

## La interacción entre investigación y política: aproximaciones conceptuales

### *The interaction between research and policy: conceptual approaches*

Yamila Kababe \*

Desde hace varias décadas, el campo de la investigación en ciencias sociales señala que el conocimiento generado como resultado de la investigación académica puede ser un insumo relevante para la formulación de políticas públicas. Sin embargo, existe un amplio consenso acerca de la debilidad de los intercambios entre los resultados de la investigación y los responsables de la política pública. Específicamente en Argentina, una serie de estudios realizados en el ámbito de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), señalan que la transferencia de conocimiento producido en la academia hacia las políticas de CTI no sólo es poco frecuente sino que además es un proceso que se caracteriza por ser complejo y no automático. Bajo este marco, el artículo tiene por objeto realizar un análisis y una sistematización de aportes teóricos a través de los cuales se discute acerca de la complejidad de la interacción entre el ámbito de la ciencia y el de la política pública, las problemáticas frecuentes en tales procesos, así como los factores que promueven la influencia de la investigación en la producción y diseño de políticas públicas. Como resultado del análisis, en el trabajo se identifican diversos factores que permiten mejorar la comprensión acerca del proceso de transferencia de conocimientos.

205

**Palabras clave:** políticas CTI, investigación CTI, transferencia de conocimiento

*For several decades the field of social science has indicated that the knowledge generated as a result of the academic research can be a relevant input for the formulation of public policies. However, there is a broad consensus about the weakness of the exchanges between researchers and policy makers. In Argentina, a number of studies in the field of political science technology and innovation (STI) indicate that the transfer of academic knowledge to STI policy is not only rare but also a complex and not that automatic of a process. Under this framework, the objective of this article is the analysis and systematization of theoretical contributions that discuss about the complexity of the interaction between the fields of science and public policy, common issues in such processes as well as the factors that promote the influence of research in the production and design of public policies. As a result, this paper identifies several factors that could improve the understanding of knowledge transfer process.*

**Key words:** STI policies, STI research, knowledge transfer

\* Investigadora del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES), docente de la Universidad Nacional de Quilmes. Correos electrónicos: ykababe@centrorredes.org y ykababe@gmail.com. Se agradece a la Dra. Lilia Stubrin y a la Lic. María Elina Estébanez por sus valiosos comentarios a las versiones previas de este artículo.

## Introducción

En las últimas décadas, se ha reconocido crecientemente la estrecha relación entre la capacidad de los países de introducir cambios tecnológicos y su desarrollo económico. Esto ha generado, por un lado, que los países implementen políticas destinadas a promover la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), y por el otro, que la comunidad científica (en particular desde las ciencias sociales) se aboque a estudiar los procesos de cambio tecnológico, aprendizaje e innovación. Ambos fenómenos parecen afortunados y, potencialmente, su interacción podría ser más afortunada aún.

El acervo de conocimiento generado desde la academia, tanto en los países relativamente más desarrollados como en los países en desarrollo, puede potencialmente convertirse en un insumo útil y valioso para el diseño de políticas de CTI adecuadas a los contextos económicos, sociales, productivos e institucionales de cada país. Siguiendo a Weiss (1992), la transferencia de los resultados de las investigaciones hacia la formulación de políticas públicas ha sido concebida, desde hace varias décadas, como un recurso para “ayudar al gobierno a pensar”. Es decir, desde la investigación se podría ofrecer una serie de insumos valiosos para contribuir al mejor diseño de las políticas públicas, ordenar prioridades en el estímulo a la producción de nuevos conocimientos, fortalecer capacidades para la toma de decisiones, y mejorar el diseño de las políticas públicas, entre otras posibilidades.

206 Sin embargo, en la práctica, se observa que la transferencia de conocimientos desde la esfera académica a la esfera de la política pública es generalmente débil y esporádica (Estébanez, 2004; 2007; Lugones et al, 2008; Anlló et al, 2009; Arza, 2012). Cuando esta transferencia se produce, esto generalmente ocurre a través de un conjunto limitado de mecanismos que operan con distinto grado de éxito y frecuencia en Argentina. Es el caso, por ejemplo, de las consultorías y asesorías encargadas por los hacedores de políticas a la academia, así como las interacciones informales entre investigadores y políticos (Stubrin y Kababe, 2013).<sup>1</sup>

En este artículo se propone un análisis y sistematización de diversos aportes teóricos que discuten acerca de la complejidad de la interacción entre el ámbito de la ciencia y el de la política pública, las problemáticas frecuentes en tales procesos, así como los factores que promueven la influencia de la investigación en la producción y diseño de políticas públicas. Si bien la revisión tiene origen en el interés de comprender mejor el caso específico de la relación entre productores y usuarios de resultados de investigación en el campo de la CTI en Argentina, los enfoques y

1. En un estudio empírico reciente se analizaron las prácticas y mecanismos utilizados en Argentina a partir de los cuales se produce la transferencia de los resultados de la investigación al diseño, implementación y evaluación de la política pública de ciencia, tecnología e innovación (CTI) a nivel nacional. Este estudio formó parte del proyecto “Mapeo y descripción de las prácticas, mecanismos y procesos que facilitan el traslado de los resultados de la investigación al diseño e implementación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en México, Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay”, en el marco de la iniciativa de la Red Latinoamericana de Sistemas de Aprendizaje, Innovación y Construcción de Capacidades (LALICS) y con el financiamiento de la Universidad Autónoma de México.

conceptos relevados son pertinentes para otros campos de aplicación y permiten identificar factores que dificultan o favorecen la transferencia de conocimiento desde el ámbito científico al de la política pública en general.

Además, esta indagación teórica de los procesos de transferencia de conocimiento permite iluminar y complementar los análisis sobre el desempeño del Sistema Nacional de Innovación (SNI) argentino y, bajo este contexto, sobre la importancia que reviste la interacción intensa y frecuente entre los ámbitos académico y político. Un conjunto de diagnósticos (Chudnovsky, 1999; Lugones et al, 2005; Anlló et al, 2008) indican que el SNI argentino es un esquema desarticulado, con organismos que interactúan poco entre sí. En general, no prevalece el intercambio de conocimientos y el desarrollo de procesos de aprendizaje colectivo que retroalimenta las capacidades de cada actor dentro del sistema y del sistema en su conjunto. Es decir, se trata de un sistema débil o emergente.<sup>2</sup>

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la siguiente sección se revisan los principales aportes teóricos acerca del proceso de interacción entre la investigación y la política. En la tercera sección se describen las problemáticas frecuentes en este tipo de procesos desde tres perspectivas: del lado de la investigación, del lado de la política, y desde el ámbito de interfase. Tales problemáticas son también analizadas desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo. En la cuarta sección se describen una serie de factores que inciden en el proceso de influencia de la investigación en la política. Finalmente, y como parte de las reflexiones, se propone un esquema de análisis integrado para el abordaje de los procesos de transferencia de conocimientos generados por la investigación hacia la política pública de CTI en Argentina.

207

## **1. El proceso de interacción entre la investigación y la política**

Hacia mediados de la década del 70, los científicos sociales comenzaron a realizar investigaciones empíricas acerca del alcance de los resultados de las investigaciones y su aplicabilidad a las políticas públicas. Los estudios pioneros se centraron en el concepto de “uso”; más recientemente se avanzó en la noción de “influencia” del conocimiento en la política pública. En este apartado se profundiza sobre estos aportes.

