

Superando las barreras entre la investigación y las políticas en el desarrollo internacional: Un marco analítico y práctico

El Programa RAPID

El programa Research and Policy in Development – RAPID – (investigación y políticas en el desarrollo) tiene por objeto mejorar el uso de la investigación y la evidencia en la política y práctica de desarrollo mediante investigación, asesoría y debate. El programa consta de cuatro temas principales:

- El uso de la evidencia en la identificación, la elaboración y la implementación de las políticas.
- Mejorar los sistemas de comunicación y de información para los organismos de desarrollo.
- Mejora del manejo del conocimiento para realzar el impacto de los organismos de desarrollo.
- Promoción y fortalecimiento de las capacidades para la formulación de políticas basadas en la evidencia.

Deseamos agradecer el apoyo prestado para este trabajo al 'Department for International Development' (ministerio para el desarrollo internacional) del Reino Unido, la Red de Desarrollo Global (GDN), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida) y la Fundación Merck.

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres SE1 7JD
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399
rapid@odi.org.uk
www.odi.org.uk/rapid

La situación en breve

El mejor uso de la evidencia basada en la investigación que se haga dentro de la política y práctica de desarrollo, puede ayudar a salvar vidas, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Pero, para que esto suceda de manera más eficaz y efectiva, es necesario que los investigadores hagan tres cosas:

Primero, deben llegar a comprender íntimamente: i) el proceso de formulación de las políticas ¿cuáles son los factores más influyentes y cómo se relacionan el uno con el otro? ii) la naturaleza de la evidencia que tienen o esperan obtener ¿es creíble y práctica, y útil al ponerla en práctica? y iii) todas las otras partes interesadas en el ámbito de la política de desarrollo ¿quién más puede ser portador eficiente del mensaje?

Segundo, deben elaborar una estrategia global para sus trabajos identificar a los partidarios y opositores políticos, estar atentos ante una oportunidad de intervenir en la política y aprovecharla, asegurarse de que la evidencia es creíble y prácticamente útil, y establecer coaliciones con grupos afines.

Tercero, deben tener espíritu empresarial conocer mejor y trabajar con las autoridades normativas, elaborar programas a largo plazo de investigación creíble y convincente, saber comunicar las ideas con eficacia, utilizar enfoques participativos, identificar a los trabajadores de red claves y vendedores, y utilizar los contactos indirectos.

Tras más de cinco años de investigación teórica y con estudios de caso, el programa de ODI "Research and Policy in Development", RAPID, (investigación y políticas en el desarrollo), ha elaborado un marco analítico simple, así como herramientas prácticas que pueden ayudar a los investigadores a aplicar lo antedicho.

Por qué son importantes los vínculos entre la investigación y las políticas

A menudo parece que los investigadores, los profesionales y las autoridades normativas viven en universos paralelos. Los investigadores no pueden entender por qué hay resistencia ante cambios en las políticas, a pesar de la evidencia clara y convincente que se posee. Los que formulan las políticas se lam-

El problema

El proceso de una política: "Toda la vida de una política es un caos de propósitos y accidentes. De ninguna manera es la implementación racional de lo que llaman decisiones mediante estrategias seleccionadas" Edward Clay, 1984
Relevancia: 'La gran parte de la investigación en materia de políticas relativa a la agricultura en Africa, es irrelevante para la agricultura y la política económica de conjunto en Africa' Steve Were Omamo, 2003

Absorción en las políticas: los que formulan las políticas 'parecen considerar la "investigación" como lo opuesto de la "acción" más bien que lo opuesto de la "ignorancia".' Martin Surr, 2002

Costo – eficacia de los recursos de los donantes: 'Los países donantes gastan anualmente más de 2 mil millones de dólares americanos en la investigación para el desarrollo. Llamáramos esto ¿optimización de los recursos? Programa RAPID, 2003

entando de la inhabilidad de muchos investigadores para hacer que sus conclusiones sean accesibles y digeribles de manera oportuna para la toma de decisiones. Los profesionales a menudo simplemente hacen las cosas.

Sin embargo, la mejor utilización de la investigación y la evidencia en la política y la práctica de desarrollo puede ayudar a salvar vidas, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Por ejemplo, los resultados de las encuestas patológicas domiciliarias en las zonas rurales de dos distritos de Tanzania, fueron considerados en un proceso de reformas en el servicio de salud que contribuyó en la reducción de más de 40% en la mortalidad infantil, entre los años 2000 y 2003.

