



2

América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias

Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 2

Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores

**América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo
contexto – Enfoques y experiencias**

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación Gonzalo Abad Ortiz.....	9
Prólogo. Política social y políticas públicas <i>Juan Valdés Paz y Mayra Espina</i>	13
Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. <i>Mayra Espina</i>	25
Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil <i>Laura Tavares Soares</i>	69
Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales <i>Alicia Gutiérrez</i>	107
La política social del gobierno mexicano <i>Berenice P. Ramírez López</i>	135
Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica <i>Mónica Hernández</i>	163

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina
Francisco Pareja Cucalón 197

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la
investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad
y la transdisciplinariedad
Luis Carrizo 223

Estrategia bolivariana de política social
Orángel Rivas..... 267

Relación de autores..... 291

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad

LUIS CARRIZO

*El mundo necesita nuevas formas de interacción entre los científicos sociales
y los que formulan y conducen las políticas,
así como espacios innovadores para facilitar dicha interacción.*

De la Declaración Final del Foro Internacional
sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales,
UNESCO /MOST, 2006

*Estamos en un Titanic planetario,
con su cuatrimotor técnico, científico, económico y de beneficios,
pero no controlado ética y políticamente.*

Edgar Morin, 2002

*En las almas de los intelectuales se da una lucha sin fin.
Están desgarrados entre el sentimiento de su superioridad, su misión especial,
y la secreta envidia hacia hombres cuyo trabajo tiene efectos visibles y verificables.*

Leszek Kolakowski
(Citado por José Joaquín Brunner)

Fundamentos y claves

El enlace entre investigación social y políticas públicas —su potencialidad, sus dificultades, las estrategias para su promoción— constituye un asunto de interés en el mundo académico desde hace décadas. En distintos foros y ámbitos del quehacer académico, técnico y político, se verifica una creciente conciencia sobre la complejidad de los asuntos públicos y de los procesos de decisión política, dados en contextos de mundialización, con debates sobre nuevas formas de gobernanza y más exigencia de racionalidad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. En este marco, las condiciones y potencialidades de un diálogo productivo entre investigadores y tomadores de decisión deben considerarse de importancia estratégica en la reflexión académica y en la acción concreta.

Académicos, centros de investigación, ONG internacionales y organismos multilaterales de cooperación han puesto el foco desde hace décadas en la importancia —decisiva para el desarrollo— de contribuir a generar diálogos fértiles entre los resultados de la investigación social y la elaboración de políticas. El fundamento: la creciente convicción de que las políticas públicas serán más pertinentes, sólidas y sustentables si se nutren de información científicamente relevante, basada en evidencia, con métodos de verificación y seguimiento idóneos.

Sin embargo, la abundante literatura internacional sobre el tema nos informa acerca de las innumerables dificultades para abonar un vínculo que, en este mundo crecientemente complejo, se torna cada día más necesario para fundamentar y alimentar los procesos de diseño, toma de decisión, implementación y evaluación de políticas al servicio del desarrollo. Esto configura un fenómeno en especial sensible en América Latina, tanto por las condiciones reales de vida de sus poblaciones, como por las culturas políticas, sociales y científicas que se imbrican en este fenómeno. Buena parte de la literatura internacional destinada al análisis de esta problemática proviene de países del norte, y no necesariamente aplican *vis à vis* cuando consideramos nuestro contexto regional, aunque vale decir que sus avances y debates constituyen una invaluable contribución a la reflexión y la elaboración de estrategias para superar el hiatos entre una y otra dimensión del binomio investigación-política.

Las voces de la región

En un editorial sobre *Conocimiento y Desarrollo*, publicado en el Portal Educativo de las Américas (OEA, 2005), planteamos la necesidad de “favorecer el enlace entre investigación y políticas, para contribuir desde las ciencias sociales con conocimientos relevantes, pertinentes y aplicables hacia la responsabilidad de quienes tienen la decisión política”. Este editorial proponía una serie de preguntas a los lectores, entre ellas la siguiente:

Considerando que los resultados de investigación de las ciencias sociales deberían ser mejor aprovechados en la elaboración de políticas de desarrollo, ¿cuáles cree Ud. que sean los factores más relevantes que favorecen o dificultan el enlace entre investigación y política? ¿Qué propuestas podría realizar?¹⁴⁹

Las respuestas no se hicieron esperar y fueron indicativas de las preocupaciones que transitan en este sentido por nuestra región. Se recibieron ciento veinte respuestas de manera voluntarias desde países de América Latina (también de África, aunque en menor proporción pero con similar preocupación) enviadas por corresponsales de orígenes diversos: academia, sociedad civil, responsables de políticas. Los aportes señalan algunas de las dificultades y puntos de interés estratégico que se advierten en la región, en pro de un mayor y mejor aprovechamiento de las ciencias sociales en la elaboración de políticas:

- Obstáculos para el nexo entre investigación y políticas (dispositivos, cultura)
- Conflicto entre epistemologías transdisciplinarias y reduccionismos políticos
- Voluntad política: sensibilizar en gerencia social
- Difusión de las investigaciones
- Rol de la universidad
- Estrategias de participación y gobernanza
- Investigación estratégica para políticas de Estado

149 Véase Portal Educativo de las Américas: <http://www.educoas.org> Enlace: <http://www.educoas.org/portal/es/tema/tinteres/temaint08.aspx?culture=es&navid=1>

Algunas de las respuestas ofrecidas por los corresponsales nos pueden orientar más claramente en algunos de los puntos críticos señalados, como se ve en la siguiente selección.¹⁵⁰

Sí, considero fundamental la investigación como forma de acceder a conocimiento y como forma de tomar decisiones bien o mejor informadas. Existe, claro, la complejidad de la producción del conocimiento. Pero el mundo de la política es también un ambiente altamente complejo. No todas las decisiones se apoyan en un fundamento racional. Aquí lo ideológico puede operar de tal modo que no se tengan en cuenta aspectos ya estudiados, informados, y con propuestas. El actor político (en el nivel de los que toman decisiones) no siempre está informado, no siempre maneja los códigos, por el contrario, muchos de ellos hacen gala de su ignorancia. Aunque no existe, obviamente, la neutralidad científica y, como bien dice el autor de la editorial, hay que ir más allá, tampoco existe la neutralidad en los políticos y muchas veces se instala la sospecha permanente sobre los resultados de la investigación en ciencias sociales según quien la produjo. Por tanto, sí se debería articular investigación y política. Para ello: a) “educar” a nuestros políticos; b) generar puentes o enlaces formales entre los agentes de investigación y los agentes políticos; c) instalar en la agenda pública de discusión estos temas: cómo tomar decisiones mejor informadas y mejor fundamentadas; d) fomentar un nivel más alto de discusión.

Uno de los factores que pueden favorecer o dificultar el enlace entre investigación y política es la falta de difusión de los resultados de las investigaciones de carácter social hacia quienes son verdaderamente responsables de la formulación de políticas de desarrollo en nuestros Estados.

El factor que dificulta el enlace entre política e investigación en el ámbito de las ciencias sociales es la dificultad de poder integrar ambos procesos; por un lado la investigación está asociada a lo intelectual y académico mientras que la política está asociada a la acción. La política, mal que nos pese, solo usa la producción intelectual para justificar y/o fundamentar alguna acción y, como toda acción tiene una dirección, se usa solo lo que se necesita y de la manera que sirva a esa dirección. No obstante esto, que no tiene nada de original, es importante reafirmar que la misión de la investigación es la producción de

150 Las respuestas completas están accesibles en el enlace referido.

conocimientos y el conocimiento debe estar al servicio del desarrollo y aquí juega un papel fundamental la Universidad como productora del conocimiento a través de la investigación para lo que se necesita políticas estatales de financiamiento y acuerdos con el sector privado para cubrir aquello que el estado no pueda garantizar. Me parece que aquí se debería centrar la discusión.

La visión cortoplacista de la política dificulta el desenvolvimiento de la investigación. La política en nuestro medio necesita resultados ahora y no puede esperar a los resultados de la investigación. Sin embargo, sin investigación propia es muy difícil crecer. Los países más avanzados son los que más apostaron por la investigación.

Las políticas de desarrollo tienen una mirada técnica, pero no social. El avance de las tecnologías para la medición social permite una codificación sustancial pero no vivencial, tomamos el desarrollo como simples estadísticos reducidos, pero nos aislamos de la intuición colectiva, de las vivencias, de las circunstancias, de su propio dinamismo comunitario. El desarrollo visto desde los compromisos pactados colectivamente. El desarrollo visto desde el aporte de la misma comunidad. El desarrollo visto desde un proyecto colectivo a largo plazo en las mismas comunidades. El desarrollo en la promoción de valores propios de las naciones. El desarrollo visto desde los intereses de las nuevas comunidades florecientes. El desarrollo visto desde la pobreza del otro, del vulnerable.

Las ciencias sociales analizan las causas y las consecuencias del desarrollo dentro de una concepción holística, lo cual es de suma importancia para la implementación de políticas de inclusión que requiere la región. Las desventajas están en que es poca la participación o los espacios que se le da a las ciencias sociales en general, aquí también existe una visión sesgada en las instituciones de la sociedad de que solo una ciencia social es la más adecuada para interpretar los complejos problemas de nuestra sociedad, ese rol se le ha asignado a la economía porque es ese el paradigma que se muestra en el primer mundo. Las ciencias políticas, la sociología, la antropología y la educación han sido relegadas a un segundo plano. Hay que sensibilizar a las instituciones de la sociedad, a las empresas, a las universidades y a los políticos en la necesidad de investigar y actuar desde una perspectiva multi, inter y transdisciplinarias.

En una rápida síntesis, es posible afirmar que estas líneas de interés, que surgieron a partir de la convocatoria a expresiones realizada por la página editorial del Portal Educativo de las Américas de la OEA, son sustantivas y reflejan algunos de los ejes críticos que están en el debate regional e internacional sobre la relación investigación-políticas. En el Foro Internacional sobre el Nexo entre Ciencia Social y Política —organizado por la UNESCO bajo los auspicios del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales), en Argentina y Uruguay en febrero de 2006— este tema fue abordado desde múltiples ángulos y visiones. Las contribuciones allí realizadas abordaron, principalmente:

La necesidad y el reto de analizar e identificar *nodos* o *puntos* de conexión entre los investigadores y los tomadores de decisiones políticas a partir de la dificultad que encuentran los responsables de políticas para acceder a información confiable, relevante y eficiente; y, por el otro lado, a partir de la dificultad ante la que se sitúan los investigadores en generar información oportuna y relevante para el desarrollo de programas y políticas públicas concretas.¹⁵¹

Si bien es cierto que, muchas veces, se verifica una cierta opacidad en el vínculo entre los dominios científico y político, con pesimismo sobre su mayor productividad, también es verdad que los esfuerzos en el sentido de construir pasarelas fértiles en este binomio son incrementales, en el marco de una sensibilización cada vez mayor en distintos ámbitos de la cosa pública. Diversas experiencias en la región nos hablan de un esfuerzo sostenido por contribuir al discernimiento y promoción de los factores que faciliten este diálogo y que, por consecuencia, impacten de manera eficiente e integral en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En este marco, el papel de los investigadores y el de los centros de producción de conocimiento (universidades, centros de investigación, *think tanks*, ONG) está en el foco, tanto por el lado de pensar los nuevos modelos de desarrollo y sus corolarios políticos en términos de formas de gobierno y diseño de políticas públicas, como por el hacerlo respecto a los giros importantes en las concepciones epistemológicas y éticas de la producción y aplicación de conocimientos. La experiencia de las Escuelas de Verano Regionales para América Latina y el Caribe —que se vienen realizando periódicamente desde el año 2003 organizadas por el Programa MOST de UNESCO en asociación con el Centro Latinoamericana-