### **1.1. El uso del conocimiento en la generación de políticas**

Una de las voces más prestigiosas en el campo de los estudios abocados a la construcción de un puente entre la investigación social y las políticas públicas es la

2. Sobre los procesos de interacción entre los actores del ámbito de investigación y el político abocados a actividades de CTI, las conclusiones de unos pocos estudios realizados sobre el tema (Lugones et al, 2008; Anlló et al, 2009; Arza, 2012) señalan la escasa dinámica interactiva entre ambas comunidades y, en tal sentido, los rasgos que caracterizan la vinculación entre la investigación y política en CTI en Argentina acompañan al diagnóstico sobre el desempeño del SIN.

de Carol Weiss. En su trabajo de 1979, Weiss señaló que el uso de la investigación en el diseño de políticas es un fenómeno complejo que requiere de un profundo análisis del proceso de generación de conocimientos y de los propósitos de su utilización. La autora ahonda acerca del significado del “uso” del conocimiento y, como derivación de este análisis, presenta una serie de modelos que describen las variadas formas que puede adoptar el uso de la investigación en políticas públicas considerando la generación de conocimiento por parte de los investigadores, su uso por parte de los hacedores de política y el vínculo entre generadores y usuarios del conocimiento.<sup>3 4</sup> Basados en el trabajo pionero de Weiss (1979), Landry et al (2001) definen cuatro tipos de modelos de uso:

i) El modelo de empuje de la oferta (*science push*) se caracteriza por la generación de ideas por parte de los académicos. Éstos definen la dirección de las investigaciones en función de su interés en el avance del conocimiento. En este modelo, los usuarios son simples receptores de los resultados de las investigaciones. Por ejemplo, los resultados académicos pueden ser utilizados por parte de los hacedores de política para la toma de decisiones o la formulación de políticas públicas. El modelo esquematiza una secuencia de tipo lineal y automática que supone que la información que resulta de las investigaciones es conocimiento utilizable sin necesidad de un proceso previo de transformación o adaptación. Este modelo está en línea con el modelo centrado en la oferta de conocimiento, propuesto por Carol Weiss (1979).

208

ii) En el modelo de tracción de la demanda (*demand pull*), los usuarios generan demandas concretas de conocimiento a fin de encontrar soluciones a problemas específicos. Este modelo se suele materializar a través de una relación contractual entre el hacedor de políticas, quien define qué tipo de conocimiento necesita, y el investigador. A diferencia del modelo de empuje de la oferta, en este caso el uso del conocimiento es mayor cuando los investigadores focalizan sus líneas de trabajo de acuerdo a las necesidades de los usuarios (y se apartan de la exclusiva focalización en el avance del conocimiento per se). Este modelo está en línea con el modelo centrado en la resolución de problemas (Weiss, 1979).

iii) El modelo de diseminación supera una limitación presente en los dos modelos anteriores; es decir, el supuesto de que la transferencia de conocimientos al diseño de políticas es automático. Este modelo, en cambio, propone un paso adicional consistente en diferentes mecanismos de diseminación de los resultados de investigación alcanzados. La diseminación ocurre cuando el potencial usuario toma conocimiento de los resultados de la investigación. Se puede afirmar que el modelo gira en torno a dos factores clave: el tipo de resultado de la investigación (en

3. En este trabajo los términos “hacedor de políticas” y “político” se utilizan para hacer referencia a aquellas personas involucradas en actividades de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

4. Los modelos presentados por Weiss (1979) son los siguientes: 1) El modelo centrado en la oferta de conocimiento (*the knowledge driven model*); 2) El modelo centrado en la resolución de problemas (*the problem-solving model*); 3) El modelo interactivo (*the interactive model*); 4) El modelo político (*the political model*); 5) El modelo táctico (*the tactical model*); 6) El modelo esclarecedor (*the enlightenment model*); 7) El modelo de investigación como parte del proyecto intelectual de la sociedad (*Research as part of the intellectual enterprise of society*[0])

particular, que el conocimiento sea de utilidad) y los esfuerzos de diseminación (para que el conocimiento generado adquiera visibilidad para el potencial usuario). El principal problema que presenta el modelo, sin embargo, es la falta de interacción entre el productor y el usuario del conocimiento durante el proceso de producción de los resultados de la investigación, dado que el potencial usuario no se involucra en la generación de la información transferible.

iv) El modelo de interacción parte de la premisa que la utilización del conocimiento depende de la ocurrencia de variadas interacciones entre el generador y el usuario del conocimiento y que éstas interacciones suceden de manera desordenada (no lineal) en el tiempo. El modelo postula que las interacciones ocurren sobre la base de objetivos que se formulan a partir de las necesidades y los intereses de todos los actores del proceso, tanto de los investigadores como de los usuarios (hacedores de política) e, inclusive, a través la participación de otros posibles actores. Este modelo se apoya fuertemente en los marcos de análisis focalizados en las diferencias culturales entre academia y política y en los atributos y características de la relación entre usuarios y productores.<sup>5</sup> El modelo asume que, a mayor interacción entre los actores, mayor es la probabilidad de utilización del conocimiento. La utilización del conocimiento es explicada a partir de cuatro tipos de factores: el tipo de investigación realizada y las disciplinas científicas involucradas, las necesidades e intereses organizacionales de los usuarios, los mecanismos de diseminación y los mecanismos de interacción. Este modelo remite al proceso que Weiss (1979) denomina *enlightenment*, en el cual la investigación se va “derramando” de modo lento, indirecto y acumulativo sobre la forma de percibir los problemas y las soluciones de los actores políticos. A la larga, este proceso conduce a cambios en las políticas públicas y a la forma de hacer investigación.

209

En función de las variadas formas de intercambio entre investigadores y hacedores de política que se derivan de los modelos de uso recién presentados, se desprenden otros análisis acerca del concepto “uso” del conocimiento. Autores como Landry et al (2003) y Huberman (1990) señalan que el uso del conocimiento no es un evento discreto, sino un proceso. El uso del conocimiento no se trata de un evento discreto porque raramente los resultados de una investigación son usados directamente por el hacedor de política para resolver un problema específico. Por el contrario, al ser el uso del conocimiento un proceso, su análisis y medición debe ser realizado en múltiples fases. Esto implica identificar cómo el conocimiento producido a lo largo de las fases del proceso de investigación incide en los procesos de toma de decisiones de los usuarios.<sup>6</sup> Al respecto, Landry et al (2003) identifican distintas fases en el

5. Es decir, en las diferencias de valores, objetivos y reglas de comportamiento que rigen a cada una de estas dos comunidades. Los principales rasgos que caracterizan las diferencias culturales entre investigadores y hacedores de política se analizan en el trabajo de Wiseman (2010). Éste identifica factores tales como: los objetivos y motivaciones, el marco temporal para los resultados, los supuestos acerca del impacto de la evidencia de la investigación en la toma de decisiones y los enfoques comunicacionales, entre otros.

6. Landry et al (2003) identifican distintas fases en el proceso de utilización del conocimiento, tanto desde el lado de la investigación como desde el lado de la política. El avance en las distintas fases se produce interactivamente entre ambas comunidades. Por ejemplo: la transmisión del conocimiento desde la investigación y su recepción por la política, los esfuerzos de diseminación desde la academia y la toma de conocimiento por la política, las discusiones sobre los avances del conocimiento y los esfuerzos de adaptación de la política, y otras fases más.

proceso de utilización del conocimiento, tanto desde el lado de la investigación como desde el lado de la política. El avance en las distintas fases se produce interactivamente entre ambas comunidades, mediante la transmisión del conocimiento desde la investigación y su recepción por la política, a partir de los esfuerzos de diseminación desde la academia y la toma de conocimiento por la política, de las discusiones sobre los avances del conocimiento y los esfuerzos de adaptación de la política, y otras fases más. Bajo procesos interactivos como los señalados, los autores señalan que la incidencia de la investigación en política tiene lugar a raíz de un conjunto de resultados (y no de uno sólo) que convergen hacia una determinada dirección.