De hecho, el impacto de la investigación y la evidencia en la política de desarrollo, no sólo es beneficioso es crucial. La crisis producida por el VIH/SIDA ha tomado nuevas dimensiones en algunos países, debido a la poca disposición de los gobiernos para montar programas de control eficaces, a pesar de la evidencia clara de lo que causa la enfermedad y cómo impedir su propagación.

¿Qué influye para que las políticas absorban la investigación?

El marco RAPID

Con frecuencia, el vínculo entre la investigación y las políticas, o la evidencia y la prác-

tica, se considera como un proceso lineal, en que una serie de conclusiones o lecciones sacadas por la investigación, se mudan de la ‘esfera de investigación’ a la ‘esfera de las políticas’, que luego repercuten en cierta medida en las decisiones y en los programas prácticos de los que formulan las políticas. La realidad tiende a ser mucho más dinámica y compleja, con procesos recíprocos entre la investigación, las políticas y la práctica, moldeado esto por múltiples relaciones y reservas de conocimiento.

La pregunta tradicional de ‘¿Cómo se puede transportar la investigación de la esfera de investigación a la de políticas?’ ha sido remplazada por una más compleja: ‘¿Por qué algunas de las ideas que circulan en las redes de investigación y políticas se recogen y se actúa sobre ellas, mientras que otras se ignoran y desaparecen?’

El trabajo teórico, de estudio de caso y práctico de ODI ha identificado una amplia gama de factores interrelacionados, que determina la posibilidad de que las autoridades normativas y los profesionales adopten la evidencia basada en la investigación, u otras formas de tales. Estos factores pueden dividirse a grosso modo en tres esferas intercaladas: el contexto político; la evidencia; y los vínculos entre las políticas y las comunidades de investigación; dentro de un cuarto conjunto de factores tenemos el contexto externo. La Figura 1 muestra la interacción de estas cuatro esferas: El marco RAPID. El marco debe considerarse como modelo genérico, tal vez ideal. En algunos casos no habrá mucha intercalación entre las diferentes esferas; en otras, la intercalación puede variar considerablemente.

Figura 1: El Marco RAPID

Influencias externas

Influencias socioeconómicas y culturales, políticas de los donantes



Contexto político: la política y las instituciones

Los vínculos entre las políticas y la investigación, están imponentemente moldeados por el contexto político. El proceso de formulación de una política y la producción de la investigación constituyen en sí procesos políticos, de partida a fin. Los factores claves que influyen abarcan:

- La medida en que se da la libertad política y civil en un país;
- Controversia política, las presiones institucionales y los intereses personales;
- Las actitudes y los incentivos entre los funcionarios, su libertad para actuar, la historia local, y las relaciones de poder.

En algunos casos, las estrategias políticas y las relaciones de

poder son obvias, y van atadas a presiones institucionales específicas. Las ideas que circulan pueden ser descartadas por la mayoría del personal de una organización, si tales ideas invitan la desaprobación de los líderes.

Evidencia: credibilidad y comunicación

Nuestras conclusiones y nuestra experiencia nos indican que la calidad de la investigación es importante para que las políticas la absorban. Lo que afecta a la influencia en las políticas es la relevancia del tema, pero igual de importante, es la utilidad de la idea cuando se pone en práctica; ayuda si se ha llevado a cabo un nuevo enfoque piloto y si el documento puede demostrar claramente el valor de la nueva opción. Una cuestión crítica que afecta al factor de absorción es si la investigación ha proporcionado una solución al problema.

Las otras cuestiones claves atañen a la comunicación. Tanto las fuentes como los comunicadores de la evidencia y la forma en que se presentan los mensajes (especialmente si se expresan en términos familiares), y a quién se dirigen, pueden constituir una gran diferencia. Por ejemplo, el marketing se basa en que la reacción de las personas ante un nuevo producto o idea está a menudo determinada por el envoltorio y no por su contenido mismo. El mensaje clave es que la comunicación es un proceso muy exigente, y que es mejor adoptar un método interactivo. La interacción continuada lleva a mayores oportunidades de éxito en la comunicación que un método simple o lineal.

