

Comunicación contra las drogas

Evaluación de campañas en América



CIESPAL

Ediciones CIESPAL

Colección "Encuentros"

Volumen No. 5

Primera Edición:

Diciembre de 1992

Derechos reservados

conforme a la ley

Esta publicación y el seminario al cual se refiere, se realizaron en CIESPAL con los auspicios de OEA/CICAD

Coordinación:

Ann Chisman / Fabiola Montealegre, CICAD

Edgar Jaramillo S.

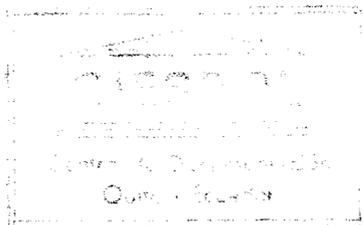
Edición y supervisión: Departamento de Publicaciones

Portada: John Maldonado / Alberto Serret / **abrapalabra**

Impresión: Editorial "Quipus"

Av. Diego de Almagro y Andrade Marín

Quito - Ecuador



INDICE

INTRODUCCION	9
SESION INAUGURAL	31
Discurso del Dr. Asdrúbal de la Torre, Director General de CIESPAL	33
Discurso de la Dra. Anna Chisman, Especialista de la CICAD	37
Discurso del Dr. Gustavo Medina, Procurador General del Estado	39
CAMPAÑAS DE COMUNICACION CONTRA EL ABUSO DE DROGAS	
Trabajo interdisciplinario	43
Evaluación de campañas antidrogas	57
<i>Delicia Ferrando</i> "No a las drogas"	69
<i>María del Carmen Maldonado</i>	

Una buena investigación es la base de toda campaña de mercadeo social	73
<i>Rachel Ladouceur</i>	

Foro	107
-------------------	-----

CAMPAÑAS EDUCATIVAS Y DE PROMOCION DE LA SALUD

Conjunción de esfuerzos	113
<i>Eduardo Ascarrunz</i>	
Campañas de publicidad en los medios de comunicación	121
<i>Asha Kambon</i>	
Evaluación de impacto	135
<i>Héctor Lisandro Vásquez</i>	
Comunicación para la salud infantil	139
<i>Eduardo Contreras Budge</i>	
Evaluación de un proyecto de supervivencia infantil	149
<i>Judith A. McDivitt</i>	
Campañas de responsabilidad sexual en la juventud latinoamericana	173
<i>Max Tello Charun</i>	

Foro

CAMPAÑAS DE COMUNICACION COMUNITARIAS PARTICIPATIVAS

Prevención de la farmacodependencia	223
<i>Martha Mayagoitia</i>	
Hacia una cultura de la prevención integral	231
<i>María Cecilia Castro</i>	
Educación para la naturaleza, Edunat III	239
<i>Marco Encalada</i>	
Campañas basadas en la comunidad	247
<i>Tania A. García</i>	
¿Qué es la prevención integral?	217
<i>Carlos Carvajal</i>	

Hacia una política de comunicación social para la generación de una cultura nacional de la prevención	275
<i>Tobías Ramírez</i>	
Foro	287

CONTEXTOS CULTURALES Y OTROS ASPECTOS FUNDAMENTALES A CONSIDERARSE EN LAS CAMPAÑAS DE COMUNICACION

Intervenciones de:

<i>Teresa Quiroz</i>	291
<i>Luis Rivera</i>	295
<i>Antonio Pasquali</i>	297
<i>Juan Díaz Bordenave</i>	301
Foro	305

PONENCIAS PRINCIPALES

Evaluación de campañas de comunicación educativa: problemas, oportunidades y desafíos	315
<i>Eduardo Contreras</i>	
Foro	345
Evaluación cuantitativa de campañas antidrogas	349
<i>Julio Bejarano</i>	
Foro	377
Alianza por una Florida libre de drogas. La experiencia de Estados Unidos	379
<i>Steve Holub</i>	
La investigación en la formulación de políticas	387
<i>Horacio Walker</i>	

INFORMES

Grupo de Trabajo No. 1	409
Grupo de trabajo No. 2	411
Recomendaciones	412

ANEXO

Lista de participantes	423
------------------------------	-----

LA INVESTIGACION EN LA FORMULACION DE POLITICAS

*Horacio Walker**
Chile

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es analizar la relación que existe entre el ámbito de la investigación y su producción de conocimiento y el aporte que ella hace a la toma de decisiones que incidan -sobre la base de este conocimiento- en el mejoramiento de nuestra calidad de vida. La perspectiva de análisis será aquí el campo específico de la educación.