El análisis de los modelos de uso del conocimiento en políticas puede ser complementado con la tipología propuesta por Beyer (1997), quien distingue tres tipos de uso del conocimiento en políticas públicas:

i) El uso *instrumental* cuando el hacedor de políticas basa sus decisiones en el resultado de una investigación específica. Es decir, el conocimiento derivado de una investigación particular es utilizado para una acción concreta. Este uso es habitual en los modelos “empuje de la oferta” y “tracción de la demanda”.

ii) El uso *conceptual* cuando la investigación permite iluminar situaciones o problemas del campo del diseño de políticas públicas. En este caso, el conocimiento impacta en la acción pero de manera más indirecta y menos específica que en el uso instrumental. Se produce un proceso de reflexión y debate en el cual la investigación inspira cambios en la manera de pensar ciertos problemas por parte de los políticos. Es decir, la investigación modifica las percepciones, actitudes y creencias sobre las relaciones causa-efecto. Es el tipo de uso que prevalece en el modelo interactivo o en la concepción de *enlightenment* de Weiss (1979).

iii) El uso *simbólico* se da cuando la investigación es utilizada para legitimar o dar sustento a posiciones predeterminadas o preexistentes en el campo de las políticas públicas. Es decir, el hacedor de política se apoya en resultados de investigaciones para demostrar que la política diseñada o implementada es acertada y legitimar decisiones o para argumentar la necesidad de incorporar cambios o desacreditar opciones preferidas por otros.

A partir de los resultados de una serie de trabajos que aplicaron empíricamente la distinción analítica de los distintos usos del conocimiento propuesta por Beyer (1997), se observó que generalmente los tres tipos de uso del conocimiento coexisten (Landry et al, 2001 y 2003; Amara et al, 2004). También se señaló que el uso conceptual es más frecuente que el instrumental (y más importante que el simbólico, el cual a su vez es más importante que el instrumental). Bajo este panorama, los tres tipos de uso del conocimiento jugarían un rol significativo en el proceso de decisión política y serían complementarios. Dependiendo del contexto específico en que se produce la toma de decisión, los políticos hacen un uso instrumental, conceptual o simbólico del conocimiento generado por la comunidad académica.

## 1.2. Influencia del conocimiento en la generación de políticas

En línea con el concepto de “uso” del conocimiento en términos de proceso (y no como un evento discreto) y la complementariedad en la ocurrencia de los diversos “tipos de uso”, Carden (2009) instaló la noción de “influencia” de la investigación en el proceso político.<sup>7</sup> A partir de los resultados de un extenso estudio cualitativo, el autor señala que la influencia se construye a través de actividades y relaciones interactivas, cercanas y duraderas entre investigadores y políticos.<sup>8</sup> La influencia no debe ser entendida sólo en términos de la generación de impactos o resultados. Es poco frecuente que la influencia ocurra, por ejemplo, a partir de la lectura de una publicación académica por parte de un político la cual le resulte inspiradora para la toma de decisiones o para dar sustento a los argumentos presentados en un discurso gubernamental o para la sanción de una ley. Siguiendo a Carden (2009), la influencia es un proceso acumulativo que paulatinamente conduce a la expansión de las capacidades analíticas y de comunicación —entre investigadores y políticos— para producir y aplicar conocimiento, y a su vez amplía el horizonte de la política con la emergencia de nuevas alternativas para la acción y mejora los procesos de deliberación y decisión.

En esta temática, Huberman (1990) señala no sólo la importancia de la existencia de vínculos entre investigadores y políticos para que el conocimiento generado en el ámbito científico se convierta en un insumo para la política, sino que además destaca la importancia de que estas relaciones o vínculos se produzcan tempranamente. En otras palabras, la influencia de los resultados de las investigaciones científicas en el campo de las políticas públicas requiere que desde la academia se diseñen y conduzcan estrategias de producción del conocimiento y de difusión de los resultados desde las fases iniciales de la investigación.

La mejora en la calidad y en la cantidad de interacciones entre políticos e investigadores podría favorecer a que el proceso de decisión política sea más abierto, receptivo, confiable y eficiente (Carden, 2009). La gestación del proceso de influencia lleva tiempo y requiere de la construcción de relaciones de confianza entre el ámbito académico y político. A su vez, este proceso sería variable y dependiente del contexto (especialmente de las especificidades cambiantes de los procesos económicos y sociales, y del régimen de decisión política en el que la investigación es realizada y

7. La línea de trabajo de este autor se deriva de iniciativas que nacieron en la década del 90 y avanzaron en los años siguientes. Se trata de programas y proyectos de investigación sobre la relevancia del vínculo entre investigación social y políticas públicas. Estas líneas de trabajo han sido impulsadas por una serie de organizaciones que han asumido un rol protagónico en la realización de trabajos orientados a promocionar la noción de “políticas públicas basadas en evidencias”. Entre ellas: el programa *Management of Social Transformation* (MOST) impulsado por la división de Ciencias Sociales de la UNESCO (desde 1994), el proyecto *Bridging Research and Policy* de la *Global Development Network* (desde 1999); el *Overseas Development Institute* (ODI) en el Reino Unido y el *International Development Research Centre* (IDRC) en Canadá.

8. El trabajo se centró en 23 casos de estudio localizados en diferentes países en vías de desarrollo, y su objetivo fue examinar cómo y bajo qué condiciones una serie de proyectos de investigación promovidos por una agencia de financiamiento internacional han resultado (o no) insumos de conocimientos para la formulación de política pública.

diseminada —es decir, bajo ciertas características de los líderes gubernamentales, en el marco de las presiones y tensiones de la continuidad política o de sus cambios-). En términos de resultados, la influencia es determinada sólo parcialmente por la calidad de los descubrimientos de la investigación. Gran parte de su impacto tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de la gobernanza de la política. Esto trae a cuentas el rol que juega el nivel de receptividad de la comunidad política respecto de la intervención de la investigación en las discusiones y en los procesos de toma de decisión. La influencia es más sencilla cuando los encargados de diseñar y llevar a cabo las políticas tienen alta receptividad y capacidades adecuadas para aplicar los resultados de las investigaciones. Cuando éstas son escasas o no existen, la influencia es menos efectiva. Sin embargo, no debe entenderse que existe una relación perfectamente lineal entre influencia de la investigación y receptividad de los políticos. La receptividad de la comunidad política al asesoramiento académico puede ir cambiando a medida que se desarrolla la investigación (esta temática se profundiza en el punto 3.4 del presente trabajo).

La mejor comprensión del proceso de interacción e influencia entre académicos y políticos requiere detenerse en el análisis de los dos tipos de factores. En primer lugar, los factores que frecuentemente obstaculizan o limitan la interacción. En segundo lugar, los factores que promueven el proceso de influencia como los esfuerzos de diseminación de los resultados de las investigaciones por parte de la academia, los esfuerzos de adaptación por parte de los hacedores de política, la existencia de mecanismos que promuevan la interacción, y las especificidades del contexto y del régimen de decisión política. Los factores que obstaculizan y los factores que facilitan el proceso de influencia son explorados en las siguientes secciones del trabajo.