151 Véase Informe Final del Foro Internacional, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001459/145939S.pdf>

no de Economía Humana (CLAEH) y otras organizaciones de la región¹⁵², constituye una interesante experiencia en la promoción de una conciencia implicada con la cosa pública por parte de jóvenes investigadores de los países latinoamericanos. Esta opción estratégica reclama una nueva manera de concebir la producción de conocimiento relevante. El perfil de un investigador en este marco se expresa en la manera de reconocer los nuevos desafíos para articular conocimiento y desarrollo:

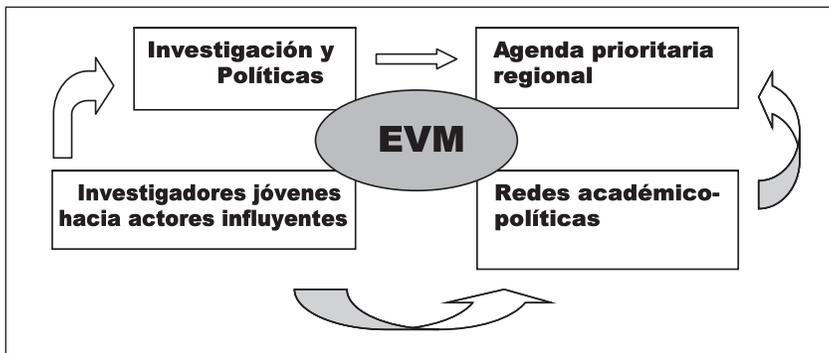
- Diálogo intersectorial.
- Abordajes transdisciplinarios y multidimensionales.
- Producción de conocimientos rigurosos, útiles, pertinentes y aplicables a los problemas del desarrollo.
- Capacidad y versatilidad para comunicar de manera adecuada sus hallazgos.
- Protagonismo en el diseño de estrategias de enlace entre investigadores y elaboradores de políticas.

Esta iniciativa se ubica en la línea de los objetivos del Programa MOST, especialmente en la creación de capacidades a nivel nacional y regional, centrándose en los modos de producción de conocimiento así como en el fortalecimiento de los vínculos entre las políticas y la investigación. La prioridad otorgada en esta experiencia a jóvenes investigadores es un objetivo estratégico para contribuir a la formación de una masa crítica de científicos sociales con alta capacidad de incidencia en las realidades de la región. Para ello, la Escuela se orienta a cubrir cuatro aspectos considerados esenciales:

- Establecer escenarios donde hacer visible la necesidad de generar enlaces entre investigación y políticas.
- Proponer contenidos temáticos prioritarios, que atiendan a las realidades locales.
- Apostar a la formación integral de jóvenes investigadores para contribuir a una masa crítica de científicos implicados en sus realidades y con capacidad de incidencia.

152 Véase <http://www.claeh.edu.uy/most.htm>

- Promover la conformación de redes académico-políticas sustentables a nivel internacional.¹⁵³



Las Escuelas Regionales de Verano MOST constituyen laboratorios de aprendizaje sobre el nexo entre las ciencias sociales y las políticas que, respaldados en una visión global compartida, se configuran sobre la base de las particularidades de la realidad de América Latina y en diálogo con sus instituciones locales. Cuando se define la Escuela de Verano como *regional*, no es solo en razón de un campo de participación ancho aunque acotado: es fundamentalmente en razón de un compromiso con una realidad particular que exige tratamiento particular.

La dialógica del nexo

La evolución en la organización de este dispositivo ha llevado a considerar la pertinencia de integrar —a partir de su tercera edición (2009) y también como participantes a igual título que los académicos— a responsables de políticas, de manera de contribuir al diálogo intersectorial y, sobre todo de promover la superación de uno de los problemas más diagnosticados en la reflexión internacional: la mutua incompreensión de las respectivas responsabilidades y tareas entre investigadores y hacedores de políticas. Esta clave ya estaba

153 Véase Luis Carrizo (2007) (ed.) *Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*, UNESCO/CLAEH/CAF, Montevideo.

claramente formulada, entre otros, por James Mullin, presidente del Comité de Política Científica y Tecnológica en el documento de la OCDE sobre *Social Sciences in Policy Making*, elaborado a través de un proceso que comenzó en el año 1971 y se concretó a través del Grupo de Expertos en Ciencias Sociales instalado en 1976:

One of the very pressing responsibilities which should be assumed by policy makers in governments and by researchers is the development of a mutual understanding about each others' tasks.¹⁵⁴

El enlace entre investigación y políticas requiere un clima de comprensión recíproca entre los actores de cada dominio, así como el reconocimiento de las especificidades de cada campo para su mejor aprovechamiento. Se trata, como nos enseña el paradigma de la complejidad propuesto por Edgar Morin, de una relación dialógica, donde cada componente de la díada se vincula con el otro mediante tensión permanente entre la contradicción y la complementariedad. Este pensador describe la *dialógica* como unidad compleja entre dos lógicas, entidades o instancias complementarias, concurrentes y antagonistas, que se alimentan mutuamente, pero que también, a la vez, se oponen y se combaten. Para una mayor comprensión resulta útil tomar como referencia las tres operaciones lógicas que Morin nos presenta en la arquitectura del pensamiento complejo: distinción, conjunción, implicación. Ellas permiten distinguir sin reducir, conjugar sin confundir, en una tarea constante de implicación entre distinguir y asociar.

Quizás sea por una debilidad en la comprensión compleja de este vínculo que se mantienen algunas realidades aún preocupantes. De acuerdo a los relatores del Congreso de la OECD (1994) sobre “Roles Gubernamentales y su relación con la Investigación y el Desarrollo”, se anotaron los siguientes estereotipos registrados durante la reunión:

En opinión de los investigadores, los decisores políticos:

- Son ideológicos y mentalmente estrechos.
- Son ridículamente impacientes.
- Toman decisiones de manera irracional.

154 Una de las responsabilidades más acuciantes que deben ser asumidas tanto por los hacedores de políticas gubernamentales como por los investigadores es el desarrollo de una mutua comprensión acerca de las tareas del otro. (Traducción del autor). OECD (1979) *Social Sciences in Policy Making*, París.

- No tienen autocrítica.
- Usan la investigación para justificar lo que ya han decidido.
- Se rehúsan a abandonar el control.
- Son abogados que no entienden la investigación.
- Están excesivamente encuadrados en reglas.
- Son cortos de miras.
- Toman decisiones de acuerdo a la moda.

Por su parte, en opinión de los decisores políticos, los investigadores:

- Son ideológicos y mentalmente estrechos.
- Toman demasiado tiempo en hacer nada.
- No tienen todas las respuestas.
- Hacen recomendaciones autoritarias en áreas que no conocen.
- Piensan que siempre tienen razón y que no necesitan fundamentarse.
- Hacen lo que quieren, no lo que debieran hacer.
- Siempre quieren más dinero.
- No tienen ningún sentido común.
- Ignoran las complejidades de la decisión política.
- Se dejan comprar por agencias internacionales.
- Prometen mucho.
- Presentan recomendaciones que son prácticamente irrelevantes, muy limitadas, y obsoletas.
- Se niegan a estudiar su propio comportamiento.
- No colaboran entre ellos.
- Diseñan proyectos de investigación para fortalecer su reputación personal.¹⁵⁵

Este difícil camino de diálogo productivo entre investigación y política, en verdad, está poblado de obstáculos, tanto más necesarios de superar como urgentes y complejas son las realidades que deben ser abordadas.

155 Referido en Malcolm Cross *et al.* (2000) *Building Bridges. Towards Effective Means of Linking Scientific Research and Public Policy: Migrants in European Cities*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Utrech.

Algunas experiencias institucionalizadas permiten abordar este vínculo de una manera productiva. En nuestro estudio sobre Observatorios Gubernamentales de Políticas Públicas en Uruguay, trabajamos con la hipótesis de que dichas instituciones (Observatorio del Mercado de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Observatorio Cultural de Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo) constituían instancias de realimentación y ajuste de políticas específicas, cuyos productos de investigación se dirigían a los decisores para incrementar la calidad de sus diseños y colaborar en la pertinencia de la toma de decisiones. Allí describíamos lo siguiente:

Se trata de estructuras donde el conocimiento científico se asocia a la toma de decisiones, fundamentado en la necesidad del uso de ese tipo de conocimiento por parte de los actores del sector público para orientar y mejorar la eficiencia en el desempeño de su tarea. En este sentido, son instancias políticas con fuerte componente técnico.

A diferencia de otros observatorios y dispositivos de la sociedad civil (universidades, centros de investigación, redes nacionales e internacionales, comisiones de seguimiento, dispositivos genéricamente denominados *think tanks*) las experiencias relevadas en este estudio se ubican en la órbita del Gobierno (nacional o municipal) y constituyen, por ello, especiales iniciativas de auto observación y auto alimentación gubernamental donde se conjugan componentes académicos y políticos, abiertos a su vez (en los casos relevados) a la presencia de la sociedad civil a través de acuerdos interinstitucionales y de articulación de actores.¹⁵⁶

Tal investigación nos permitió relevar la importancia de la instalación de dispositivos que favorecieran lo que venimos de reclamar sobre el mutuo reconocimiento y las condiciones de adaptabilidad y permeabilidad a través de pasarelas entre ambos dominios para la mejor definición de políticas de desarrollo. En el trabajo, establecíamos que las experiencias analizadas –con sus luces y sus sombras, con sus diferencias organizacionales– convocaron nuestro interés en razón de que sus dispositivos promovían:

156 Carrizo L. y A. L. Rivoir (2001) *El uso de la investigación para el diseño de políticas sociales. El caso de los Observatorios Gubernamentales en Uruguay*, estudio realizado en el marco del Proyecto “Factores que mejoran la utilización de las investigaciones para la política social” del Programa MOST de UNESCO y la Universidad de Harvard.

- Flujo e intercambio regular de información.
- Proximidad en el diálogo de actores (políticos y técnicos) con lógicas distintas y a veces contradictorias.
- Integración de “tiempos” (académico y político), en una responsabilidad común.
- Aprendizaje mutuo acerca de las tareas del otro.
- Posibilidad de instaurar procesos institucionales de auto evaluación y monitoreo de políticas.
- Sistemas complejos de reflexión/acción, adaptado a los ritmos de las aceleradas transformaciones de las sociedades contemporáneas.

La relación entre ciencia y política, como vemos, no es nueva en las ciencias sociales pero muestra una creciente actualidad. De acuerdo con Carol Weiss, el mundo de la política no transita sobre principios de racionalidad científica sino sobre otra racionalidad, que llamaríamos política, de conciliar diferentes intereses societales. Es desde esta lógica, en la confrontación de intereses en la arena política, que se define la dirección de la acción. Según esta autora, la investigación puede presentar consecuencias en distintas direcciones, pero en sí misma no determina la orientación que tomará la decisión política.¹⁵⁷

En una Conferencia Internacional sobre Transdisciplinaridad,¹⁵⁸ se señaló que la manera en que un problema de política es planteado por el tomador de decisiones (valores, apertura, posibilidad de diálogo con otros actores, etc.) define el papel de la investigación en la decisión política. Estos autores recomiendan comenzar un diálogo entre científicos y políticos, a través de un inventario de las distintas percepciones de los problemas, lo que prepararía así un terreno donde se puedan confrontar las diferencias y se produzcan acercamientos.¹⁵⁹

157 Véase Henke, R. (2000) “Final Report”. En: *International Conference on Social Science and Governance*. UNESCO/MOST, La Haya.