Existe una gran preocupación, tanto en las burocracias públicas como entre los investigadores, por la relevancia práctica del conocimiento que

**Horacio Walker, Chile. Especialista en Documentación, Investigación y Evaluación de la Comunicación. Miembro del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CIDE.*

se produce. Esta preocupación asume a menudo la forma de insatisfacción y decepción, lo que se traduce en una fuerte crítica desde todos lados por el escaso impacto que tienen los resultados de las investigaciones en la formulación de políticas.

Ello nos lleva a destacar algunos interrogantes que intentaremos responder para entender mejor la relación que existe entre la investigación educativa y sus efectos. Nos preguntamos si ésta (o la investigación social en general) produce conocimientos útiles, y si lo hace, ¿cuál es su naturaleza? ¿tienen algún impacto? y si lo tienen ¿cómo y para qué llega a los beneficiarios y los usuarios?

Se ofrecerán luego algunas sugerencias sobre el uso y la difusión del conocimiento, tomando como principal referencia la experiencia de la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación, REDUC, cuyo propósito principal ha sido vincular la investigación a la formulación de la política educacional(1).

Investigación y elaboración de políticas

Como Secretario Ejecutivo de REDUC, entre 1988 y mayo de 1991, me encontré muchas veces en algún país de Europa o de América del Norte, frente a los oficiales de programas de organismos de financiamiento, intentando responder de una manera sensata y adecuada a la importante y justificada pregunta acerca del impacto que REDUC tiene en la elaboración de la política educacional en los países de América Latina. A menudo tuve la sensación de que era un interrogante imposible de responder en ese tipo de reuniones, no solo porque requería mucho tiempo para una cierta elaboración, sino porque siempre me pareció escuchar en la pregunta un conjunto de supuestos que hacen muy difícil responderla sin cuestionarla. Y cómo hacer eso en una situación de ese tipo, cuando el objetivo que se tiene es obtener financiamiento, y para ello parece indispensable ofrecer una buena respuesta a todas las inquietudes. Intentaremos una respuesta.

¿Cuáles son estos supuestos? En primer lugar, que la investigación es una práctica homogénea. Se habla de ella en términos genéricos, en oposición a distintos tipos de investigaciones. Por lo tanto, el término pierde significado real porque se le descontextualiza. En segundo lugar, que la investigación social genera hechos, es decir, resultados y compro-

baciones definitivas. En tercer lugar, que estos últimos hacen posible que los usuarios adopten decisiones como reacción a investigaciones puntuales que mejorarán la vida social.

Estas estimaciones encarnan una determinada manera de pensar que caracteriza lo que muchos autores denominan el modelo simple de uso instrumental de la investigación.

La práctica de la investigación y de la elaboración de políticas, demuestra que estos supuestos son inadecuados porque revelan una visión más bien simplista e ingenua de los procesos de producción de conocimiento y de cómo éste se utiliza. Ignora que la investigación toma diversas formas, asume que el conocimiento siempre se pone a disposición de los usuarios y que estos inevitablemente lo utilizarán para adoptar decisiones políticas.

Lo que subraya la justificada pregunta de los oficiales de programas de los organismos de financiamiento, es que la investigación tiene poco impacto en la elaboración de las políticas.

Por lo pronto, diremos que hay suficiente evidencia a través de varios estudios empíricos(2), de que los personeros públicos utilizan la investigación mucho más de lo que sugiere este tipo de críticas. Pero, no las utilizan tomando los resultados de un estudio en el contexto de la necesidad de tomar una decisión pendiente, adoptando sus recomendaciones. Este tipo de uso instrumental es lo que muchos observadores esperan encontrar y se decepcionan cuando ven que no ocurre así. Ante ello, concluyen que la investigación es ignorada(3).

En este terreno la investigación demuestra que el uso instrumental se pone en práctica muy pocas veces. Especialmente en el campo educacional (y social), donde los asuntos son complejos, las consecuencias de las decisiones son poco claras (en algunas ocasiones no hay necesariamente consenso sobre problemas y soluciones), y en los procesos de toma de decisiones participa una gran variedad de actores, a distintos niveles y en momentos diversos.