212

## **2. Los obstáculos frecuentes del proceso de transferencia de conocimientos**

Una situación ideal sería que los resultados de una investigación científica bien diseñada e implementada sean relevantes para la acción política y que dichos resultados estén accesibles para los políticos y sean apropiados y utilizados por éstos. Sin embargo, muchas veces las investigaciones en el ámbito académico no son diseñadas de modo tal que resulten relevantes para el diseño o implementación de políticas públicas, o que aún siendo diseñadas con ese fin desde sus orígenes, no tengan el impacto esperado debido a factores asociados a la falta de oportunidades para la presentación o difusión del conocimiento generado. Es probable también que los políticos no perciban a los resultados de las investigaciones como útiles o valiosos para la toma de decisiones. Por las razones anteriores (o por otras), es frecuente que la relación entre investigación y política sea débil y tensa (Weiss, 1992; Stone et al, 2001; Crewe & Young, 2002; Carden, 2009; Wiseman, 2010; Baptista et al, 2010; Arza, 2012). Los factores que explican las problemáticas de esta relación suelen estar agrupados desde tres perspectivas diferentes: i) los factores que se derivan del ámbito de la investigación; ii) los factores derivados de la esfera política; y iii) aquellos que surgen del proceso de interacción entre la investigación y la política. A continuación se describen tales factores de acuerdo con las tres perspectivas.

Posteriormente, hacia el final de esta sección, se amplía el abordaje de estas tres perspectivas en función de ciertas especificidades presentes en países en vías de desarrollo.

i) Desde el ámbito de la investigación se distinguen las siguientes problemáticas: la relevancia y la validez de los resultados de la investigación, la oportunidad de difusión de los resultados de la investigación y los mecanismos de comunicación aplicados. En cuanto a la *relevancia* de los resultados de la investigación, el conocimiento generado por académicos no es necesariamente de utilidad o aplicable para resolver las problemáticas de interés del hacedor de política. Esto se debe a que, generalmente, los investigadores no poseen una comprensión acabada de la complejidad del proceso político. En consecuencia, las recomendaciones de política que se derivan de los resultados de las investigaciones suelen poseer un cariz poco realista y poco adaptado a la realidad. En términos de la *validez de las investigaciones*, las preguntas formuladas, los objetivos perseguidos y las técnicas de análisis utilizadas dentro del ámbito científico no necesariamente tienen valor para brindar soluciones a las problemáticas que el hacedor de política necesita abordar. Además, suele producirse un desfase temporal entre la difusión de los resultados de las investigaciones y el momento en que la política necesita diseñar e implementar cursos de acción. De acuerdo con Stone et al (2001), “los investigadores trabajan demasiado despacio para los hacedores de política que esperan mucho y muy rápido”. Finalmente, otra problemática relacionada con el ámbito de la investigación tiene que ver con la poca efectividad de los *mecanismos de comunicación* utilizados por los investigadores para dar a conocer su trabajo fuera del ámbito académico. Ello reduce la visibilidad de los resultados de las investigaciones por parte de los políticos, y de la sociedad en general.

213

ii) Desde la perspectiva de los hacedores de política, se encuentra un conjunto de factores que afectan el proceso de transferencia de conocimientos desde el ámbito científico. Entre éstos, los más destacados son la escasa capacidad de absorción de los resultados de las investigaciones por parte de los políticos, los niveles elevados de rotación de los puestos de trabajo en el ámbito de decisión política, la centralidad en la ideología política y las condiciones del contexto. En relación con la capacidad de absorción de los hacedores de política, éstos suelen carecer de los conocimientos necesarios para internalizar, absorber y aplicar eficazmente los resultados de las investigaciones generados en el ámbito científico. El elevado grado de *rotación*, es decir, la inestabilidad de la permanencia de los políticos en sus cargos (especialmente en los niveles de jerarquía superior), también atenta contra la posibilidad de implementar iniciativas de trabajo de largo plazo para el desarrollo y utilización de conocimientos. Además, suele ocurrir que la *ideología política* prevalezca por sobre la rigurosidad e implicancias académicas de los resultados de la investigación que lleva al recorte selectivo del conocimiento en función de los propios intereses políticos o a su utilización tan sólo para legitimar decisiones ya tomadas (lo que se relaciona con el uso de tipo simbólico del conocimiento previamente explicado). Un factor adicional que dificulta el uso del conocimiento científico está relacionado a factores de contexto tales como quién será el destinatario del conocimiento, los intereses y necesidades del hacedor de

política y la factibilidad de aplicación del conocimiento en un contexto específico. Éste último es cambiante y puede variar desde una situación de gran receptividad a la investigación científica hasta la mayor hostilidad y el mayor rechazo.

iii) En el proceso de interacción entre investigación y política surgen algunas problemáticas particulares: la brecha cultural entre la comunidad académica y la política, la escasa relevancia otorgada a las instancias de interfase y la ausencia de estrategias sostenibles en el tiempo. La brecha cultural entre la comunidad científica y la comunidad política es uno de los factores que más afectan la dinámica interactiva entre éstos dos ámbitos. Siguiendo a Crewe y Young (2002) y a Wiseman (2010), se trata de comunidades que persiguen objetivos y expectativas profesionales diferentes y aplican métodos de trabajo también diferentes. Ello claramente limita el uso de la investigación en la esfera de la política. Por otra parte, generalmente se omite la utilidad que pueden tener las instancias de *interfase* (es decir, el ámbito donde se operacionalizan las interacciones) en la administración del interjuego complejo entre los intereses políticos y los intereses académicos, así como la participación de otros actores influyentes. Por último, no es habitual la definición de estrategias duraderas y contextualizadas, orientadas a promover la interacción y su sostenibilidad en el tiempo. La literatura basada en las diferencias culturales entre el ámbito académico y el político señala la escasez de esfuerzos tendientes a delinear estrategias de largo plazo orientadas a la construcción colectiva del conocimiento mediante el aprovechamiento de las habilidades de los investigadores y las necesidades políticas específicas para dar solución a problemáticas contextualizadas (Huberman, 1990).

214

En países en vías de desarrollo el análisis de la influencia de la investigación en la política ha detectado algunas de las problemáticas más frecuentes que inciden en este proceso. Siguiendo a Stone et al (2001), Carden (2009) y Baptista et al (2010), a continuación se presentan tres tipos de limitantes de los procesos de transferencia de conocimientos y su aplicación en política en dichos contextos, correspondientes a los siguientes ámbitos de análisis: académico, político y de interfase.

i) Las problemáticas derivadas del ámbito académico en países en desarrollo se relacionan fundamentalmente con las restricciones de recursos. En primer lugar, los investigadores generalmente deben construir sus propios dispositivos para la acción. A su vez, los recursos para la creación y gestión de los mecanismos necesarios para la obtención de evidencia empírica, así como también para la implementación de estructuras que facilitan la transferencia de resultados (tales como redes o asociaciones), suelen ser escasos. Por ello es habitual que los investigadores encuentren dificultades para llegar a los ámbitos en los cuales sus descubrimientos pueden ser puestos en acción (como por ejemplo los habitantes de las propias comunidades que son objeto de estudio en sus investigaciones). En segundo lugar, existen dificultades recurrentes para acceder a datos e información estadística requeridos por los investigadores. Generalmente se dispone de series estadísticas cortas y no abundan datos fiables para la elaboración de conclusiones confiables. Por último, en los países en desarrollo los mecanismos para compartir la investigación realizada entre la misma comunidad académica local suelen ser débiles (generalmente debido a la inercia que hace que los conocimientos y

metodologías usualmente lleguen desde los países desarrollados). En consecuencia se pierden valiosas oportunidades para intercambiar conocimientos.