158 Realizada en Zurich, del 27 de febrero al 1 de marzo de 2000, organizada por la Swiss National Science Foundation en asociación con otras importantes instituciones.

159 En esa misma ocasión, referido a las propuestas de interfase de la ciencia con la sociedad y el poder político, Alberto Gandolfi propuso crear una academia regional para políticos para promover el encuentro entre políticos de diferentes países, el intercambio de experiencias, el aprendizaje de un pensamiento más transdis-

La perspectiva transdisciplinaria

A estas alturas, es clara la necesidad de asociar fuertemente la producción de conocimientos con los problemas del mundo real, desde una perspectiva de conocimiento aplicado, ya que ese es el desafío de la investigación en el campo de las políticas. Algunos autores indican la pertinencia de la investigación transdisciplinaria para enfrentar problemas concretos de la sociedad y trabajar en soluciones, desde una perspectiva participativa, como forma de investigación-acción (entre otros, Rudolf Häberli, Julie T. Klein, Michael Gibbons). En el capítulo sobre *Perspectivas*, en la ya mencionada Conferencia Internacional sobre Transdisciplinariedad, esta es definida como una nueva forma de aprendizaje y resolución de problemas que involucran la cooperación entre diferentes partes de la sociedad y la academia para enfrentar los complejos desafíos de nuestras sociedades. Este tipo de investigación surge desde los problemas tangibles del mundo real y sus soluciones son concebidas de manera colaborativa entre distintos actores. Siendo una aproximación orientada a la práctica, la transdisciplinariedad no está confinada a un círculo cerrado de expertos científicos, publicaciones especializadas o departamentos académicos universitarios: de manera ideal, todo aquel que tenga algo para decir sobre un problema particular y desee participar tiene un papel que cumplir.¹⁶⁰

En este sentido, la investigación transdisciplinaria puede ubicarse en un campo amplio entre la orientada y la aplicada (ver recuadro 1), sin reemplazar formas tradicionales de investigación, libre y básica (fundamentalmente disciplinarias). Según Rudolf Häberli,¹⁶¹ en la investigación orientada los esfuerzos se dirigen a áreas específicas. Su opuesto es la libre, que no está atada a ningún objeto específico y en la cual los investigadores son responsables por determinar el contenido de su trabajo. Es importante distinguir, asimismo, entre la investigación aplicada, que sirve de forma directa a ciertos propósitos sociales (como economía, política y otros sectores de la sociedad) y la básica, que no está dirigida expresamente a tales aplicaciones. Tanto la investigación básica como la aplicada son promovidas dentro del marco de investigación

ciplinario y sistémico, y la integración de conocimientos acerca de los actuales debates políticos sobre asuntos de ciencia y tecnología. Este autor postula que un pensamiento sistémico y una ciencia de la complejidad, en particular, puede mejorar de manera sustancial la tarea del decisor político (Klein *et al.*, 2001).

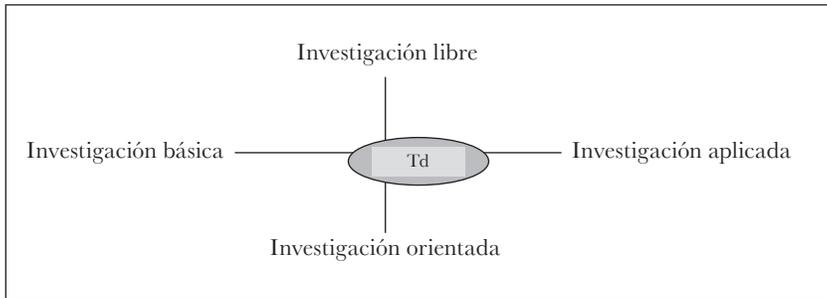
160 Julie T. Klein *et al.* (2001) *Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology and Society*, Birkhäuser Verlag, Basel.

161 *Ibidem.*

orientada, ya que solo una combinación de las dos formas de investigación puede contribuir a la solución de problemas sociales pendientes.

Recuadro 1

Tipos de Investigación (*Td = Transdisciplinariedad*)¹⁶²



Cabe señalar, en este punto, algunas experiencias muy fértiles, que avanzan de modo sustantivo en el debate sobre este asunto. Es el caso, por ejemplo, del Grupo de Trabajo *Gouvernance, Recherche et Politique*, instaurado en octubre de 2000 en el marco del Programa MOST de UNESCO, con el objetivo de comprender las interacciones sistémicas y complejas existentes entre las ciencias sociales y las políticas. Según relata Carlos Milani,

Una doble constante animó la constitución de este grupo: las interacciones entre las ciencias sociales y la decisión política se encuentran bajo la influencia directa de una transición política que va más allá del gobierno a la gobernanza y que están cada vez más modeladas por las fuerzas del mercado. Si por un lado, es verdad que la política, en los albores del siglo XXI no puede estar más limitada a su sola dimensión gubernamental, es igualmente importante reconocer que el mercado no resume todas las dimensiones de la economía de los intercambios. Comprender y analizar las relaciones entre las ciencias sociales y la decisión política en este contexto más amplio de refundación de los siste-

162 Tomado de Klein, J. T. *et al.*, (2001).

mas democráticos y de mutaciones profundas de la economía mundial ha sido entonces el telón de fondo que está dibujado en esta obra.¹⁶³

Quizás una tarea prioritaria hoy deba ser repensar las condiciones en las que se produce conocimiento y en las que se forman profesionales e investigadores. Hay un triple enlace que debe ser fortalecido para contribuir a la generación de un desarrollo humano sustentable: la trilogía ciencia-política-ciudadanía. En este sistema virtuoso, el papel de la universidad —tradicionalmente destacado por su relevancia intelectual— se encuentra cuestionado cuando se requiere conocimiento científico pertinente y útil a las exigencias de nuestro tiempo. Afortunadamente, las usinas de esta construcción se han diversificado, y las instituciones académicas están en mayor o menor medida revisando sus paradigmas intelectuales y científicos. Estos nuevos desafíos exigen la responsabilidad de dialogar con los otros actores del sistema: ciudadanos y políticos, desde la elaboración de una agenda social, política o científica, hasta la impostergable revisión de los paradigmas dominantes en la formación y la investigación, los desafíos de las ciencias sociales del siglo XXI son tan complejos como decisivos (recuadro 2).¹⁶⁴

Desde la misma perspectiva existen algunas recomendaciones emergentes del Foro Internacional de UNESCO sobre el Nexos entre Políticas y Ciencias Sociales, especialmente la que sigue:

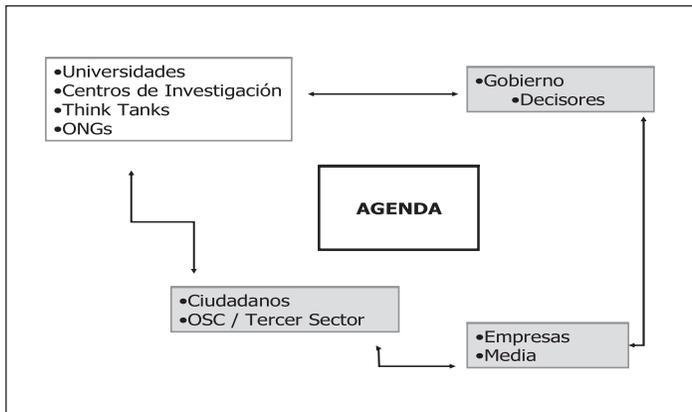
Es importante abordar la política social con un enfoque más amplio e integral, en donde el Estado, la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales creen sinergias para articular la política y las ciencias sociales. En este sentido, la universidad ha sido identificada como una de las instancias más idóneas para la generación de conocimiento que alimente la construcción de políticas públicas.¹⁶⁵

163 Milani, C. (2005) “Relations entre sciences sociales et décision politique: le chercheur, ses institutions, les décideurs et la gouvernance”. En : Germán Solinís (ed.) *Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E.-Peter Lang, Bélgica.

164 Tomado de Carrizo, L. (2004) “Producción de conocimiento y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática”. En: *Revista Reencuentro*, no. 40, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, agosto, México, y en Cuadernos del CLAEH, no. 89, diciembre, Montevideo.

165 Informe Final del Foro Internacional, ob. cit., parágrafo 54.

Recuadro 2 Sistema de conocimiento y acción



En este enfoque, la formación de investigadores implicados en la elaboración de políticas de desarrollo constituye un desafío que debe ocupar a los centros de educación superior y formación científica tanto como a los organismos de cooperación internacional y fundaciones que pretenden influir en el diálogo entre políticas y ciencias sociales. Diversas experiencias internacionales muestran significativos avances en este sentido. La *Think Tank Initiative*, del International Development Research Center (IDRC, Canadá) junto con el apoyo de importantes fundaciones, promueve el fortalecimiento de instituciones independientes de investigación sobre políticas en países en desarrollo, con el propósito de contribuir en la generación de conocimiento pertinente, a la vez que afirmar las mejores condiciones para una comunicación eficaz con influencia sobre políticas.¹⁶⁶ Por su parte, el Instituto de Educación en Salud (IES, Lima), una organización no gubernamental con sede en Perú, ha desarrollado en 2003 el Taller sobre comunicación de resultados de investigaciones y proyectos en salud sexual y reproductiva y VIH/SIDA para la toma de decisiones. Su objetivo fue aumentar el uso de resultados de investigación y proyectos en este sector para el mejoramiento de las políticas y los programas gubernamentales. Los tópicos abordados tuvieron como fin:

166 Más información en http://www.idrc.ca/en/ev-116854-201-1-DO_TOPIC.html

-
- Identificar y superar las barreras que impiden el uso de los resultados de proyectos e investigaciones en la formulación de políticas.
 - Vincular las investigaciones y proyectos con aquellos temas de mayor relevancia para los formuladores de políticas.
 - Utilizar apropiadamente las técnicas y los canales de comunicación para llegar a las audiencias políticas.
 - Aumentar la aceptación y el uso de los resultados de los proyectos e investigaciones.¹⁶⁷

La necesidad de profundizar en este camino se traduce de manera creciente en acciones de movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y ONG especializadas, que van ganando cada vez mayor espacio en la discusión de los asuntos públicos y en la definición de agendas políticas. Es en estos ámbitos donde se puede visualizar más claramente el papel que desempeña el conocimiento científico articulado con las políticas públicas, lo que supera las dificultades que muestra la academia clásica a la hora de producir y aprovechar investigación aplicada al servicio del interés general. En muchos casos, se trata de organizaciones de la sociedad civil, con propósitos de monitoreo de políticas y *advocacy*, que han instrumentado estrategias orientadas sobre todo a la incidencia. Un caso particularmente destacado en este universo, lo constituye la institución uruguaya MYSU (Mujer y Salud en Uruguay), “una organización no gubernamental, feminista, cuya misión es la promoción y defensa de la salud y derechos sexuales y los derechos reproductivos desde una perspectiva de género”.¹⁶⁸ Se trata de una ONG especializada que, como parte de su estrategia institucional, ha instalado, el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva. Así es presentada esta iniciativa por parte de sus responsables:

En 2006, MYSU puso en marcha el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva, una propuesta política y técnica de monitoreo ciudadano sobre el estado de la salud sexual y reproductiva, en el contexto de un proceso de implementación de la reforma del sector salud en Uruguay. El Observatorio se propone identificar y analizar los sesgos en el diseño e implementación de políticas públicas, según sexo, género, edad, orientación sexual y nivel socioeconómico,

167 Más información: <http://www.ies.org.pe>

168 Tomado de su presentación institucional disponible en <http://www.mysu.org.uy>

para generar insumos que permitan su transformación basada en criterios integrales de equidad e igualdad.¹⁶⁹

La experiencia de este Observatorio, en la estrategia global de la organización de la que forma parte, resulta una referencia a la hora de indagar sobre las dificultades y potencialidades que conforman el enlace entre investigación social y políticas públicas en el terreno de la práctica institucional.