Sin embargo, los trabajos sobre el tema revelan que existen diversas maneras de aplicar la relación investigación-elaboración de políticas fuera de este modelo simple de uso instrumental.

La razón fundamental que explica la dificultad de obtener una relación lineal entre la investigación y la elaboración de políticas es que cada proceso tiene una naturaleza diferente. En el análisis académico (4) encontramos principalmente tres tipos de interpretaciones del por qué el conocimiento es poco utilizado entre los responsables de la formulación de políticas. En primer lugar, por la manera en que la información es recopilada. Esta a menudo no ofrece suficiente credibilidad o no se entienden sus procedimientos, lo que puede sumarse a ciertas actitudes egocéntricas de los investigadores. En segundo lugar, por la existencia de dos culturas que explican la distancia que existe entre el mundo de la investigación y el de la política. Por último, por las múltiples restricciones bajo las cuales operan los procesos de elaboración de políticas en las burocracias públicas.

Cada una de estas posibles interpretaciones ofrece pistas para explorar el tema. No obstante, el reconocimiento de la existencia de dos culturas que se distinguen entre sí por la naturaleza específica inherente a cada ámbito, no parece ofrecer mayores posibilidades para explorar y entender el problema (5).

Las diferencias parecen ser intrínsecas a los procesos y no idiosincráticas. Ello nos permite afirmar que a pesar de los diferentes contextos, el problema en su esencia es el mismo en cualquier parte del mundo. Y podemos entonces pensar que siempre existirá una tensión entre elaboración de políticas e investigación.

El ámbito de la política es restrictivo. Debe poner límites y determinar alcances. Se orienta hacia la toma de decisiones que persiguen a menudo un impacto a corto plazo.

El ámbito de la investigación, por otro lado, es mucho menos restrictivo; puede proporcionar información diversa, no solo a corto sino sobre todo, a largo plazo, contribuyendo a una cierta visión de futuro. Su misión es en parte aportar un conocimiento independiente y crítico, libre de presiones coyunturales determinadas por agendas políticas.

Para que un uso instrumental sea posible, observaremos que los responsables de adoptar decisiones políticas, encuentran útil a la investigación, pues sus tópicos coinciden con los puntos de sus agendas políticas, y sus resultados se concretan en el tiempo preciso que tienen para encontrar una solución viable al problema que enfrentan. Además, dichos

resultados deberían encontrarse formalmente presentados para ser fácilmente comprensibles y consistentes con las restricciones políticas del momento. No es extraño que con frecuencia no encontremos las condiciones para que este tipo de relación se produzca en la realidad.

Por lo tanto, ofrecemos como primera conclusión que no es posible encontrar, salvo en circunstancias especiales, un uso instrumental de los resultados de la investigación por parte de los responsables de adoptar decisiones políticas, y una razón para ello es la diferente naturaleza que distingue a cada uno de estos procesos.

Distintas modalidades de investigación

Una segunda distinción necesaria para entender la relación investigación-elaboración de políticas, consiste en diferenciar distintos tipos de investigación.

Una gran diferencia es aquélla que con mucha frecuencia hacen los investigadores sociales entre lo que denominan investigación básica y aplicada. La primera se enmarca y orienta en teorías existentes, busca la profundización y elaboración teórica, y persigue el logro de conclusiones. La perspectiva del investigador y de su mundo académico es predominante en la orientación que se le da a la investigación básica. Esta se encauzará a responder las preguntas que formula el investigador.

El objeto de preocupación de la investigación aplicada se relaciona principalmente con la necesidad de resolver ciertas dificultades concretas. Se inclina más a las preguntas de quienes sufren los problemas o de los que deben resolverlos, y busca la adopción de decisiones.

En los trabajos sobre el tema existen buenos ejemplos de la forma en que se utilizan de manera diferente ambos tipos de investigación. Veremos más adelante que tampoco se observa un uso frecuente de la investigación aplicada en la forma instrumental del modelo simple. Pero por la proximidad del objeto específico, ofrece ventajas de las cuales se valen los críticos, para descalificar la conveniencia de destinar recursos a la investigación básica.