Vínculos: influencia y legitimidad

Como tercer punto clave, nuestro trabajo pone de relieve la importancia de los vínculos: las comunidades, los trabajos de red y los intermediarios (por ejemplo, los medios de comunicación y los grupos que hacen campañas), para influir en los cambios en las políticas. Algunos exponentes de la literatura actual se centran explícitamente en varios tipos de trabajo de red, como las comunidades políticas, las comunidades epistémicas y las coaliciones promotoras. Aunque el entendimiento sistemático se mantiene limitado, las cuestiones de confianza, legitimidad, abertura y la formalización de las redes han emergido como importantes. La teoría existente pone acento en el papel que desempeñan los traductores y los comunicadores. La impresión es que no se aprecia realmente la medida y las formas en que las organizaciones intermediarias y las redes afectan los documentos formales de directriz política, que a su vez ejercen influencia sobre los funcionarios.

Influencias externas

Por último, una síntesis de la experiencia de RAPID pone de relieve el impacto de las fuerzas externas y las acciones de los donantes sobre las interacciones entre la investigación y las políticas. Si bien, las preguntas siguen en pie, los puntos principales en esto abarcan el impacto de la política y los procesos internacionales, así como también el impacto de las normativas que aplican los donantes en general y los instrumentos específicos de fondos para la investigación. Los incentivos amplios, tales como la adhesión a la UE o el proceso del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), pueden tener un impacto considerable sobre la demanda de investigación por parte de las autoridades normativas. Asimismo, las tendencias hacia la democratización y la liberalización, y el apoyo de los donantes para la sociedad civil han causado impacto. La mayor parte de la investigación en temas de desarrollo se lleva a cabo en el Norte, lo que plantea preocupaciones en el sentido de relevancia y acceso de los

beneficiarios a los resultados de la investigación. Una cantidad considerable de investigación en los países pobres recibe financiamiento de donantes internacionales, lo que plantea también una serie de cuestiones en torno a la propiedad, la prioridad ¿quién la tiene?, el uso de consultores externos y la legitimidad percibida. A medida que el proceso de las políticas se torna cada vez más global, este campo aumentará su importancia.

No obstante, mientras no cabe dudas que la evidencia importa, ha habido un entendimiento sistemático muy limitado de cuándo, cómo y por qué la evidencia informa a la política de desarrollo. Este documento informativo ofrece una síntesis de las conclusiones alcanzadas en el trabajo reciente realizado por el ODI en este campo, y hace recomendaciones en cuanto a cómo la investigación puede contribuir mejor a una política y práctica pro pobre.

Los DELP: Estudio de caso vínculos de investigación y las políticas

En septiembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptaron un nuevo enfoque hacia la ayuda los Documentos de Estrategia para la Lucha contra la Pobreza (DELP). ¿De dónde nació la idea de adoptar un DELP? ¿Cuál fue el papel desempeñado por la investigación en este proceso, es decir, tanto la ‘investigación académica’ en general como la ‘investigación aplicada a las políticas’ dentro del Banco Mundial y el FMI? Un estudio de caso del ODI sigue la pista de los varios factores que contribuyeron a este cambio de políticas trascendental.

El contexto político: El factor contextual más importante que moldeó la iniciativa DELP fue la convergencia de debates y controversias en el campo de desarrollo internacional a finales de la década de 1990. De esto se desprendió un sentido de gran resonancia en cuanto a la existencia de ‘un problema’ dentro de la política de desarrollo internacional, incluso cuando los que formulan las políticas no estaban de acuerdo sobre la naturaleza exacta del problema. Los desafíos necesarios de abordar particularmente el Banco Mundial y el FMI incluían:

- La polémica sobre los mandatos del FMI y el Banco Mundial a la luz de la crisis de Asia en 1997, y la incapacidad de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) para resolver los problemas de desarrollo de África;
- El examen, en 1999, de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME/HIPC) y la campaña para hacer que el alivio de la deuda sea más ‘amplio, profundo, rápido, mejor’;
- La necesidad de poner en práctica el nuevo marco conceptual para la ayuda que plantea el Marco Integral de Desarrollo (MID), presentado por James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial.

La iniciativa DELP puede considerarse como la unión de todas estas preocupaciones entrelazadas, y que ofrece respuestas o, por lo menos, soluciones parciales a las cuestiones que hay que abordar. En vista de lo cual recibió amplio apoyo de muchas partes diferentes.