Otras organizaciones promueven la investigación asociada al debate sobre políticas públicas a través de distintas estrategias. Tal es el caso, por citar un ejemplo, de la Fundación Taller de Investigación y Acción Urbana (TIAU, Buenos Aires), constituida como un ámbito para el **debate** y la **investigación** de temas de la ciudad a través de sus políticas públicas y para el desarrollo de **acciones urbanas**. Entre sus principales objetivos, propone la organización de coloquios y debates públicos (a través de su “Escuela Urbana” y otras modalidades de acción) sobre problemáticas de la ciudad, a la vez que promueve la sanción de normas jurídicas que contribuyan a lograr los objetivos de su “Carta Urbana”, un manifiesto de su visión sobre el desarrollo de la ciudad.¹⁷⁰

Por su parte, el reciente proyecto de creación de la Unidad de Investigación y Políticas del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, Montevideo) tiene, entre otros, el propósito de consolidar, sistematizar y proyectar el campo del conocimiento aplicado a la definición de políticas públicas en Uruguay y la región. La creación de esta Unidad contribuye a valorizar las acciones institucionales en distintos sectores de actividad, así como a promover el debate hacia el diálogo productivo entre investigadores y tomadores de decisión. Entre sus líneas de acción, incluye las siguientes:

- Estímulo a los trabajos estudiantiles de posgrado para el tratamiento de asuntos de interés público relacionados con políticas sectoriales (por ejemplo, salud, educación, políticas sociales, desarrollo local, cultura), a través de orientaciones tutoriales, presentación y discusión de resultados, divulgación en publicaciones.
- Vinculación regular con medios de comunicación y tomadores de decisión para promover una utilización pertinente de los resultados de investigación, con impacto en la ciudadanía y las políticas.

169 Véase <http://www.mysu.org.uy/observatorio>

170 Véase <http://www.fundaciontiau.org.ar>

-
- Fortalecimiento de las capacidades de investigadores y estudiantes avanzados para la comunicación pertinente de resultados de investigación para la toma de decisiones (entre otros dispositivos, a través de Talleres específicos, de manera independiente o asociados a las currículas regulares).

Asimismo, se verifica un fortalecimiento de iniciativas de centros de investigación en América Latina que, vinculados con redes internacionales, estimulan el análisis específico de las capacidades organizacionales para la incidencia política. Tal es el caso de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), con sede en Buenos Aires, Argentina. De acuerdo con su presentación institucional,

el CIPPEC trabaja con actores políticos de distintos partidos y niveles de gobierno, para que tomen decisiones más informadas y para lograr cambios en el funcionamiento del Estado y en los servicios que este brinda a los ciudadanos.¹⁷¹

Tal iniciativa ha tenido un desarrollo significativo, al generar programas de incidencia a través de redes a nivel regional, con el apoyo de GDN (Global Development Network).

Las iniciativas citadas, entre otras, abonan en la línea de las recomendaciones surgidas del Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales de la UNESCO, referido más arriba, sobre todo en lo relativo al siguiente punto:

Se recomendó a los científicos realizar esfuerzos en transmitir sus conocimientos a las autoridades públicas por medio de un lenguaje directo y preciso. Hasta ahora no se han sabido comunicar los hallazgos de las investigaciones, porque no se tienen en cuenta los “idiomas” y los tiempos que maneja cada ámbito. Un vínculo efectivo pueden ser los equipos técnicos de los diversos ministerios, dado que se suponen capacitados para la elaboración de políticas y la comprensión de los avances científicos. Los equipos técnicos gubernamentales desempeñarían el papel de verdaderos traductores de los avances científicos en políticas programáticas.¹⁷²

171 Tomado de su presentación institucional en <http://www.cippec.org>

172 Véase “Informe Final” del Foro Internacional, ob. cit., parágrafo 39.

La consideración realizada sobre los equipos técnicos gubernamentales cobra especial relevancia en el estudio, ya citado, sobre los Observatorios Gubernamentales de Políticas Sociales en Uruguay, en particular el caso referido al Observatorio del Mercado de Trabajo. En las conclusiones del Informe Final, enfatizamos:

Los Observatorios que referimos en nuestro estudio son ejemplos particulares de convivencia de aquellos polos de la relación que se encuentran privilegiados en la investigación sobre uso del conocimiento en políticas públicas. Por su propia estructura, estos casos remiten a los actores de la relación a un mismo encuadre: el marco institucional de gobierno. De esta forma (aún con diferencias sensibles en un caso y otro) el proveedor y el usuario del conocimiento producido –en el campo de las políticas públicas consideradas– conviven en una misma institucionalidad. Las categorías de actores (científicos y políticos) no se diluyen por esa simultaneidad, sino que mantienen su núcleo diferencial, en ámbitos que instalan posibilidades muy cercanas de aprendizajes mutuos y permeabilidad de sus distintas lógicas. En ese sentido, la autonomía ideal de cada actor se transforma a partir de la necesaria interdependencia que impone la misión institucional para lograr un efectivo cumplimiento de sus objetivos.

La existencia de estos Observatorios se justifica, entre otras razones, a partir de la situación de las políticas en la que cada vez es más importante la adecuación a realidades cambiantes y dinámicas. Esto implica que deben ser captados los procesos, las transformaciones y los escenarios dinámicos.

Hemos comprobado que los Observatorios pueden constituir un instrumento real de generación de conocimiento, en la medida en que reúnan ciertas características que hacen su:

- inserción institucional (permanencia y continuidad que permite la acumulación),
- acceso a información (ya sea por adquisición, intercambio o generación propia),
- recursos (externos e internos de la institución en la que se insertan),
- apoyo y voluntad política del decisor (defensa del Observatorio en momentos de cuestionamiento, impulso, autonomía, confianza), etc.

Los procesos relevados han conducido a favorecer la producción de conocimiento orientado, aplicado, útil y comunicable, generado en contextos cambiantes y dinámicos. A esto podemos agregar el modo de producción: colectivo, interdisciplinario, con base en la teoría y la reflexión académicas —aún sin ser estrictamente académico—, dialogado con los distintos actores, acumulable, a partir de los intereses tanto del equipo técnico como del decisor político, con autonomía de las decisiones políticas pero sirviendo a ellas (límites bien definidos aunque no necesariamente en conflicto).¹⁷³

A diferencia de otras experiencias no-gubernamentales, en el caso de dichos observatorios, la cuestión del alcance de los resultados y hallazgos de investigación es un punto sensible. En el informe final de investigación, a este respecto, establecíamos lo siguiente:

Toda información o producto de investigación está dirigido a respaldar la tarea de decisores o es a pedido expreso del decisor político. Este fenómeno, que hace la existencia del Observatorio, constituye su propia limitante para la generación de conocimiento científico novedoso (...). En general la agenda de investigación es un asunto en el que la lógica de investigación tiene cierta autonomía pero que, sin embargo, está sujeta a las decisiones y estrategias del actor político o bien a la disponibilidad de recursos.

Repensando los modos de actuar

En las experiencias tanto nacionales como regionales surge un componente que parece crítico al analizar las dificultades en la construcción y consolidación de buenas prácticas para el diálogo entre científicos sociales y hacedores de políticas: las capacidades para traducir en un lenguaje liso y llano, sin pérdida de rigor y complejidad, los hallazgos de la investigación social. Se trata de una estrategia que debe ser contemplada en la formación permanente de los investigadores, sobre todo entre los jóvenes, para estimular una actitud implicada en la gestión social del conocimiento. Por cierto, este desafío ha sido ya anotado en múltiples debates y documentos, y también recogido por las conclusiones del Foro Internacional de UNESCO ya mencionado:

173 Carrizo, L. y A. L. Rivoir (2001) *El uso de la investigación...* ob. cit.

(...) se llamó la atención sobre la necesidad de superar el obstáculo técnico de acceso a los resultados de las investigaciones en ciencias sociales, tanto en relación al acceso material como al formato y lenguaje. Facilitar el acceso a los insumos científicos es entonces el primer camino a recorrer, a través del desarrollo de sistemas informáticos que conecten de manera simple los hacedores de políticas con los documentos científicos de texto completo y también con versiones condensadas (*policy briefs*). Es necesario entonces proveer una nueva metodología para la difusión de los resultados provenientes de las investigaciones en ciencias sociales. La recomendación política derivada de esta conclusión apunta a lograr un completo desarrollo de un sistema informático —por ejemplo, en el marco del Programa MOST— que facilite ese vínculo entre ciencias sociales y políticas.¹⁷⁴

Como bien plantean Mario Bronfman y Cristina Herrera en un interesante análisis, dentro de la agenda por elaborar con el objetivo de generar un vínculo más dinámico entre investigación y políticas (referido especialmente al área de la salud pública, pero vale asimismo para otras), es necesario institucionalizar el proceso de interacción, así como confeccionar *síntesis ejecutivas* y *traductores* que faciliten el acceso de la información relevante a los tomadores de decisión, con lo que abogan por la democratización de la información.¹⁷⁵ Actualmente se multiplican los debates acerca del papel de la academia y sus investigadores en la generación y distribución social de conocimiento necesario para el desarrollo social. Así, se impone la necesidad de interrogarse acerca de cómo construir conocimiento social y teóricamente pertinente, a la vez que comunicable y útil a los distintos agentes involucrados y a la sociedad en su conjunto. La torre de marfil en la que la institución universitaria muchas veces se ha encerrado, hoy está sitiada por la demanda ciudadana, que reclama una profunda reforma de sus estructuras y un fortalecimiento de su misión social. Por su parte, los actores universitarios también son conscientes de las necesarias transformaciones de su función, y los debates sobre estos aspectos ocupan buena parte de la información a través de los medios de comunicación. La opinión pública está atenta a lo que hace y dice la institución universitaria. La ciudadanía ya no es ajena a lo que sucede en las “cortes académicas”. Interpela, discute, interviene de manera protagónica en estos

174 Véase Informe Final del Foro Internacional, ob. cit., parágrafo 40.

175 Mario Bronfman y Cristina Herrera, *Obstáculos y retos para un vínculo más dinámico entre investigación y políticas en salud*, Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud, México. Véase presentación en: <http://www.paho.org/English/HDP/hdr/mb-mex.pdf>

movimientos: el aula universitaria se proyecta al ágora social. Junto a sus tradicionales tareas de formación, el énfasis hoy también está puesto en cómo la institución universitaria concibe y promueve la producción de conocimiento y el uso que de él se hace, tanto en el debate político sobre los grandes temas del desarrollo, como en el diálogo y la participación social sobre estos asuntos.¹⁷⁶

En consonancia con estos cuestionamientos, José Joaquín Brunner plantea la emergencia de nuevos paradigmas que dan origen a transformaciones importantes en la concepción del papel de los investigadores. A partir de la demanda creciente de información y la diversificación del conocimiento (sus fuentes, sus modos de producción), este autor plantea las encrucijadas a las que se enfrenta la tradición intelectual:

La investigación como tal —o sea, como operación metódica destinada a descubrir conocimientos y a ponerlos en circulación para que estando en órbita otros agentes utilizadores los empleen y apliquen a las decisiones que están a la mano— experimenta en la actualidad una verdadera mutación. (...) Resulta del todo previsible que el tiempo de la investigación social tenga que adaptarse a las cambiantes condiciones de la producción y circulación de conocimientos e información. Muchas veces, más importante que generar lo que suele llamarse «nuevos conocimientos» —que en nuestros dominios frecuentemente no son tales sino variaciones sobre el conocimiento dado— es tener la capacidad, en el país, para aprovechar efectivamente los conocimientos disponibles.¹⁷⁷

En la arena de las decisiones políticas se advierten nuevos escenarios, con mayor complejidad en los procesos, en las rutas de decisión y en el mapa de los actores involucrados en ellas. Estas transformaciones están en el texto y el contexto de nuestra época, y traen consigo importantes novedades y desafíos. Germán Solinís —al describir las tareas del grupo de trabajo del Programa MOST— indica algunos pilares conceptuales mayores que surgieron de la tarea de este colectivo. Entre ellos, la emergencia de dinámicas multiactorales y transdisciplinarias,

176 Para desarrollar este tema, puede consultarse: Luis Carrizo, *Gestión social del conocimiento. Un nuevo contrato entre Universidad y Sociedad*. CD Multimedia “Responsabilidad Social Universitaria” (con François Vallaecys, 2006, BID).