J.W. Getzels (6) ha escrito un excelente artículo el que sostiene que la investigación básica tiene gran impacto en la práctica de la educación

en los colegios, en la sala de clases, en la formulación de la política educacional y en la formación de maestros en las universidades y centros de enseñanza superior. Menciona una serie de ejemplos que ilustran lo anterior.

La investigación sobre la reproducción de la discriminación, atribuible a diferencias de género entre hombres y mujeres, ha llevado tanto a modificar el contenido de los textos escolares como el lenguaje y las expectativas de rendimiento que usan y tienen los profesores, lo que se traduce en un trato diferenciado a niños y niñas. Ello ha ejercido un gran impacto sobre las prácticas cotidianas en la escuela, ofreciendo en concreto mejores oportunidades a las niñas al ponerlas en situación de igualdad frente a los varones.

El reemplazo de la sala de clases tradicional como único concepto espacial por un aula más abierta y flexible, se ha fundamentado en teorías acerca del aprendizaje y nuevos conceptos de la disciplina. Ello ha revolucionado el concepto de la escuela y ha incidido directamente en la formulación de la política pública.

En la reglamentación profesional de los administradores educacionales, observamos que se ha cuestionado seriamente el énfasis en la denominada "administración científica", promoviéndose una visión alternativa denominada "relaciones humanas", que se desarrolló entre 1920 y 1950. Esta nueva concepción de la administración educacional es consecuencia de la elaboración del conocimiento teórico sobre el desarrollo de la organización y la sociología educacional.

Son muchos los conceptos que han ido proponiéndose como resultado de la investigación básica, formas nuevas de entender el fenómeno educativo, lo que ha tenido repercusiones prácticas de gran impacto. Por ejemplo, el concepto de la "pedagogía invisible" desarrollado por Basil Bernstein nos ha permitido descubrir el programa oculto, que por cotidiano y obvio no se observa, apreciando su incidencia en el contenido y la forma en que aprenden los niños.

En los últimos tiempos los estudios sobre la calidad de la educación tienen gran impacto en América Latina, al proporcionar nueva información acerca de qué esperan y qué hacen los pobres con la educación que reciben en las escuelas(7).

A pesar de la existencia de abundantes ejemplos como los anteriores, muchos autores argumentan que deberían destinarse más recursos a la investigación aplicada, por creer que ésta tiene un mayor impacto en el mejoramiento práctico de las cosas.

Varios autores han analizado ampliamente la utilización de este tipo de investigación. Sin embargo, tampoco encontramos aquí un uso instrumental de ésta por parte de los responsables de la formulación de políticas. Coleman (8), sostiene que si bien la mayor parte de la investigación aplicada por lo general es solicitada por los gobiernos para responder a preguntas relacionadas con problemas específicos, hay condiciones estructurales, tanto en el ámbito de las burocracias públicas como de la relación investigación-política, que cuestionan el uso de la investigación para los fines originalmente definidos por la demanda.

Algunos inconvenientes que se encuentran con frecuencia son: el poco consenso que existe acerca de cuál es el problema y qué debe solicitarse y requerirse de la investigación para solucionarlo. Por lo tanto, quién contrata una investigación y determina los términos de referencia, no necesariamente está de acuerdo con la forma en que éstos habrían sido definidos por el funcionario de la oficina del lado. Por lo tanto, nunca hay suficiente independencia para diseñar y realizar investigaciones que puedan cuestionar los intereses de los organismos financieros. En caso de que los resultados no los apoyen ¿podrá ésta utilizarlos, publicarlos, diseminarlos?

Cohen y Garet (9) sostienen que en los gobiernos existe el supuesto de que la investigación aplicada generará conocimientos definitivos irrefutables, lo que podrá fundamentar sólidamente decisiones específicas. Ello no es así. Lo que ocurre es que en torno a este tipo de investigación, puede generarse un diálogo productivo que enriquezca la visión que tienen los políticos acerca de un determinado problema.

Quisiéramos concluir este punto diciendo que como esta distinción entre investigación básica y aplicada, pueden encontrarse otras como las cuantitativas y cualitativas. Cada forma de investigar reforzará más ciertas dimensiones de la relación con los responsables de adoptar las decisiones. Pero en ninguna de éstas encontramos una relación instrumental que nos permita ver con claridad un modelo simple en operación.