Evidencia: Fueron tres los tipos de evidencia que influyeron en el surgimiento de la iniciativa DELP. Primero, la investigación académica contribuyó, a menudo indirectamente, a los mayores cambios en las conversaciones sobre desarrollo internacional guiadas a hacia la reducción de la pobreza, la participación y la eficacia en la ayuda. Segundo, en la década

Ejemplos de los trabajos de ODI en vínculos de investigación y las políticas

ODI ha utilizado este marco extensivamente en su trabajo de investigación y asesoría, entre otros:

- analizar cuatro grandes eventos sobre la política de desarrollo: la adopción de los DELP; la elaboración de una carta sobre ética por los organismos humanitarios; políticas de salud animal en Kenia; enfoque de sustento sostenible;
- analizar 50 resúmenes de estudios de caso como parte de la Fase 1 del proyecto sobre la superación de los obstáculos entre la investigación y las políticas ‘GDN Bridging Research and Policy Project’ (Court y Young, 2003);
- estructurar los exámenes de la literatura con enfoque en cuestiones de comunicación, manejo de los conocimientos, el papel de las organizaciones de sociedad civil, y cómo funciona el trabajo de red;
- en un estudio de interacción entre la investigación y las políticas en el VIH/SIDA en los países en desarrollo;
- en evaluaciones del impacto de los documentos normativos internos sobre la política del donante bilateral; y
- en talleres y seminarios con investigadores, profesionales y autoridades normativas en Botswana, Marruecos, India, Moldova, Kenia, Reino Unido y EE.UU.

Para obtener mayor información sobre proyectos, publicaciones y lecciones, visite: www.odi.org.uk/rapid.

de 1990, se llevaron a cabo partes importantes de investigación en la política aplicada, en particular, la investigación relacionada con los exámenes del SRAE (servicio reforzado de ajuste estructural), examen de la HIPC, los grupos de trabajo de la asociación estratégica con África, y la investigación de la ONG sobre alivio de la deuda. La evidencia se centró más en proveer recomendaciones de carácter normativo y soluciones que se pueden llevar a la práctica. Esto tuvo credibilidad especial cuando lo comisionaron las mismas IFI (instituciones financieras internacionales) u otros donantes, demostró rigor analítico, y se comunicó en una lengua que era accesible y relevante para el personal del Banco Mundial y el FMI, así como para otros organismos donantes. Tercero, un efecto de demostración extremadamente poderoso fue fruto de la experiencia positiva de Uganda al redactar el Plan de Acción para Erradicar la Pobreza (PAEP). Esto ayudó en gran manera a convencer a las autoridades normativas de la viabilidad y los méritos del modelo de estrategia de lucha contra la pobreza.

Vínculos: La historia del DELP se caracteriza por una multitud de vínculos entre los que formulan las políticas y los investigadores de los principales actores institucionales el Banco Mundial y el FMI, la Asociación estratégica con África (SPA en inglés), los gobiernos del Reino Unido y EE.UU., y el movimiento de las ONG. Tal como lo puso un entrevistado: ‘ninguno de los actores está más lejos que un apretón de manos de uno a cualquiera de ellos’. Las redes formales e informales contribuyeron a la aceleración con la cual las ideas del DELP se esparcieron y aceptaron en la política de desarrollo internacional.

¿Cuándo influye la evidencia en las políticas?

Los resultados que se desprenden de éste y las síntesis de otros estudios realizados por el ODI, dejan traslucir que la evidencia basada en la investigación y otras formas de ésta tienen más probabilidad de contribuir a las políticas:

- Si encuadra en los límites y presiones políticas e institucionales de los que formulan las políticas, y si hacen eco en sus hipótesis, o si se ejerce presión suficiente para desafiarles;