177 Brunner, J. J. (1996) “Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 146, noviembre-diciembre, Buenos Aires.

con actores, hacedores de políticas y agentes sociales que se resitúan y recomponen, dejando emerger la transdisciplinariedad como una clave de comprensión de este problema. (...) Al centro de estas dinámicas, aparece un nuevo estatus para los investigadores de las ciencias sociales.¹⁷⁸

Desde esta perspectiva, se abren dos campos de problemáticas que requieren atención.¹⁷⁹

1. De una parte, *los modos de producción de conocimiento*, tanto en lo relativo al saber estrictamente científico y académico, como a la participación de otros actores, sociales y políticos, en esta producción.
2. De otra parte, la vinculación entre *conocimiento y políticas*, enlace estratégico para la definición de acciones públicas que respondan a las necesidades del mundo real con sustento de calificados fundamentos científicos.

De este modo, la “investigación aplicada” de la que se ha hablado se puede caracterizar también como “implicada”, tanto en el sentido que le otorga René Lourau como el que describe Helga Nowotny. El concepto de “implicación” que propone el primero habla del análisis que el investigador debe realizar acerca de su involucramiento con el objeto de estudio, elucidando –a través del auto-análisis y el registro del “diario íntimo”– los mitos, afectos, prejuicios e intereses que lo habitan, en fin, lo que el autor denomina los “imaginarios instituidos” que tienden a orientar su trabajo.¹⁸⁰ Por su parte, Nowotny, al complementar el contexto de aplicación del conocimiento con el de *implicación*, se pregunta: “¿qué implicaciones tiene lo que estamos haciendo?, ¿qué implicaciones tiene la manera que elegimos para formular y resolver problemas?, ¿cuál es el papel de la gente en nuestro conocimiento?”.¹⁸¹

178 Solinís, G. (ed.) (2005) *Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E.-Peter Lang, Bélgica.

179 Carrizo, L. (2004) *Producción de conocimiento y políticas públicas*, ob. cit.

180 Lourau, R. (1989) *El diario de investigación. Materiales para una teoría de la implicación*, Universidad de Guadalajara, México.

181 Gibbons, M. y H. Nowotny (2001) “The Potencial of Transdisciplinarity”. En: Klein, J. T. (ed.) *Transdisciplinarity...*, ob. cit.

En estas nuevas tramas, no habrá respuestas unívocas para avanzar en diálogos fértiles entre los componentes del binomio investigación-políticas. El escenario es multidimensional, dinámico, de proyección incierta. Las respuestas deberán ser rigurosas, innovadoras y versátiles. Lo que parece claro es que, en este proceso ineluctable, no hay regreso a simplificaciones que creían ver a las políticas como un producto de iluminados y a la investigación como un privilegiado laboratorio ajeno y aislado. Si bien estamos todavía en la infancia de esta prometedora relación (aun teniendo en cuenta la importante cantidad de trabajo acumulado sobre el tema), el enlace entre investigación, sociedad y política hoy crece y afirma su lugar en el mundo. Al menos, aunque a veces con tropiezos, ya camina.

Vida cotidiana y participación ciudadana: hacia un conocimiento “socialmente robusto”

La vida cotidiana constituye ámbito por excelencia de interacción, puesta en juego de valores y creación compartida de sentido. En este rico teatro de operaciones —donde la definición de los destinos se entreteje en los hilos de la trama social más próxima— podremos hallar algunas claves para comprender las encrucijadas de las gentes construyendo su camino.

La participación, como fenómeno social de implicación y responsabilidad, también se nutre de estas claves. La vida cotidiana y la participación constituyen enlaces que conjugan lo micro con lo macro, lo personal con lo social, la proximidad del yo-tú con la trascendencia hacia los otros y el futuro.

Desde esta óptica, el campo de los valores en una cultura determinada es decisivo para incursionar en el análisis de las condiciones en los que una sociedad se posiciona frente a sí misma, frente a su próximo/prójimo y frente al futuro. Así, la vida cotidiana constituye un crisol fundamental donde se pueden potenciar valores tendientes a un desarrollo social participativo y responsable.¹⁸²

Cada vez con mayor frecuencia encontramos —en trabajos académicos, en el discurso político y en las imágenes dominantes— dos líneas de sentido diver-

182 Algunas de estas propuestas han sido desarrolladas *in extenso* en la Tesis de Maestría en Desarrollo Regional y Local del autor (Carrizo, L. 2001).

gentes. Por un lado, una mayor preocupación por los aspectos humanos del desarrollo; esto es, mayor calidad de vida, acceso universal a servicios y oportunidades, equidad en la distribución de la riqueza, conservación del entorno natural y el medio ambiente, respeto por las tradiciones y culturas diversas frente al embate globalizador, democratización de la revolución científico-tecnológica y tantas otras reivindicaciones condensadas en las propuestas por un desarrollo humano sustentable. Por otro lado, vemos la hegemonía de perspectivas con fuerte énfasis en los aspectos económicos de mercado, la globalización de las comunicaciones y el comercio internacional, el liderazgo de la industria tecnológica... donde las Bolsas de valores son el altar del nuevo orden económico, a mucha distancia de las declaradas perspectivas del desarrollo humano. Así, la tecnocracia, la inequidad, la ley de mercado, la homogeneización de usos y hábitos y una cierta sensación de indefensión de las gentes sencillas frente a este movimiento avasallante, van cobrando cuerpo de manera preocupante. Dichas posiciones están claramente definidas en esta época y tienen momentos culminantes de visibilidad mundial —los movimientos contestatarios de la sociedad civil frente a las Cumbres del Foro Económico Mundial muestran un ejemplo de la polarización de estas dos perspectivas sobre el desarrollo (Carrizo, 2002).

Debemos agregar que los mismos modelos están presentes en la forma en que los propios protagonistas piensan el desarrollo en general y el suyo en particular. Esto significa que, para actuar proactivamente en la dirección de un desarrollo humano (antropológicamente complejo), deberán ser *también* los propios integrantes de la sociedad quienes lo piensen y produzcan. De allí, la auto-organización participativa como componente ineludible de la iniciativa local; la autonomía relativa en la interdependencia; de allí, la soberanía de las comunidades locales para diseñar su destino; de allí, la legitimación de usos y costumbres propios y singulares que hoy pueden estar amenazados por la globalización y sus efectos homogeneizantes; de allí, por último, la importancia del *locus*, de la proximidad y el conocimiento mutuo, marco territorial/cultural para generar un caldo de cultivo apropiado al desarrollo humano.

Ahora bien, no se trata de una lucha reactiva a la universalización ni debería ser un germen de fundamentalismo. En realidad, la diáda local/global también debe leerse desde una perspectiva compleja para ser fructífera. Hoy, la noción de “individuo” está emparentada con un cierto tinte positivo en términos de autonomía, aunque no podemos dejar de leer las connotaciones negativas en donde el levantamiento de los derechos individuales y la autonomía pueden llevar a la atomización y el anonimato para el sujeto y derivar en

la exclusión y cosificación para el otro.¹⁸³ Asimismo, la mentada globalización parece más un terrible manto que una interconexión productiva. Desde un enfoque complejo y dialógico, local-global se interconectan sin anularse. De allí, la propuesta moriniana de una antropolítica en tres niveles sobre un principio dialógico que vincule transformación y regulación: a) un campo *micro-político* o universo microsociológico, de las relaciones personales, lo concreto de las vidas individuales y su interacción, con las implicaciones que tienen sus acciones en otros niveles más alejados, menos próximos (en parámetros territoriales o temporales); b) un campo *meso-político* o universo meso-sociológico, donde normalmente se realiza la política (pueblos y sociedades), pero que en general tiende a olvidar los otros niveles; c) un campo *macro-político* o universo macro-sociológico, de alcance planetario en relación a la naturaleza y la especie humana, en estrategias a largo plazo.¹⁸⁴ Desde lo antropolítico, los actores deben desenvolverse en escenarios contradictorios, convergentes y complementarios, en las tres escalas y en los tres tiempos (corto, medio y largo plazo), quizás con prioridades diferentes y muchas veces antagonistas, pero sin reducir los escenarios al de su situación particular o responsabilidad principal.

En este sentido, se impone la insistencia de estrategias¹⁸⁵ que tomen en cuenta la implicación individual y colectiva en los procesos de transformación, con mayores grados de autonomía relativa, participación e interdependencia sistémica. Estas estrategias se orientan a dar respuesta a *qué cambios hacer y qué hacer con los cambios*. Tomás Rodríguez Villasante habla de “estrategias implícitas” para denominar el trabajo del análisis de redes (*Network Analysis*) en la negociación de redes y conjuntos de acción entre distintas posiciones, llevándolo todo ello a lo concreto, es decir, a las actuaciones operativas. Los trabajos de Rodríguez Villasante han sido de gran impacto a la hora de profundizar teórica y metodológicamente la concepción de la Investigación-Acción Participativa (IAP). Al respecto, dice este autor: “la implicación negociada entre las redes pasa a ser un factor determinante para fijar unos objetivos partici-

183 Es muy sugerente el análisis del individuo y del sujeto (y de allí al actor social) que realiza Alain Touraine, ob. cit., donde una de las dimensiones sustantivas del “ser sujeto” es, precisamente, esa capacidad de reconocer al ‘otro’ también como sujeto, siendo igual y diferente.

184 Para profundizar sobre Antropolítica, véase Morin y Kern (1993), así como Solana (2001).

185 La diferencia entre programa y estrategia es la diferencia entre pensamiento simplificador y pensamiento complejo. La estrategia es un escenario de acción que puede modificarse en función de las informaciones, los acontecimientos y los azares que sobrevengan en el curso de la acción (véase Morin, 1994).

padados, desde donde rescatar las motivaciones y una mayor eficacia cuantitativa y cualitativa”.¹⁸⁶ En la misma línea es que Michael Gibbons plantea sus propuestas del denominado *Modo 2 de generación del conocimiento*, cuando plantea que un mayor involucramiento social en la definición de los problemas y soluciones no solamente significa una mejor solución social, o una solución mejor adaptada, o una que ofrece tranquilidad social a una comunidad, sino que también significa una *mejor solución técnica*.¹⁸⁷ Un conocimiento que sea “socialmente robusto”. Esta concepción, en América Latina, ha sido desarrollada con diversos énfasis, en atención a las características culturales y socio-históricas propias de nuestra región, desde el principio de “dialogicidad” que pretendía Paulo Freire, o desde las propuestas de Fals Borda, e incluso con las aplicaciones de los desarrollos sobre investigación-acción realizados por Louis-Joseph Lebret desde el Movimiento Economía y Humanismo, que tuvo importante influencia en nuestros países.