Es importante insistir que no faltan evidencias del uso de la investigación por parte de los funcionarios públicos. Weiss y Bucuvalas (10) reali-

zaron investigaciones empíricas, entrevistaron a 155 personas de altos cargos en organizaciones federales, estatales y locales del campo de la salud en los Estados Unidos.

Les preguntaron si hacían un uso consciente de los resultados de la investigación de las ciencias sociales para tomar decisiones en su trabajo y de qué manera lo hacían; si buscaban información resultante de las investigaciones, cuando discutían políticas o programas alternativos, y en qué circunstancias salían a buscar esta información.

Este estudio concluye que los personeros públicos de alto nivel entrevistados utilizan la investigación de manera mucho más amplia por medio de la utilización de una información específica para tomar una decisión pendiente. Una vez más, Weiss y su equipo no encuentran un uso instrumental.

Si bien un 72 por ciento de los entrevistados hizo alguna referencia a investigaciones que habían encontrado útiles para su trabajo, éstas en general fueron vagas, encontrando dificultad para identificar alguna publicación que les hubiera resultado particularmente práctica.

Los investigadores se preguntaron por qué, habiendo tantos estudios en el campo de la salud, propiciados por el gobierno, estos funcionarios no podían identificar aportes específicos de investigaciones a su trabajo.

En primer lugar, se hizo nuevamente evidente que la investigación y la elaboración de políticas tienen ciclos de vida distintos y por lo tanto una distancia que hace que la investigación no pueda acomodarse con facilidad a las circunstancias en que se toman las decisiones políticas. Pero también queda en evidencia que este trabajo no presenta conclusiones suficientemente claras, de las cuales se desprenda autoridad suficiente para aplicar en forma inequívoca sus recomendaciones. Los informes de investigación no necesariamente llegan a los que deben llegar; los responsables de adoptar las decisiones no siempre entienden sus resultados (algunos desconfían de ellos), y se encuentran muchos otros obstáculos que dificultan la tarea.

Más aún, Weiss y su grupo descubrieron que una de las razones que explican por qué los entrevistados tenían dificultad en identificar el uso de la investigación en sus decisiones, es que no creían que una parte importante de su trabajo tuviera que ver con la toma de decisiones.

A pesar de que eran personas con altos cargos en posiciones de responsabilidad, tales como jefes o subdirectores de servicios de organismos como el Instituto Nacional de Salud Mental, el Instituto Nacional de Abuso de Drogas, directores de programas comunitarios y otros, todos títulos que sugieren autoridad y poder para tomar decisiones, ninguno la reconocía como una tarea que describiera adecuadamente su función laboral.

Weiss y su equipo descubrieron que estos personeros no entendían el significado de "tomar decisiones" y no percibían que sus acciones y procederes fueran resoluciones en operación. Más bien se referían a éstas como parte de un proceso que se diluía entre muchas otras personas, y por tanto no se sentían individualmente responsables, resultándoles difícil reconocer e identificar los flujos y dinámicas que caracterizan este complejo proceso. Las decisiones se perciben como ajenas y externas al trabajo cotidiano de cada uno.

Modelos de relación-investigación. Elaboración de políticas

Hasta ahora afirmamos que la investigación se utiliza, y que este empleo no es instrumental, por la distinta naturaleza que tienen ésta y la formulación de políticas. Dimos ejemplos de aplicación que se apartan de un modelo instrumental. Llegamos a decir que la relación es compleja porque los estudios demuestran que a menudo, incluso funcionarios públicos de alto nivel, desconocen los mecanismos a través de los cuales se toman las decisiones, situándolas fuera de su función laboral, y por lo tanto haciendo aún más difícil que estos entiendan el uso que le dan a la investigación.

Nos preguntamos ahora cómo se produce el encuentro entre la investigación y responsables de la formulación de políticas públicas.

Ya vimos que un primer modelo, el que se denomina simple, describe este proceso como lineal, mecánico e instrumental.

Hay otros que han sido descritos por los distintos autores y para ejemplificarlos usaremos la tipología de Weiss (11) que tiene vigencia y ha inspirado gran parte de las investigaciones que han profundizado en el tema.