ii) Las problemáticas que tienen presencia en la esfera de las políticas públicas en países en desarrollo se relacionan con la calidad de las instituciones democráticas, el reducido margen de autonomía para la toma de decisiones, la escasa demanda de investigaciones de tipo científico por parte de los hacedores de política, la reducida experiencia académica de los hacedores de política, la gran influencia de los resultados de las investigaciones y experiencias que provienen de otros países, y la mayor complejidad de los procesos de diseño e implementación de políticas (en comparación con los requerimientos de tales procesos en países desarrollados). Uno de los factores que limitan el uso de las investigaciones de origen científico en la formulación y diseño de políticas se relaciona a la precariedad de las instituciones democráticas y la ausencia de estructuras gubernamentales adecuadas. Estos factores limitan el desarrollo de espacios propicios para la búsqueda y absorción de resultados de dichas investigaciones, su revisión crítica y el análisis de sus implicancias para las problemáticas socio-económicas locales. Otro factor, se refiere al generalmente bajo nivel de autonomía para la toma de decisiones a nivel político. Este suele ir de la mano de la necesidad de rendición de cuentas a organismos internacionales que ejercen elevada influencia en el proceso político a cambio de financiamiento para la implementación de programas de política. Por otra parte, suele ser escasa la demanda de investigaciones científicas por parte del ámbito político. Razones de esto pueden encontrarse en la debilidad institucional y el menor nivel de autonomía para diseñar e implementar políticas públicas. Además, las autoridades políticas suelen carecer de experiencia personal previa en el ámbito académico local. Esto se traduce en grandes limitaciones para identificar, reconocer y sintetizar el conocimiento derivado de las investigaciones científicas que puedan ser de utilidad para líneas de acción política. Derivado de los factores anteriores, es habitual el uso de insumos académicos foráneos. En ciertos casos, los decididores políticos tienen contacto con el mundo académico externo a su país. Esto puede ocurrir a partir de los programas de financiamiento de los organismos internacionales que solicitan investigaciones en función de sus agendas de trabajo (caracterizadas por estar orientadas al logro de mejores condiciones de vida para el mundo en desarrollo pero estas agendas no han sido construidas desde las propias experiencias locales). En parte, este panorama explica la resistencia inicial que puede encontrarse en los políticos de países en desarrollo a la receptividad de la investigación local y, por el contrario, consentir las demandas de las agencias internacionales independientemente de la pertinencia de los hallazgos de las investigaciones foráneas que son finalmente utilizadas como insumos (descontextualizados) para el diseño de las políticas públicas. Por último, en países en desarrollo los desafíos de diseño e implementación de políticas son mayores. Si bien la brecha entre diseño e implementación es relativamente habitual, es mayor en países en desarrollo por tres razones: 1) las capacidades para la planificación y el diseño de política suelen ser débiles, y además, cuando la política es diseñada en función de las prioridades de las agencias internacionales, éstas suelen fallar en reflejar las condiciones locales y las prioridades gubernamentales; 2) la política bien diseñada puede no llegar a ser implementada por inadecuadas capacidades de administración, de coordinación y de

gerenciamiento; y 3) la implementación puede ser afectada por incompetencia no detectada a tiempo por insuficiente monitoreo y evaluación del proceso.

iii) Entre las problemáticas que son habituales durante el proceso de interacción entre la investigación y la política en países en desarrollo se encuentra por un lado la baja presencia de intermediarios que cumplan roles de promoción del vínculo, y por el otro la escasa movilidad de investigadores y políticos hacia nuevas esferas de actuación. En relación a lo primero, se destaca que suele haber una presencia escasa de organismos tales como los denominados *think tanks*, departamentos universitarios abocados a la función de interfase o medios de comunicación especializados que promuevan espacios de interacción. Sin presencia de instituciones o fases de intermediación, es más dificultoso el proceso de influencia de la investigación en el ámbito político. Respecto a la reducida movilidad de investigadores y políticos desde un ámbito hacia el otro, ello se debe en parte a la preferencia por la inserción en el nivel privado (cuando se presenta la oportunidad), ya que generalmente las condiciones de trabajo suelen ser mejor recompensadas económica y profesionalmente en el sector privado que en el sector público.

A modo de síntesis, a continuación se presenta un resumen de las variadas problemáticas que de acuerdo con la literatura analizada tienen lugar en el proceso de interacción entre el ámbito de investigación y el de la política, desde las tres perspectivas que fueron consideradas para el análisis de la temática (**Cuadro 1**).

**Cuadro 1. Síntesis de las problemáticas del proceso de interacción entre investigación y política**

<b>Perspectivas de análisis</b>	<b>Problemáticas del proceso de interacción entre investigación y política</b>	<b>Especificidades de las problemáticas en países en vías de desarrollo</b>
<b>Ámbito de investigación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Escasa relevancia práctica de la investigación</li> <li>* Problemas de validez de la investigación</li> <li>* Desfasaje temporal en la difusión de resultados</li> <li>* Inefectivos mecanismos de comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Recursos limitados para la gestión de mecanismos de transferencia de conocimientos</li> <li>* Problemas de acceso y disponibilidad de datos e información</li> <li>* Bajas oportunidades para el intercambio de experiencias de investigación y su aplicación en política</li> </ul>
<b>Ámbito político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Escasas capacidades de absorción de resultados de la investigación</li> <li>* Elevados niveles de rotación de los puestos de trabajo,</li> <li>* Prevalencia de la ideología política por sobre la rigurosidad científica</li> <li>* Régimen de decisión política adverso u hostil a la investigación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Problemas de calidad de las instituciones democráticas</li> <li>* Reducido margen de autonomía para la toma de decisiones</li> <li>* Escasa demanda de investigación</li> <li>* Reducida experiencia académica de los hacedores de política</li> <li>* Influencia de resultados de investigación externos al país</li> <li>* Mayor complejidad de los procesos de diseño e implementación de políticas</li> </ul>
<b>Ámbito de interfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Brecha cultural entre la comunidad académica y la política,</li> <li>* Escasa relevancia otorgada a las instancias de interfase</li> <li>* Limitadas estrategias de interacción sostenibles en el tiempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Baja presencia de actores intermediarios</li> <li>* Escasa movilidad de investigadores hacia el ámbito político (y viceversa)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 3. Los factores que facilitan el proceso de influencia de la investigación en el diseño de políticas

Tal como se señaló previamente, la realización de investigaciones empíricas sobre el alcance de los resultados de las investigaciones y su aplicabilidad en las políticas públicas se remontan a los años 70. A la fecha se ha generado una abundante literatura que permite sistematizar una serie de dimensiones a tener en cuenta al momento de analizar los factores relevantes que inciden en el proceso de influencia del conocimiento en políticas. A continuación se presentan las dimensiones que se derivan del ámbito de la oferta y de la demanda de conocimiento que son usualmente considerados para el estudio de la temática. Posteriormente se analizan tres factores adicionales que son señalados como relevantes y buenos predictores del proceso de absorción de la investigación en políticas públicas: los esfuerzos de adaptación y adquisición para reducir la brecha cultural (Landry et al, 2001); la intensidad y la frecuencia de los mecanismos de interacción entre investigadores y políticos (Landry et al, 2001; Crew & Young, 2002; Amara et al, 2004; Carden, 2009); y el contexto y las especificidades del régimen de decisión política (Carden, 2009).

#### 3.1. Dimensiones de análisis derivadas de la oferta y la demanda de conocimiento

En el marco de los modelos lineales de uso del conocimiento previamente presentados (empuje de la oferta/tracción de la demanda), se desprende una serie de factores que promueven dicho uso. Siguiendo a Landry et al (2001), estos factores se derivan de ciertas condiciones que son propias de cada una de las dos comunidades (investigación y política). Por el lado de la oferta de conocimiento, los factores son: el tipo de investigación realizada (con focalización en el avance del conocimiento per se versus la prioridad en la atención de las necesidades de conocimiento de los usuarios), el campo disciplinar, la trayectoria personal e institucional, la pertenencia a redes, la fuente de financiamiento y la calidad de los resultados (es decir, los atributos del conocimiento generado tales como: relevancia, pertinencia, comparabilidad, viabilidad, validez, confiabilidad). Por el lado de la demanda, los factores que inciden en la propensión de los políticos a utilizar el conocimiento son: el tipo de disciplina política, la ubicación jurisdiccional, la posición en la estructura política y la disponibilidad de recursos, la composición de los equipos de trabajo (formación académica-profesional, tareas técnicas–gerenciales, estabilidad de puestos) y el tipo de conocimiento requerido para su puesta en práctica.