La vida cotidiana y las redes sociales, así, se constituyen en ámbitos privilegiados para desarrollar iniciativas críticas y autocríticas de este orden. En esta dirección es que se vislumbra una propuesta: la generación de dispositivos con alto grado de participación público/privado para promover la integración de los saberes y la elaboración de políticas de desarrollo pertinentes y sustentables.

La experiencia de MYSU (Mujer y Salud en Uruguay) y su Observatorio Nacional en Género, Salud Sexual y Reproductiva

En la década de los 90, la sociedad civil y en particular los movimientos de mujeres en Uruguay fortalecieron su legitimación social y sus estrategias de acción a favor de la instalación de una agenda específica, sobre la condición de la mujer, en la opinión pública y en la discusión política. Se elaboraron instrumentos de monitoreo ciudadano (sobre todo de los compromisos que el país ha asumido internacionalmente con el sistema de Naciones Unidas),¹⁸⁸ lo

186 Tomás Rodríguez Villasante, *Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una nueva etapa para el Network Analysis*, Universidad Complutense, Madrid, 2001.

187 Véase Klein, J. T. *et al.* (2001) *Transdisciplinarity...* ob. cit.

188 Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) y ratificación del protocolo CEDAW (Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres, 2001).

cual contribuyó al fortalecimiento de esta agenda, aunque pronto se advirtió que su definitiva instalación no sería posible sin aumentar la capacidad para la incidencia política: era necesario calificarla fuertemente. La estrategia elegida por MYSU, fue instalar un dispositivo institucional técnico-político –de alta rigurosidad científica, generador de conocimiento e información útil y relevante– que potenciara la misión de incidir en la definición e implementación de políticas públicas en salud con perspectiva de género y derechos. Así nació, en 2006, el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva, en el marco del proceso de Reforma del Sistema de Salud, liderado por el Ministerio de Salud Pública como autoridad sanitaria nacional. Fue concebido desde el principio como una herramienta para dar cumplimiento a algunos de los más importantes objetivos de la institución:

- Producir y difundir investigaciones sobre el estado de situación de las políticas públicas, la salud y los derechos sexuales y derechos reproductivos en Uruguay.
- Promover el uso de las evidencias científicas en el diseño, implementación, y evaluación de las políticas públicas en salud sexual y reproductiva.

En el camino recorrido, el desarrollo de esta herramienta institucional de producción de conocimiento al servicio de una política pública específica ha encontrado múltiples desafíos y obtenido importantes logros. Se trata de una experiencia particular de articulación del conocimiento científico con la política pública, en virtud de que la institución se define como una organización con fines de *advocacy* e incidencia en el campo específico de la salud de las mujeres. Por lo mismo, una de sus peculiaridades es que se constituye, desde la sociedad civil, principalmente para ejercer acción política con posi-

FICHA TÉCNICA

Nombre:

Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva

Institución:

MYSU (Mujer y Salud en Uruguay)

Tipo de organización

Asociación Civil sin fines de lucro. ONG.

Fecha de fundación

MYSU: 1996

Observatorio: 2006

Cantidad de funcionarios

MYSU: 9 permanentes y 5 asociados.

Observatorio: 3 permanentes y 2 asociados.

Presupuesto anual:

MYSU: USD 180.000.-

Observatorio: USD 25.000.-

Sede:

Montevideo, Uruguay.

Contacto:

<http://www.mysu.org.uy>

<http://www.mysu.org.uy/observatorio>

ción institucional respecto al campo objeto de su intervención. Como señalan sus responsables:

No estamos en la categoría de organización social dedicada a la investigación. Somos una organización social que tiene una agenda de incidencia política y que generó una herramienta propia de producción de información y conocimiento para fortalecerla.

No obstante este posicionamiento particular en el espectro de la casuística del diálogo entre conocimiento y política, muchas de sus estrategias y desarrollos, así como los desafíos que ha enfrentado al apelar a la investigación para lograr sus fines de incidencia, ilustran de manera general acerca de las complejidades que hemos descrito sobre este asunto. Las siguientes páginas pretenden mostrar algunos hitos y características que definen esta experiencia.¹⁸⁹

**Áreas temáticas cubiertas
por el Observatorio:**

- Embarazo, parto y puerperio
- Mortalidad materna
- Aborto inseguro y aborto provocado
- Anticoncepción reversible y no reversible
- Violencia contra las mujeres
- Infecciones de transmisión sexual y VIH-SIDA
- Cáncer génito- mamario y de próstata
- Fecundidad
- Vida sexual
- Educación sexual

El Observatorio cuenta en la actualidad con una estructura de tres investigadores sociales estables y dos estadísticos asociados, con una dedicación diaria de cinco horas de labor. Entre sus tareas, se cuenta la elaboración de los Informes anuales, donde se recoge y analiza información estadística y cualitativa sobre distintas dimensiones de las políticas públicas de salud sexual y reproductiva en Uruguay.¹⁹⁰ A su vez, realiza búsquedas permanentes de información e indicadores de interés, que son incorporados al sitio web para

189 Para analizarla, el autor se basa en información y documentos institucionales, así como en entrevistas a sus directoras ejecutivas, Lilián Abracinskas y Alejandra López Gómez. También en las percepciones de otros actores involucrados en las políticas consideradas, en particular en entrevistas a Miguel Fernández-Galeano, ex sub-secretario de Salud Pública, y a Magdalena Furtado, del Fondo de Población de Naciones Unidas, agencia que apoya al Observatorio. A todos ellos, nuestro reconocimiento por la disposición para contribuir con este trabajo. Los recuadros que aparecen en el cuerpo del texto llevan las iniciales del entrevistado para su mejor identificación (MFG, LA, ALG, MF).

190 Los Informes de los años 2007, 2008 y 2009 están disponibles en <http://www.mysu.org.uy/observatorio>

***Se trata de establecer un diálogo pro-
ductivo y en donde cada quien sepa
qué lugar le toca.***

LA / ALG

***Existe una sobreestimación de los
expertos y una subestimación de la
política. Por el contrario, debe haber
subsidiariedad de la política, la políti-
ca tiene que mandar. Cuando yo apelo
a lo técnico, tengo que preservar su
campo de autonomía, pero la guber-
nanza última es política y social.***

***Hay que entender que hay roles dife-
renciados, hay que entender el diálogo:
tanto desde el lado de la oferta como
desde el lado de la demanda.***

El diálogo tiene que tener reglas claras.

MFG

su divulgación en el dominio público (indicadores socio-demográficos, socio-económicos, de salud sexual y reproductiva, así como leyes, normativas, guías clínicas e información relevante sobre la actualidad del sistema de salud uruguayo). Asimismo, nutre con información significativa diversidad de instrumentos de comunicación que elabora MYSU en sus campañas de sensibilización.

De acuerdo con la información institucional disponible, sus objetivos son los siguientes:

- Desarrollar un sistema de vigilancia de la implementación de normas nacionales relacionadas con la salud sexual y reproductiva en servicios de salud.
- Actualizar sistemáticamente la base de datos de indicadores demográficos, socio-económicos, de salud sexual y reproductiva, de acceso a servicios, de violencia y de calidad de atención creada por el Observatorio, mediante la información disponible en fuentes oficiales, internacionales y de organizaciones sociales.
- Elaborar recomendaciones para potenciar la implementación de normativas legales y técnicas en el área de la salud sexual y reproductiva.

El Observatorio ha sido declarado de interés por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y cuenta, desde su creación, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Estos respaldos, que no han afectado la independencia institucional, están fundados en la importancia que, tanto la autoridad sanitaria como la agencia especializada de Naciones Unidas, le adjudican a una iniciativa de este tipo. Al respecto, el ex sub-secretario de Salud Pública Dr. Miguel Fernández Galeano,¹⁹¹ sostiene que:

191 Actual consultor de OPS/Uruguay, ex subsecretario de Salud Pública, exdirector de Salud del Gobierno de Montevideo (Intendencia Municipal de Montevideo).

La ruta crítica para los gestores de políticas públicas pasa por basar la gestión pública en el uso de la investigación social para la construcción de política pública. (...) La construcción de política pública, desde que estuvimos en la Intendencia Municipal de Montevideo, se hizo sobre la base de tomar como referencia fundamental la mirada independiente y crítica de política/sustento técnico/ mirada objetiva de la realidad que había tenido en la política de mujeres el movimiento de mujeres y, en particular, MYSU. Es una continuidad histórica desde esta perspectiva. Esto se sustenta en un esfuerzo de monitoreo y control social de la gestión. Tiene esa doble dimensión: contribuye a un tiempo al diseño, y en otro a mirar si las cosas suceden o no.

El tema central es la relación entre lo político, lo técnico y lo social, desde la representación sustantiva de los movimientos sociales: el desafío es cómo integrar esto a la política pública. No para hacer necesariamente lo que pide la sociedad civil, sino para tamizarlo a través de los objetivos políticos estratégicos (en nuestro caso la reforma del sistema de salud). Para nosotros era muy importante que hubiera un proceso de establecimiento de una “línea de base” en distintas áreas.

No son frecuentes las posiciones de este tipo en las jerarquías gubernamentales ni en el actor político en general. Carol Weiss señala esta debilidad claramente:

En las sociedades en desarrollo, los responsables clave de tomar decisiones a menudo carecen de instituciones sólidas para buscar y absorber conclusiones, analizarlas críticamente y tener en cuenta sus repercusiones en los problemas locales. (...) Además, los individuos que ocupan los cargos más altos quizá no tengan mucha experiencia individual en evaluación e investigación en el plano local y nacional concebidas para satisfacer sus objetivos.¹⁹²

Debe destacarse, en este caso, una forma de concebir lo político, junto con la confianza en la independencia de los aportes recibidos de parte de la sociedad civil organizada y, en el particular de MYSU y su Observatorio, en la legitimidad institucional y científica como actor en este diálogo. Más allá de ello, intervienen las cualidades personales del gestor público. Abracinskas y López Gómez relatan la experiencia de MYSU de la siguiente forma:

192 Weiss, C. (2009) Prólogo a Fred Carden, *Del conocimiento a la política*, Icaria/IDRC, Barcelona.

Desde el gestor político, se suele ver con cierto recelo un monitoreo hecho desde afuera. Hemos debido construir una política de participación desde el diálogo, donde se entienda que se trata de una sociedad civil que quiere aportar a la construcción del cambio pero desde una mirada externa. A veces, en este sentido, hemos tenido mejor predisposición de los decisores o de los mecanismos de asesoría para entender esta posición y otras veces no tanto. Participar no significa avalar, eso sería cooptación funcional de la base social. Se trata de establecer un diálogo productivo en donde cada quien sepa qué lugar le toca. Hoy por hoy, en algunos decisores políticos, este reconocimiento existe, y en la medida en que ese reconocimiento se verifica, existen mayores posibilidades de diálogo, de aporte y de legitimación del actor y de la agenda. Esto puede ser diferente en dependencia del jerarca con el que se habla, por distintas razones, incluso por tipos de personalidad y de calidad de la confianza en el vínculo personal con los decisores, en relación con quién está en cada lugar de la institucionalidad. Aquí son muy importantes las personas, su voluntad política y su concepción de diálogo con otros actores.