Modelo de resolución de problemas

En primer lugar, Weiss identifica un modelo que denomina resolución de problemas. Se caracteriza por la existencia de un conflicto que para ser resuelto requiere información que no existe y se encarga una investigación para recopilar esa información. Su éxito radica principalmente en el grado de comunicación que puedan alcanzar los investigadores con los responsables de las decisiones y de la posibilidad de formar comisiones conjuntas en las que van analizándose los resultados que sugiere la investigación.

Las posibilidades de ver a este modelo en operación son escasas y sus dificultades se relacionan directamente con las del modelo simple de uso instrumental. Gran parte de las críticas que se hacen al poco impacto de la investigación, tiene a este modelo en mente, lo que corresponde más bien a una formulación utópica que a la realidad que encontramos en las oficinas públicas.

El modelo interactivo

El modelo interactivo da mejor cuenta de lo que ocurre en realidad. El proceso de elaboración de políticas se desarrolla por medio de la interacción entre múltiples actores, cada uno de los cuales tiene particular influencia en las decisiones. Los investigadores son unos, pero también lo son los periodistas, los administradores públicos, los grupos de presión, los amigos, colegas, los camaradas de partido, y la Iglesia.

Las decisiones surgen de este conjunto de interacciones a través de conversaciones y encuentros entre diversas personas que aportan puntos de vista que contribuyen a las decisiones. No encontramos un proceso racional que suponga una secuencia lineal. Por el contrario, hallamos situaciones más bien caóticas, con dinámicas informales que van consolidando ciertas ideas acerca de cómo resolver el problema.

Desde la perspectiva de los investigadores, el impacto de sus descubrimientos tendrá relación con su capacidad de entusiasmar a otros actores en la discusión de los problemas, y en la forma en que sus planteamientos puedan en definitiva reflejar el signo de los tiempos, un cierto sentido común que está por lo general fuera del ámbito académico de la investigación.

El modelo político

Otro modelo que caracteriza la relación es el político. Este opera cuando los intereses políticos (ideológicos) que existen respecto a un tema, predeterminan las posiciones que adoptan los responsables de formular las políticas para llegar a las decisiones.

En este caso, la posibilidad de usar a la investigación guarda directa relación con la cercanía de sus descubrimientos, de los intereses políticos respecto al problema. No obstante, se observan situaciones en que la efectividad radica en su poder crítico respecto a la caracterización política del problema en cuestión.

La investigación se transforma en pólvora al mostrar evidencias que agrietan el consenso, o que muestran y hace evidentes las contradicciones. Por cierto, estos descubrimientos pueden, por otro lado, coincidir con los intereses políticos, convirtiéndose, cuando así ocurre, en un poderoso instrumento para acallar las críticas de los opositores. En la medida en que la investigación se realice en forma rigurosa, muestra en este caso un uso que prueba su efectividad.

El modelo táctico

Este modelo se observa cuando la investigación se emplea como excusa para dilatar o postergar indefinidamente alguna decisión, o como aval de una determinación que no cuenta con mucha simpatía entre los usuarios. Ello se observa principalmente en la administración pública, en la que puede darse este tipo de argumentos tanto para mostrar sensibilidad como para defenderse de las críticas frente a un problema.

El uso de este caso no necesariamente se relaciona con el contenido específico de la investigación.

El modelo de la incidencia teórica en la elaboración de políticas

Crawford y Biderman (12) y Jarowitz (13) caracterizan la relación como aquella en que los conceptos y las teorías provenientes y levantadas por la investigación influyen en los procesos de formulación de políticas.

De esta manera, la investigación social ejerce un impacto a largo

plazo sobre la forma en que los políticos piensan los problemas, en la forma en que va modificándose el entendimiento de las cosas por parte del sentido común de la gente.

Este modelo se ubica en el otro extremo del uso instrumental y es el que para nosotros presenta más relevancia, porque es el que muestra tener mayor impacto en la política pública a largo plazo.

Ya se dieron algunos ejemplos de la forma en que la investigación de ciertos fenómenos sociales, como la discriminación entre hombres y mujeres, ejerce impacto sobre las prácticas cotidianas en la escuela. El cambio sin embargo no ocurre si no hay una nueva manera de conceptualizar, siguiendo el ejemplo, las diferencias entre hombres y mujeres.