A partir de los avances en investigaciones recientes, Landry et al (2001) y Amara et al (2004) señalaron que el proceso de influencia no sólo debe ser analizado en función del comportamiento aislado de la oferta y la demanda de conocimiento. Si bien los factores del lado de la oferta y de la demanda son relevantes, comenzaron a emerger nuevos abordajes centrados en desentrañar el proceso de influencia del conocimiento que da lugar a la generación de las denominadas “políticas basadas en evidencias” (MOST-UNESCO, 2007; Carden, 2009; Wiseman, 2010).<sup>9</sup> En este marco,

9. Este concepto fue instalado a partir de las líneas de trabajo mencionadas en la nota 8 de este trabajo.

se analizan los factores que pueden facilitar la negociación de los intereses propios de cada comunidad, la reducción de las presiones y las distancias culturales, la identificación de mecanismos interactivos para la generación de una guía oportuna para la investigación y el incremento de las capacidades en el largo plazo para la efectiva influencia del conocimiento en la producción de políticas.

### **3.2. Reducción de la brecha cultural entre investigación y política**

El bajo uso del conocimiento académico en política puede ser explicado por la distancia cultural entre ambas comunidades. En este contexto, Landry et al (2001) plantean dos factores para reducir la brecha.

i) En primer lugar, se plantea la realización de esfuerzos de adaptación de los productos de la investigación. Dado que los políticos muestran resistencia a los trabajos académicos que no se adaptan en contenido, calendario, forma y modo de difusión a sus necesidades, se supone que los investigadores deben emprender acciones tales como: a) construir la intención de ejercer influencia en política de manera explícita desde las fases más tempranas del trabajo que emprenden, mantenerla durante su ejecución y durante la comunicación de los avances y resultados de la investigación (la intención de ejercer influencia forma parte de un método de trabajo y debe ser informada en los objetivos preliminares del proyecto o tarea a realizar; lo anterior contribuye a definir el ritmo en el que será conducida la investigación y especialmente facilita la elección de cursos de acción para la obtención de la evidencia, la metodología de análisis, la organización del contenido y la utilización del lenguaje apropiado para la difusión de los resultados -parciales y finales- a la comunidad política y a otro público interesado; y b) invertir los recursos necesarios para elaborar reportes de lectura y comprensión sencillas, nutridos de conclusiones y recomendaciones específicas y factibles de llevar a la acción.

ii) En segundo lugar, se sugiere la realización de esfuerzos de adquisición por parte de los políticos. En este caso, se requiere que el ámbito político destine recursos para la adquisición de los conocimientos generados por la academia. Estos esfuerzos pueden consistir en la coordinación de espacios para discutir junto con los investigadores el objetivo y el alcance de los proyectos de trabajo conjuntos, para analizar los avances en los resultados (intermedios y finales) y orientarlos a su aplicabilidad para la toma de decisiones.

Los mayores esfuerzos de adaptación por parte de los investigadores y los esfuerzos de adquisición por parte de los políticos contribuyen a reducir la distancia cultural entre investigadores y políticos y así aumenta la probabilidad de influencia del conocimiento.

### **3.3. Identificación de mecanismos y prácticas facilitadoras de la vinculación entre investigación y política**

Los mecanismos y prácticas de interacción entre investigadores y políticos son importantes predictores del uso de la investigación en política. Cuanto más intensa y frecuente es la interacción, mayor es la probabilidad de que el conocimiento generado

en el ámbito de la academia sea utilizado por los hacedores de política (Landry et al, 2001; Crew & Young, 2002; Amara et al, 2004; Carden, 2009).

El análisis de los mecanismos y prácticas que promueven la interacción entre ambas comunidades se centra en el rol de los vínculos sociales entre investigadores y políticos. Estas acciones tienen estrecha relación con los esfuerzos de adaptación y adquisición (descritos en la sección 3.2 de este trabajo), los cuales conllevan la necesidad de cultivar relaciones de trabajo duraderas, cercanas e interactivas entre investigadores y políticos para evitar la desconexión entre la forma en que los investigadores piensan la investigación y la acción en política. Siguiendo a Huberman (1990) y Carden (2009), los mecanismos y prácticas se agrupan en tres categorías: i) las redes y asociaciones; ii) las estrategias de comunicación; iii) las prácticas de intermediación.

i) Las redes y asociaciones. La modalidad de trabajo en redes y asociaciones aumenta las posibilidades de influencia del conocimiento en la producción de políticas públicas. Operativamente estas redes y asociaciones pueden funcionar a través de la formación de alianzas de trabajo y la creación de grupos de interés, entre otros. Estos espacios son propicios para la implementación de mecanismos de diálogo institucionalizados, los convenios para la realización de consultorías y asesorías, la movilidad de personas desde la investigación hacia la política así como la estadia de políticos en ámbitos académicos, los programas de formación y capacitación de recursos humanos. La creación o participación en redes y asociaciones suelen ser espacios adecuados para compartir recursos y experiencias, promover ejercicios para acercar puntos de vista y la diversidad de conocimiento, lograr economías de escala (por ejemplo, evitando la duplicidad de tareas, el uso ineficiente de recursos), construir relaciones basadas en la confianza y el respeto mutuo. Ayudan a superar las desventajas del trabajo realizado a distancia y en soledad (especialmente en países en vías de desarrollo) y amplían la legitimidad de los resultados de la investigación. Sin embargo, la construcción de redes y asociaciones no está libre de esfuerzos ni es gratuita. Requiere tanto el compromiso de recursos como de tiempo. Su éxito demanda una estrategia coherente basada en propósitos definidos en un plan de acción, la suma de miembros, la disponibilidad de recursos y el análisis de las circunstancias políticas y socioeconómicas del entorno de actuación.<sup>10</sup>

ii) Las estrategias de comunicación. La intención de ejercer influencia para que la investigación impacte en la realidad a través de la formulación de políticas públicas requiere la comunicación del trabajo de investigación. La comunicación es un proceso de largo plazo que conecta la investigación y la política a través de la

10. En base a los trabajos de Stone et al (2001) y Wiseman (2010), entre los factores de importancia para la viabilidad de las redes y asociaciones se pueden mencionar: la identificación del proceso político decisivo a influenciar; la definición de los objetivos y líneas de acción de trabajo de la red orientados a la generación y difusión de conocimiento para influenciar el proceso de decisión política; la identificación de los actores claves del proceso, de los aliados naturales, y las estrategias para promover el acercamiento de los actores (sentarlos en la misma mesa, discutir objetivos, crear una agenda común); y la atracción de personas talentosas para el trabajo interno de la red (el liderazgo, la gestión y la coordinación).