Tabla 1: Cómo influir en la política y en la práctica de desarrollo

Lo que los investigadores deben saber	Lo que los investigadores deben hacer	Cómo hacerlo
<p>Contexte político:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Quiénes son los que formulan las políticas? • ¿Demandan ellos ideas nuevas? • ¿Cuáles son las fuentes/ fortalezas de resistencia? • ¿Cuál es el proceso de formulación de políticas? • ¿Cuáles son las oportunidades y momentos oportunos para aportar al proceso formal? 	<ul style="list-style-type: none"> • Conozca bien a los que formulan las políticas, sus agendas y sus restricciones • Identifique a los partidarios y opositores potenciales • Esté atento ante el horizonte y prepárese para las oportunidades en el proceso normativo regular • Esté alerta y reaccione frente a una oportunidad de intervenir en las políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabaje con los que formulan las políticas • Busque misiones • Haga arreglos para programas de investigación junto con eventos normativos destacados • Reserve recursos para poder moverse rápidamente para responder ante una ventana de oportunidad en las políticas • Cuenten con suficiente tiempo y recursos
<p>Evidencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la teoría actual? • ¿Cuáles son las narrativas prevalecientes? • ¿En qué medida es divergente la nueva evidencia? • ¿Que tipo de evidencia convencerá a las autoridades normativas? 	<ul style="list-style-type: none"> • Establezca credibilidad a largo plazo • Ofrezca soluciones prácticas a los problemas • Establezca legitimidad • Construya un caso convincente y presente claras opciones normativas • Reúna un conjunto de ideas nuevas en una teoría o narrativa familiares • Comuníquese eficazmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Elabore un programa de alta calidad laboral • Active la investigación y cree proyectos pilotos para demostrar los beneficios de los nuevos enfoques • Use enfoques participativos para ayudar con la legitimidad y la implementación • Estrategia clara para la comunicación desde el inicio • Comunicación cara a cara
<p>Vínculos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Quiénes son las partes interesadas claves? • ¿Qué vínculos y redes existen entre ellos? • ¿Quiénes son los intermediarios, y tienen influencia? • ¿De qué lado están? 	<ul style="list-style-type: none"> • Conozca bien a las otras partes interesadas • Establezca una presencia en las redes existentes • Establezca coaliciones con las partes interesadas afines • Establezca nuevas redes políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones entre investigadores, responsables de las políticas y los usuarios finales de las políticas • Identifique trabajadores de red claves y vendedores • Use contactos informales
<p>Influencias externas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Quiénes son los principales actores internacionales en el proceso normativo? • ¿Qué influencia tienen? • ¿Cuáles son sus prioridades para la ayuda? • ¿Cuáles son sus prioridades en la investigación y mecanismos? • ¿Cuáles son las políticas de los donantes que financian la investigación? 	<ul style="list-style-type: none"> • Conozca bien a los donantes y sus prioridades y restricciones • Identifique partidarios, individuos claves y redes potenciales • Establezca credibilidad • Esté atento ante las políticas de los donantes y esté alerta ante las ventanas de oportunidad para intervenir en la formulación de las políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtenga amplios antecedentes sobre las políticas de los donantes • Oriente las comunicaciones de modo adecuado para las prioridades y lenguaje de los donantes • Coopere con los donantes busque obtener misiones • Contacte (con regularidad) a los individuos claves

- Si la evidencia es creíble y convincente, ofrece soluciones prácticas a los problemas normativos urgentes, y si se presenta de manera que atraiga el interés de los que formulan las políticas;
- Si los investigadores y los que formulan las políticas comparten redes comunes, se tienen confianza mutua, y se comunican eficazmente.

Pero, en la práctica, estas tres condiciones raramente se ven. Si bien, los investigadores y los profesionales pueden controlar la credibilidad de sus evidencias y asegurar que se relacionan y se comunican bien con los responsables de las políticas, a menudo tienen capacidad limitada para influir en el contexto político dentro del cual trabajan. Asimismo, los recursos son limitados, y los investigadores y los profesionales necesitan escoger dentro de lo que hacen. Si los investigadores escogen sobre una base más informada y estratégica, pueden maximizar sus probabilidades de influir en las políticas.

¿Qué pueden hacer los investigadores?

La evidencia que muestran los trabajos realizados por ODI hasta la fecha, ofrece recomendaciones preliminares en cuatro aspectos que figuran en la Tabla 1.

RAPID ha sometido a prueba y ha desarrollado las aplicaciones prácticas de este marco, mediante una serie de estudios de caso y talleres internacionales. Queda claro que las condiciones del contexto político, la evidencia, los vínculos y los factores externos varían enormemente según cada situación. Presentaremos mayor información sobre el uso del marco en una variedad de contextos específicos en futuros Documentos Informativos.

Material documental

Court, J., Hovland, I. et Young, J. (2005) *Bridging Research and Policy in International Development: Evidence and the Change Process*. ITDG Publishing.

© Overseas Development Institute 2004

Para obtener mayor información diríjase a:
John Young (j.young@odi.org.uk) o Julius Court
(j.court@odi.org.uk), Overseas Development Institute,
111 Westminster Bridge Road, Londres SE1 7JD, Reino Unido
Tel: +44 (0)20 7922 0300 o visite www.odi.org.uk/rapid