Por su parte, el papel que ha desempeñado el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en el desarrollo de esta iniciativa ha resultado un factor de gran importancia. La estrategia de UNFPA —en general y en particular desde su oficina en Uruguay, instalada en 2004— no solo ha sido trabajar con contrapartes gubernamentales, sino también integrar a la sociedad civil organizada en las líneas de actividad que se plantea. En este sentido, ha apoyado y promovido el diálogo entre gobierno y sociedad civil, y se ha vuelto un actor relevante que garantiza el acompañamiento del vínculo entre oferta y demanda, además de respaldar la independencia técnica del actor social. En el campo particular de la agenda de género y salud sexual y reproductiva —una de las carteras temáticas que atiende la Agencia— esto ha sido no solo relevante sino exitoso. Aunque se advierten áreas que requieren ajustes y mejoras, la Agencia confía en que una estrategia de este tipo contribuye de manera decisiva en el mejor diseño, implementación y evaluación de política pública.

Sobre ello, Magdalena Furtado, de la oficina UNFPA Uruguay, señala:

Por mandato, UNFPA debe tener incidencia en el país sobre los temas de nuestra agenda. Eso se realiza contribuyendo a la generación de conocimiento, la elaboración de políticas públicas y el monitoreo del grado de cumplimiento.

MF

A diferencia de otras agencias que trabajan solo con gobiernos, la visión de UNFPA es trabajar de manera equilibrada con gobiernos y socie-

dad civil. En nuestro caso particular, distribuimos los fondos en partes iguales, en todas las carteras que abordamos. Esto abre las puertas —y esto es fundamental para la filosofía de UNFPA— a la posibilidad de tener proyectos que alienten la participación de la sociedad civil: investigación, monitoreo ciudadano, evaluaciones, encuestas, que de alguna manera puedan ser útiles a las acciones que implementan los gobiernos. Esto es de la mayor importancia, ya sea para pensar nuevas acciones, tanto como para replantearse las existentes o monitorear las políticas públicas en implementación. No se trata de tener instancias separadas, apoyando a uno y a otro, sino intentar una estrategia integral entre actores diversos, en una triangulación virtuosa.

Una visión de la política; una visión del sentido de la investigación; una visión del papel de las organizaciones sociales en los asuntos públicos. En este entramado, se hace posible —no sin conflicto— la superación de algunos hiatos que estaban descriptos por nuestros corresponsales en el Portal Educativo de la OEA, a cuyas opiniones críticas hacíamos referencia al inicio de este capítulo.

Las responsables del Observatorio describen del siguiente modo el sentido de este dispositivo:

Se trata de una propuesta política y técnica de monitoreo ciudadano sobre el estado de la salud sexual y reproductiva, en el contexto de un proceso de implementación de la reforma

del sector salud en Uruguay. El Observatorio se propone identificar y analizar los sesgos en el diseño e implementación de políticas públicas, según sexo, género, edad, orientación sexual y nivel socioeconómico, para generar insumos que permitan su transformación basada en criterios integrales de equidad e igualdad.

El diseño y la puesta en marcha de un Observatorio de estas características, como herramienta de mayor complejidad, potencia las posibilidades de incidencia en la definición, implementación y evaluación de políticas públicas. Al mismo tiempo, ofrece evidencias construidas con criterios de profesionalidad y autonomía, que pueden servir de insumos para el trabajo de diferentes actores que intervienen en la agenda de género, salud y derechos sexuales y reproductivos.¹⁹³

193 Tomado del Informe del Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva (2009), p. 9.

El Observatorio pretende trabajar sobre tres cometidos básicos de su accionar. Por un lado, el poder dar cuenta de la realidad de manera rigurosa, con profesionales altamente capacitados, para calificar la incidencia política con insumos validados de manera científica. En este sentido, se establecen estrategias específicas para que esos insumos puedan ser utilizados por los decisores políticos a la hora de definir cuáles serán las

Lo que nosotros pretendemos es que MYSU, como actor en esta agenda, sea escuchada no solamente por su trayectoria, su historia, la contundencia política de su planteo y de su acción, sino porque además sustenta todo ello con evidencia, que además se trasparenta en las metodologías y los diseños, que están a la vista. Esto representa un salto muy importante en la calidad de la incidencia política.

LA / ALG

orientaciones de las políticas en el terreno particular de la salud sexual y reproductiva. Por otro lado, el diálogo con la ciudadanía es clave, según las responsables del Observatorio, para promover el conocimiento de los derechos y la responsabilidad para exigirlos. Esto, señalan, se sustenta sobre una concepción de Derechos Humanos desde una perspectiva concreta, a través de la promoción de medios de apropiación de la información sobre los derechos y su ejercicio. Una tercera dimensión que consideramos ha sido la referida al proceso de legitimación de una agenda específica así como del actor que la instala con sentido político.

El diálogo con las políticas: factores que lo favorecen

Ciertas características de esta experiencia son factores que favorecen su incidencia en el proceso de debate político sobre el campo objeto de su acción. Por un lado, su independencia institucional –tanto técnica, como política y económica. Los Informes que se han presentado hasta el momento dan cuenta tanto de las insuficiencias del sistema y sus instrumentos, como también de los avances verificados en las políticas en el período considerado. Según sus responsables, “hay que ir construyendo la cultura de la honestidad con que se plantean la información y los resultados de investigación”. La independencia económica, por su parte –fundamentalmente de los poderes públicos y los gobiernos–, es quizás uno de los desafíos mayores de este tipo de iniciativas. En términos generales, no es fácil la obtención de fondos de cooperación para fines de incidencia política. Esto coloca incertidumbre a medio y largo plazo en la sustentabilidad financiera de este tipo de empresas. Sobre este particular, sus responsables enfatizan:

MYSU, por decisión institucional, no presta servicios, ni desarrolla programas sociales, ni realiza convenios con el Estado. En la región, muchas organizaciones se dedican a implementar política pública en convenio con el Estado, o bien a trabajar en proyectos con comunidades de base, o bien a prestar servicios. Eso está muy bien y depende de la misión de la organización. Sin embargo, es posible que muchas veces la lógica institucional sea inundada por estos compromisos. Finalmente, se corre el riesgo de quedar con muy poco margen interno o sin dispositivos institucionales para la reflexión política sobre la incidencia de su acción.

En América Latina lo que percibimos es que hay un gran atraso en estos temas, existe un importante déficit en la reflexión política y en la capacidad organizacional para la incidencia política.

Por otro lado, la legitimidad institucional, creciente a través de los años, es un factor que facilita que su voz sea escuchada en los ámbitos de decisión. De ahí que el Observatorio haya fortalecido un accionar institucional que usa sus producciones para tener mejor calificación en la intervención política. Según advierten “el Observatorio es una herramienta que nos ha legitimado como una voz insoslayable en estos temas.” Esta legitimidad a lo largo del tiempo también está sostenida por lo que llaman “la memoria institucional”: La memoria de lo que se ha hecho en política pública en las distintas administraciones no necesariamente la tienen los organismos gubernamentales, pero sí y fundamentalmente, las organizaciones sociales.

Ello responde, además, a una clara definición de la misión institucional y de la agenda política como ONG especializada. En el mejor de los casos, este posicionamiento de la organización puede verse, como lo hace Miguel Fernández Galeano, como una importante función de control y contribución a la política.

Ya sea desde la academia o desde ONG especializadas, la tarea de investigación para la construcción de política pública está respaldada, por un lado, en la misión de *advocacy*, es decir, la función de colocar en la dimensión de la política lo que la sociedad civil está viendo como demandas y exigencias de determinados sectores. Por otro lado, es una manera de contribuir –con información relevante basada en evidencia y sistematizada en una lógica sistémica y compleja– al mejor diseño de política pública.

El diálogo con los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, constituye un elemento que nutre el debate sobre esta agenda y fortalece la base social de la institución. Se trata de una estrategia expresamente definida y fundada, que tiende a operar un cambio cultural a nivel de organizaciones y ciudadanía. Según Abracinskas y López Gómez:

Las organizaciones con las que nos vinculamos, antes se relacionaban con esta agenda solo desde la demanda de la necesidad insatisfecha de acuerdo a la afección concreta. Desde nuestra perspectiva, lo que planteamos es transferir a las organizaciones esta concepción política del accionar desde la sociedad civil organizada. Es decir, “no solo demandando mis necesidades específicas, sino que entiendo que esto es una transformación política y cultural”. Esta transformación no solo pasa por la satisfacción de la necesidad directa sino por entender que esto transforma el vínculo del sistema de salud con la población usuaria. Aquí la población usuaria no tiene que posicionarse solo como beneficiario de una política, sino como sujeto portador de derechos, y el Estado tiene la obligación de presentar las garantías para que pueda ser ejercido. Esto también ha sido potenciado por el Observatorio. Hemos ampliado mucho nuestra base social de apoyo a esta agenda, con alto impacto, incluso en actores que tradicionalmente no se posicionaban en ella. Por ejemplo, el PIT-CNT, la Central única de trabajadoras y trabajadores de Uruguay, acaba de desafiliar a dos de sus dirigentes por causa de haber comprobado que habían ejercido violencia doméstica. El tener el posicionamiento de la Central en torno a esta agenda de Derechos Sexuales y Reproductivos es bastante inusual.

Ciertos factores externos o de coyuntura pueden constituirse, asimismo, como catalizadores de una fértil vinculación del conocimiento científico para su utilización en ámbitos de política pública. En este sentido, el contexto político en el que se instala el Observatorio, así como la legitimidad de la Agencia de cooperación que respalda esta iniciativa, parecen haber sido elementos favorecedores para la estrategia de incidencia. Así lo relata Magdalena Furtado, de UNFPA:

Siempre hemos reconocido la disposición del Ministerio de Salud Pública para recibir aportes de investigación independiente sobre las políticas implementadas, ya que no es fácil que un gobierno abra sus puertas y se deje observar. Aquí hay varios factores que contribuyen: por un lado, la importancia que estas últimas Administraciones le han dado

a la participación ciudadana; por otro lado, involucrar a la entidad del gobierno desde el inicio en la estrategia hace posible su empoderamiento y el mejor uso de los hallazgos; por último, existe un reconocimiento por parte del Gobierno hacia UNFPA, en relación con nuestra modalidad de trabajo, que trata de aportar técnicamente a través de la articulación de diferentes actores.

En el prólogo al estudio que Fred Carden y su equipo realizó para el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC según sus siglas en inglés) —donde analiza las consecuencias de veintitrés proyectos financiados por esta agencia, cuyos trabajos se presume que consiguieron influir en ciertas medidas políticas—, Carol Weiss acota algo muy interesante que nos permite calibrar la complejidad del entramado que debe tejerse para intentar la empresa de asociar la investigación a la política con cierta esperanza:

La moraleja del cuento es que la buena investigación puede llegar a tener influencia si se hace con diseño y método rigurosos, guarda relación con los intereses y las preocupaciones de un organismo, establece comunicación frecuente y crea oportunidades de *feedback* con sus audiencias, y tiene algo importante que decir.¹⁹⁴

Desafíos y complejidades de la investigación para políticas

Si bien el postulado básico de la instalación del Observatorio por parte de MYSU se respaldaba en una idea clave, como es el valor del conocimiento científico para formular mejores políticas públicas, su implementación concreta no siempre ha estado exenta de desafíos y dificultades.