movilización de intereses y de la acción. Para ello, se requiere prestar atención al contenido del mensaje a comunicar, la forma de presentarlo, los destinatarios, la oportunidad para hacerlo y la elección de los canales a utilizar. Entre los canales de comunicación, se pueden mencionar el intercambio de información a través de talleres, conferencias y congresos, la publicación de artículos y reportes, y los contactos personales. Un conjunto de factores incrementa la probabilidad de que estos canales de comunicación sean exitosos. Por ejemplo: i) que la información fluya en ambas direcciones. Es tan importante que los investigadores se comuniquen con los hacedores de política como que los investigadores escuchen las iniciativas e intereses de estos últimos. También es relevante discernir si los políticos cuentan con la capacidad necesaria para absorber el conocimiento generado por los investigadores; ii) que la comunicación sea continua. La experiencia señala que la difusión de un único reporte o la realización de un solo taller tendrá poco impacto en la generación de influencia y que, por el contrario, los canales de comunicación deben tener presencia a lo largo del proceso de influencia; y iii) que la comunicación sea eficiente (económica). Los artículos académicos cortos (*policy briefs*) que apuntan directamente a transmitir los resultados de investigación de manera sencilla y focalizada en los intereses de los hacedores de política tienen más probabilidad de ser leídos y recordados por éstos últimos que la presentación de extensas demostraciones y abstracciones. También resulta positiva la organización de talleres periódicos para conectar y sumar miembros, la presentación de reportes oportunos sobre la marcha del trabajo y la programación de reuniones para dar a conocer el avance en los hallazgos, así como también la necesidad de ajustar prioridades o la agenda de tareas. Los canales de comunicación deben operar desde las fases tempranas del proyecto orientado a generar conocimiento para influenciar a la política. En las fases iniciales son habituales las conversaciones informales y los resúmenes introductorios dirigidos a los hacedores de política y a otro tipo de organizaciones potencialmente interesadas en la temática objeto de investigación (asociaciones profesionales, laborales, empresarias, ambientales, medios de comunicación, niveles de gobierno provincial y municipal, comunidades civiles). Los niveles de cooperación o resistencia de estos actores hacia el trabajo que emprenden los investigadores son determinantes. A medida que la investigación avanza y aparecen los primeros resultados, la comunicación con los políticos se vuelve más específica y sujeta a plazos. El vocabulario utilizado y el formato de presentación del contenido adquieren relevancia, resultando necesaria la difusión de ideas claras y concisas en respuesta a las preguntas que se derivan de los problemas políticos a resolver.

iii) Las prácticas de intermediación. Se refiere a las intervenciones de personas u organizaciones que tienden el puente entre la investigación y la aplicación del conocimiento, destinan recursos y capacidades orientados a hacer posible el acercamiento entre productores y usuarios, ayudan a la difusión del conocimiento y su absorción en la política. Los intermediarios pueden ser, entre otros posibles, las agencias de financiamiento, las ONG, las asociaciones de profesionales, las personas expertas con trayectoria y capital social. En el caso específico de las agencias de financiamiento, ellas cumplen un rol importante en la interfase cuando su apoyo no se limita solamente al otorgamiento de recursos monetarios. Las experiencias señalan que estas organizaciones son buenas promotoras del nexo

entre la investigación y la política cuando su accionar se prolonga en el tiempo y reúne características tales como las siguientes: 1) cumplen un rol modesto (evitando imponer condicionamientos) en el momento de definición de objetivos del programa de investigación así como en las prioridades de la agenda política; 2) poseen capacidad para administrar la tensión entre la necesidad de rápida respuesta para convalidar cambios en los programas de investigación por la aparición de nuevas prioridades en las líneas de trabajo y los ciclos financieros del presupuesto de la propia agencia; 3) llevan a cabo el gerenciamiento y la coordinación de programas de manera eficiente, con estabilidad del personal de gestión de proyectos; y 4) cuentan con equipos de trabajo profesionalizados y con antecedentes académicos en las temáticas de investigación financiadas, y conexión con los hacedores políticos que facilita la incorporación del conocimiento en los programas de gobierno.

### 3.4. El contexto y las especificidades del régimen de decisión política

En el plano contextual, el estilo dominante o prevaleciente de gobierno tiene implicancias en la dinámica de la posible influencia de la investigación hacia la política. Por lo tanto, es necesario identificar el régimen de decisión política que predomina en el ámbito de actuación del investigador. Es decir, la forma en que las políticas se producen. Carden (2009) presenta la siguiente tipología de regímenes de decisión política: 1) régimen de decisión rutinario: donde hay preferencia por la información que refuerza o modifica levemente los procesos políticos en marcha, y se resiste a la investigación que explícitamente desafía las creencias y principios fundacionales; 2) régimen de decisión incremental: en el cual se aceptan las recomendaciones que identifican alternativas y conducen a la resolución paulatina de temas que fueron previamente seleccionados en la agenda política; no son bienvenidos los insumos que buscan promover cambios profundos e inmediatos en las políticas existentes; y 3) régimen de decisión fundamental: basado en continuas y radicales reconsideraciones de políticas y estrategias, Estos regímenes presentan oportunidades únicas para los investigadores que están preparados con asesoramiento oportuno y convincente (por ejemplo ante la aparición de fases de transición y renovación política, fases de crisis y presiones).

La identificación del régimen de decisión dominante es relevante porque el avance de la investigación sucede en interacción con su contexto político y ambos se retroalimentan mutuamente. Bajo este panorama, el punto de partida por el lado de la investigación para maximizar las posibilidades de influencia en la política es delinear su estrategia de trabajo en función de los rasgos que presenta el contexto político en el que se encuentra inmerso.<sup>11</sup>

11. Si bien la temática no se profundiza en el presente trabajo, cabe destacar que Carden (2009), en función de la tipología de regímenes de decisión política, hace una propuesta de cinco modelos de interacción entre investigadores y políticos. En grandes líneas, los modelos se distinguen en función de los rasgos del contexto político y de las estrategias que deberían poner en marcha los investigadores para hacer frente a las condiciones del contexto y el comportamiento político. Los modelos se denominan: 1) Clara demanda del gobierno; 2) Interés del gobierno en la investigación pero ausencia de liderazgo; 3) Interés del gobierno en la investigación pero reducida capacidad; 4) Emergencia de nuevas actividades de investigación pero desinterés político; y 5) Desinterés del gobierno en la investigación o trato hostil.

## Reflexiones finales

El objetivo perseguido en este trabajo fue sistematizar una serie de aportes provenientes de la literatura que discute los procesos de influencia del conocimiento en las políticas públicas. El interés surgió a partir de un estudio empírico reciente (Stubrin y Kababe, 2013) en el que se analizaba la temática a partir de la identificación de las prácticas y mecanismos de transferencia de los resultados de las investigaciones para la producción de políticas públicas en CTI en Argentina. Las conclusiones de dicho estudio señalaron que los procesos de transferencia del conocimiento a la esfera política de CTI nacional son débiles y de carácter excepcional. Dada la relevancia que revisten las interacciones entre la esfera académica y la esfera política en el marco del análisis de desempeño de los Sistemas Nacionales de Innovación, se profundizaron en este artículo los aportes teóricos sobre la temática, que no sólo tiene aplicación en el campo de las políticas CTI sino en otros campos de análisis de políticas públicas.

Retomando los diversos aportes presentados en este trabajo acerca de la complejidad del proceso de influencia de la investigación en la política y las problemáticas frecuentes que limitan a la dinámica de dicho proceso, se observa un conjunto variado de factores cuyo análisis contribuye a una mayor comprensión de la temática bajo estudio. Entre estos factores, además de las prácticas y mecanismos de transferencia, se encuentran los derivados de la oferta y la demanda de conocimientos, los esfuerzos de adaptación realizados por el ámbito académico, los esfuerzos de adquisición realizados por el ámbito político, las condiciones del contexto, el régimen del proceso de decisión político dominante y la evolución temporal del proceso de interacción. A continuación se propone un esquema conceptual que integra tales factores para el estudio de la interacción entre investigadores y políticos y el proceso de influencia.