Una de ellas responde a lo que hemos descrito como la insuficiencia del modo clásico de producción del conocimiento a la hora de su aplicación concreta en asuntos públicos. Este parece ser un componente decisivo, tanto del lado de la demanda como del de la oferta, a fin de viabilizar un diálogo productivo entre investigadores y po-

Se confunde independencia con neutralidad. La neutralidad es el elemento letal del conocimiento.

MFG

194 Weiss, C. (2009) En: Carden, F., ob. cit.

líticos. Desde la óptica de la gestión política, Fernández Galeano expresa lo siguiente:

La investigación social es imprescindible para una buena política pública: es fundamentalmente evaluación y propuesta. En la academia, los trabajos de tesis adolecen de esta visión. Hay enormes esfuerzos metodológicos, de sistematización rigurosa y con gran potencia, pero las conclusiones son débiles. No se sabe cómo utilizar lo que se investigó. Para mí, como gestor político, lo más importante son esas 4 páginas, que nunca están. Por eso las ONG temáticas, orientadas en áreas de políticas definidas, independientes y con buen nivel técnico, tienen la posibilidad de generar insumos altamente valiosos para políticas públicas, las nutren y las interpelan respecto a cómo seguir avanzando. Esto es lo que está fallando estructuralmente en el país.

Sin embargo, esta posibilidad de diálogo no pasa únicamente por la institucionalidad de la oferta, sino que tiene que ver también con los paradigmas que orientan la acción de los investigadores, y que no siempre han sido formados para incorporar esta visión en sus trabajos. Para contribuir en parte a eliminar este déficit, los esfuerzos de la Escuela de Verano MOST/UNESCO para jóvenes investigadores han estado dirigidos a visualizar la posibilidad de aplicar sus producciones a favor del debate sobre políticas. Si bien la investigación en ciencias sociales puede contribuir a mejorar el proceso de planificación de políticas, de acuerdo con Nadia Auriat, “no hay que pretender por ello que todos los especialistas de ciencias sociales deban interesarse en estos procesos.”¹⁹⁵ Sin embargo, sería muy importante que los investigadores más jóvenes tomaran en cuenta esta posibilidad y contemplaran los desafíos que se plantea al cuestionar, entre otras cosas, paradigmas de base en cuanto a la neutralidad científica y al destino del conocimiento.

No hay suficiente comprensión de la potencialidad que tiene la utilización no instrumental de la investigación.

Yo construyo de verdad política pública de calidad si soy capaz de enterarme de este Observatorio, que por definición va a venir a decirme lo que falta y falla en el sistema.

Si el horizonte del político es solo responder al Partido, está perdido.

Si el horizonte es que las políticas sean buenas e innovadoras, superando el modelo preexistente, entonces hay que aprovechar la investigación social.

MFG

195 Auriat, N. (1998) “Politique sociale et recherche en sciences sociales: pour une reprise du débat”. En: *Revue Internationale de Sciences Sociales*, no. 156, junio, UNESCO, París.

El Observatorio de MYSU no ha estado ajeno a esta circunstancia. Uno de sus mayores desafíos ha residido en el reclutamiento de investigadores en ciencias sociales que conjuguen un abordaje científicamente riguroso con una modalidad de producción de conocimiento y sistematización de información que sea a la vez útil, relevante, aplicable y comunicable. En este sentido, sus responsables señalan que:

Este modo de producción de conocimiento no está pensado en la Universidad. Por estas razones el reclutamiento de investigadores con esta óptica, que no es la óptica clásica, no ha sido nada fácil. La posibilidad de identificar investigadores rigurosos y solventes, que además tengan vocación de incidencia política, es escasa. Hablamos de investigadores que, al menos, tengan capacidad de interfase, de conectar campos. No es fácil conjugar esto en una persona. Hay una forma de pensar dominante en este campo que no contribuye a la estrategia que nos proponemos institucionalmente.

Una de las estrategias que MYSU ha implementado para intentar superar esta encrucijada entre saber académico y realidad concreta consiste en transversalizar sus programas:

Siempre intentamos que el Observatorio y todas las áreas de MYSU estén intervinculadas, que no sean proyectos verticales. Aquí quien investiga está en vinculación, por ejemplo, con quien implementa una experiencia de taller en la comunidad, o con quien participa en un mecanismo institucional.

UNFPA hace mucho énfasis en la elaboración de sistemas de información y en la producción de conocimiento científico, porque considera que la investigación es clave para los tomadores de decisión en políticas públicas. Eso está en nuestro mandato.

MF

A la vez, este tipo de conocimientos –que no se culmina necesariamente en un tribunal de tesis, en una revisión de pares, o en una publicación académica–, orientado a incidir en el ámbito político y social, tiene que ser comunicado de manera adecuada a distintas audiencias. A las dificultades paradigmáticas en el terreno del modo de su producción, se agrega la complejidad de traducir los hallazgos en material comprensible en términos de comunicación adecuada a cada destinatario. Para el Observatorio y para su institución matriz, el capítulo de la comunicación es un componente mayor. Al decir de sus responsables, la comunicación no es, en este caso, una *herramienta* sino una *estrategia*. En relación con esto, Abracinskas y López Gómez explican lo siguiente:

El conocimiento generado debe llegar a audiencias muy diversas, y eso define las estrategias y modos de comunicación. La estrategia de ampliación de base social, de información ciudadana requiere un tipo de comunicación muy

Hay dos grandes batallas para la política pública: por un lado, la profesionalización de la función pública y el Estado; la otra es la utilización permanente del conocimiento científico en la construcción de la política.

MFG

distinto que sí va dirigido a los medios de comunicación o al actor político. Esta comunicación social para nosotros es básica, y hay dos aspectos distintivos en esta dirección: por un lado, todo material que sacamos en esta línea, primero debe estar probado con las comunidades, no son solo definidos centralmente; segundo, siempre cuidamos la buena calidad del producto, aunque sea sencillo. Esto también es un desafío para los comunicadores que trabajan en la institución, se trata de una exigencia que no siempre es bien comprendida.

La estrategia de comunicación se traduce, en nuestro caso, en criterios de oportunidad, calidad, pertinencia y sentido político. No siempre los comunicadores tienen la capacidad de interpretar cabalmente lo que se pretende. En los últimos tiempos hemos incorporado las tecnologías de comunicación a este componente: Facebook, Twitter, etc. La dificultad reside en que nos encontramos con comunicadores que solo saben hacer esa parte del trabajo, y no logran integración de los distintos medios a su alcance. Esta limitación profesional se traduce en dificultades para una instrumentación adecuada del saber técnico a la misión institucional, en que un mismo texto debe ser retraducido para llegar a distintas audiencias con características particulares.

Todo ello (investigación aplicada, comunicación adecuada) constituye un desafío para la estrategia de convergencia de lo técnico y lo político al interior de la organización y a favor de la incidencia. Frecuentemente el diálogo entre estas partes se concibe en el espacio interinstitucional, en el vínculo entre la organización productora de conocimiento y el tomador de decisión, entre oferta y demanda. Sin embargo, como muestra este caso, antes de acceder a ese espacio ha sido necesario procesar un diálogo en la interna institucional, con el propósito de conjugar ambas dimensiones de manera coherente y traducir este precipitado en acciones, resultados y productos consistentes.

A modo de conclusión

El complejo investigación/políticas –como diálogo, como interfase, como tensión entre lógicas diversas y complementarias– está creciendo en la consideración tanto de las organizaciones sociales, como de los centros de investigación, los decisores políticos y la ciudadanía. No obstante, como señalara Fred Carden, “influir en la política con buena investigación supone un desafío en cualquier parte... y es especialmente difícil en los países en desarrollo.”¹⁹⁶ El caso que venimos de reseñar quiere cumplir con el propósito de ilustrar algunas de las reflexiones que se han propuesto aquí, así como ejemplificar las condiciones que muchas veces advertimos al estudiar este campo. Nuestra reseña pretende ser solo ilustrativa, pero eso por sí solo, ya permite dar cuenta de algunos conflictos, dilemas y circunstancias que afectan la definición de ofrecer la investigación social como insumo para mejores políticas. Es necesario, si se quiere avanzar en esta línea, desarrollar estudios sistematizados, comparativos, con metodologías adecuadas a la particularidad del objeto de estudio. De esto trata nuestro próximo desafío.

En términos de políticas, tiene que haber un cambio cualitativo en la intensidad del uso que hagamos de la investigación social para construir política pública.

MFG

Bibliografía

- Auriat, N. (1998) “Politique sociale et recherche en sciences sociales: pour une reprise du débat”. En: *Revue Internationale de Sciences Sociales*, no. 156, junio, UNESCO, Paris.
- Bronfman, M. y C. Herrera *Obstáculos y retos para un vínculo más dinámico entre investigación y políticas en salud*, Instituto Nacional de Salud Pública/Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud, México.
- Brunner, J. J. (1996) *Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento*. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 146, noviembre-diciembre, Buenos Aires.

196 Carden, F. (2009), ob. cit.

-
- Carden, F. (2009) *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*, prólogo de Weiss, C., Edición Icaria/IDRC, Barcelona.
- Carrizo, L. y A. L. Rivoir (2001) *El uso de la investigación para el diseño de políticas sociales. El caso de los Observatorios Gubernamentales en Uruguay*, estudio realizado en el marco del Proyecto “Factores que Mejoran la Utilización de las Investigaciones para la Política Social” del Programa MOST de UNESCO y la Universidad de Harvard.
- Carrizo, L. (2001) *Vida cotidiana y sociedad local. Subjetividad en la acción social. Aportes para la teoría del Desarrollo*, tesis de Maestría, Universidad Católica del Uruguay.
- Carrizo, Luis: *Vida cotidiana, valores y participación. Revista Alternativas*, volumen especial “¿Otro mundo es posible?”, Editorial Lascasiana, Managua (2002).
- Carrizo, L. (2004) *Producción de conocimiento y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática*. En: *Revista Reencuentro*, no. 40, agosto, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Carrizo, L. (ed.) (2007) *Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*, UNESCO/CLAEH/CAF, Montevideo.
- Cross, M. et al. (2000) *Building Bridges. Towards Effective Means of Linking Scientific Research and Public Policy: Migrants in European Cities*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Utrecht.
- Klein, J. T. et al. (2001) *Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology and Society*, Birkhäuser Verlag, Basel.
- Lourau, R. (1989) *El diario de investigación. Materiales para una teoría de la implicación*, Universidad de Guadalajara, México.
- Milani, C. (2005) *Relations entre sciences sociales et décision politique : le chercheur, ses institutions, les décideurs et la gouvernance*. En: Solinís, G. (ed.) *Construire des gouvernance: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E./Peter Lang, Bélgica.

- Morin, E. (1994) *Introducción al Pensamiento Complejo*, Gedisa, Barcelona.
- Morin, E. y A. Kern. (1993) *Tierra-Patria*, Paidós, Barcelona.
- Nowotny, H. y Gibbons, M. (1979) *The Potential of Transdisciplinarity*. En: Klein, J. T. et al. (2001).
- OECD, *Social Sciences in Policy Making*, París.
- Rodríguez Villasante, T. (2001) *Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una nueva etapa para el Network Analysis*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Solana, J. L. (2001) *Antropología y complejidad humana. La antropología compleja de Edgar Morin*, Comares, Granada.
- Solinis, G. (ed.) (2005) *Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E./Peter Lang, Bélgica.
- Touraine, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, Buenos Aires.