223

**Figura 1. Esquema conceptual integrador de los factores que inciden en el proceso de influencia del conocimiento para la producción de políticas públicas**



El esquema sugiere que el estudio del proceso de influencia del conocimiento en la producción de políticas públicas puede ser realizado a partir de la consideración de diversos factores de manera integrada, en el marco de un contexto de actuación específico y evolutivamente en el tiempo. Este análisis integrado permite desentrañar la incidencia de tales factores en la ocurrencia (o ausencia) de una efectiva influencia. Para ello es necesario identificar los factores específicos que caracterizan tanto al ámbito de investigación (para la oferta de conocimiento) como el de producción de políticas (con la demanda de conocimiento). Además, una cantidad importante de trabajos señala que otro tipo de factores son muy buenos predictores del logro de la influencia. En esta línea, resulta clave el análisis de los esfuerzos de adaptación realizados por la academia, así como los esfuerzos de adquisición llevados a cabo por el ámbito político. Estos esfuerzos se traducen en una multiplicidad de mecanismos de interacción que operativamente ocurren a partir de la conformación de redes y asociaciones, la utilización de diversos canales de comunicación utilizados y el ejercicio del rol de intermediación.<sup>12 13 14</sup>

Todo esto a su vez se da en el contexto de un régimen de decisión política dominante que presenta rasgos específicos, ya sean de tipo rutinario, incremental o fundamental. Este contexto debe ser tenido en cuenta por el ámbito de investigación al momento de delinear su estrategia para ejercer influencia en el diseño y la implementación de políticas. En otras palabras, los investigadores deben planificar su actividades prestando atención a los niveles de receptividad y a las capacidades con que cuenta el entorno político, a los espacios de actuación disponibles, al alcance de las mejoras buscadas –que pueden variar desde las de tipo radical a las incrementales- o a la necesidad de legitimar el accionar político en marcha.

224

Finalmente, la diversidad de factores propios de cada ámbito (el académico y el político) y del contexto de actuación, así como también la implementación de los mecanismos de interacción, suceden a lo largo de un proceso acumulativo que evoluciona en el tiempo. Con ello, el análisis del proceso de influencia debe ser efectuado desde las fases tempranas de la interacción y extenderse hasta las fases posteriores en las cuales es posible identificar el impacto (o su ausencia) de la interacción entre investigadores y políticos para la generación de políticas basadas en conocimiento. Dicho impacto puede ser analizado en función de la expansión de capacidades de producción de conocimiento colectivo, la mejora de los procesos de deliberación y decisión, y la construcción de relaciones de confianza, entre otros factores.

12. Las redes nacen a través del intercambio de información en base a talleres, conferencias y congresos, la publicación de artículos y reportes, y los contactos personales.

13. Los canales de comunicación dan lugar a mecanismos de diálogo institucionalizados, los convenios para la realización de consultorías y asesorías, la movilidad de las personas, los programas de formación y capacitación.

14. Al hablar de intermediación, nos referimos a las personas u organizaciones que tienen el puente entre la investigación y la puesta en práctica del conocimiento, como es el caso de las agencias de financiamiento, las asociaciones de profesionales, los expertos y las organizaciones de la sociedad civil.

Para concluir, se ha propuesto un esquema de análisis que integra las principales dimensiones presentadas en el artículo. Se espera que esta propuesta permita mejorar la comprensión de las múltiples y complejas relaciones entre el ámbito de las investigaciones y la política pública, y contribuya al diseño de nuevas o renovadas estrategias tendientes a superar las debilidades vigentes en el intercambio y la retroalimentación entre los académicos y los hacedores de política.

## Bibliografía

AMARA, N.; OUIOMET, M. y LANDRY, R. (2004): “New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies”, *Science Communication*, Vol. 26, No. 1, pp. 75-106.

ANLLÓ, G.; LUGONES, G. y PEIRANO, F. (2008): “La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro”, en B. Kosacoff (coord.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas La economía argentina 2002-2007*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 261-306.

ANLLÓ, G.; SUÁREZ, D. y DE ANGELIS, J. (2009): “Consulta a Tomadores de Decisión en Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación sobre sus fuentes de información”, *Informe Argentina*, Proyecto BID - IDB-TN-154.

ARZA, V. (2012): “Research organizations and policy making in Latin America”, Background Paper del Workshop “What kind of development research centers Latin America needs?”, organizado por REDMERCOSUR y IDRC-CRDI, Iguazú, 18 de noviembre de 2012, Argentina.

BAPTISTA, B.; BERNHEIM, R.; GARCÉ, A. y HERNÁNDEZ, E. (2010): “Consulta a Tomadores de Decisión en Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación sobre sus fuentes de información”, *Informe Regional*, Proyecto BID - IDB-TN-154.

BEYER, J. M. (1997): “Research utilization: Bridging the gap between communities”. *Journal of Management Inquiry*, n°6 (1), pp. 17-22.

CARDEN, F. (2009): “Knowledge to policy. Making the most of development research”, *New Delhi, IDRC & Sage Publications*.

CHUDNOWSKY, D. (1999): “Ciencia, tecnología y el sistema nacional de innovación”. *Revista de la CEPAL*, n° 67, pp. 157-175.

CREWE, E. y YOUNG, J. (2002): “Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links”, *Working Paper 173*, London, Overseas Development Institute.

ESTEBANEZ, M.E. (2004): “Conocimiento científico y políticas públicas: un análisis de la utilidad social de las investigaciones científicas en el campo social”. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 13, No. 1, pp. 7 – 37.

ESTEBANEZ, M.E. (2007): "Ciencia, Tecnología y Políticas Sociales", *Ciencia, Docencia y Tecnología* - UNER, Paraná, Nro 34, AÑO XVII -ISSN 0327-5566

HUBERMAN, M. (1990): "Linkage between Researchers and Practitioners: A Qualitative Study", *American Educational Research Journal*, Vol. 27, No. 2, pp. 363-391.

LANDRY, R.; AMARA, N. & LAMARI, M. (2001): "Utilization of social science research knowledge in Canada", *Research Policy*, Vol. 30, pp. 333-349.

LANDRY, R.; LAMARI, M. y AMARA, N. (2003): "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2, pp. 192-205.

LUGONES, G.; PEIRANO, F. y GUTTI, P. (2005): "Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en Argentina", Disponible en: <http://www3.centroredes.org.ar/files/documentos/Doc.Nro26.pdf>. Consultado el 17 de enero de 2013.

LUGONES, G.; PORTA, F.; FERNÁNDEZ BUGNA, C.; MOLDOVÁN, P.; SUAREZ, D. y VISMARA, F.,(2008): "Retos y oportunidades del sistema argentino de ciencia, tecnología e innovación". Documento de Consultoría elaborado para la División de Ciencia y Tecnología del Banco Interamericano de Desarrollo – Proyecto BID - A0004046 / 519331 / 0002.

226

MOST- UNESCO (2007): "Desarrollo social: de la investigación a la política y a la acción". Disponible en: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/draft\\_concept\\_paper\\_es.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/draft_concept_paper_es.pdf). Consultado el 5 de abril de 2013.

STONE, D.; MAXWELL, S. y KEATING, M. (2001): "Bridging Research and Policy". Disponible en: <http://depot.gdnet.org/gdnshare/pdf/Bridging.pdf>. Consultado el 20 de abril de 2013.

STUBRIN, L. y KABABE, Y. (2013) "Mecanismos que facilitan el diálogo entre la investigación y la política pública de CTI en Argentina". Ponencia en las Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.Cuyo. Mendoza, 9 y 10 de mayo de 2013.

WEISS, C. (1992): "Helping Government Think: Functions and Consequences of Policy Analysis Organizations", California, Sage Publications.

WEISS, C. (1979): "The many meanings of research utilization". *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 5, pp. 426-431.

WISEMAN, J. (2010): "Dancing with strangers: Understanding the parallel universes of academic researchers and public sector policy makers". Disponible en: [http://www.anzsog.edu.au/media/upload/publication/25\\_occpaper\\_11\\_wiseman.pdf](http://www.anzsog.edu.au/media/upload/publication/25_occpaper_11_wiseman.pdf). Consultado el 4 de mayo de 2013.