El impacto de la investigación en los valores, en las creencias, en los objetivos a largo plazo, se vierte en el uso del conocimiento disponible para mejorar las prácticas cotidianas del mundo social. Pero el largo plazo plantea una relación poco lineal y a veces poco visible de inmediato, entre estudios concretos y posteriores decisiones a nivel de las políticas nacionales.

La caracterización de distintos modelos de relación indica que ésta es compleja, toma formas diferentes y es interdependiente y mediatizada por un conjunto de factores ajenos a los procesos de producción del conocimiento, y que la relación debe buscarse más bien en dinámicas caóticas que se apartan de una racionalidad utópica e ingenua. También indica que en ello hay suficiente evidencia en la cual la investigación se usa más de lo que se supone y tiene impacto en el mejoramiento de la vida social.

No obstante lo anterior, es necesario preguntarse cómo facilitar el uso y la diseminación de la información y el conocimiento. Nos hacemos cargo de la crítica, porque nos llama a profundizar en el entendimiento del problema y aumentar el impacto que tienen los recursos destinados a investigar. Entonces, ¿cómo promover el uso sin caer en la ingenuidad sobre la que hemos llamado la atención?

Uso y difusión de la investigación

Es importante comenzar diciendo que aunque los trabajos analizados son fundamentalmente norteamericanos, la aplicabilidad de sus descu-

brimientos a nuestra realidad latinoamericana es pertinente, especialmente porque el fenómeno más que idiosincrático es intrínseco a los procesos que caracterizan cada ámbito en cuestión.

Me atrevo a afirmar que si el modelo simple opera solo en casos excepcionales en una sociedad altamente tecnificada, no ideológica, pragmática y orientada a la eficiencia, menos relevante es aún en sociedades como las nuestras.

En este contexto, los procesos de formulación de políticas han sido mediatizados fuertemente por la ideología, las diferencias sociales extremas, el peso de la política partidista y las decisiones corto plazo. Es difícil imaginar un uso instrumental de la investigación con estas condiciones.

Lo que vemos operar predominantemente es una combinación entre los modelos de interacción y de incidencia teórica en la formulación de la política. Es decir, la relación entre investigación y política pública debe entenderse a largo plazo y debe situársela en relación con el aporte que hacen otros profesionales y círculos sociales -los sectores sociales, la Iglesia, los partidos- por mencionar a tres de gran importancia en la sociedad latinoamericana.

¿Cuáles son nuestros desafíos? En primer lugar, entender que la investigación debe ser parte de los procesos de formulación de políticas. Para ello, antes que nada, debe ser visible y reconocida. En el campo de la educación en América Latina, antes de REDUC, la investigación era sólo visible a los colegas próximos de quienes producían un nuevo estudio. La elaboración y la distribución de los Resúmenes Analíticos en Educación, el principal producto de REDUC, permitieron que la región comenzara a conocer tanto lo que se producía en otros países, como las investigaciones existentes sobre diversos temas, en los centros públicos, privados, universidades y organizaciones no gubernamentales.

En segundo lugar, la investigación debe ser accesible a quien quiera consultarla. REDUC creó una base de datos con estándares referenciales comunes, que se alimenta desde todos los países de la región y puede ser también desde cada uno de ellos. La base contiene información de relevancia nacional, producida por cada país, y también de relevancia regional producida por el centro coordinador de la red.

La accesibilidad no solo se garantiza mediante una base de datos. Es

también importante ubicar los productos de información en una institución que tenga legitimidad en el campo del dominio específico, en este caso de la educación . Debe tener capacidad de convocatoria, reconocimiento académico y proporcionar facilidades de consultas a los usuarios.

En este sentido, ha sido decepcionante la experiencia que REDUC ha tenido con algunos organismos públicos. La inestabilidad de sus funcionarios de nivel directivo y los vaivenes políticos de los países afectan la posibilidad de desarrollo de iniciativas de este tipo. Al contrario, los centros de investigación y las universidades (públicas o privadas) demuestran tener mejores condiciones para hacerse cargo de la producción y la difusión de la información.

En tercer lugar, la investigación debe llegar a usuarios específicos con determinados productos de información. El dato se convierte en información cuando alguien concretamente situado y con preocupaciones, necesidades y demandas identificables, lo interpreta para entender mejor un fenómeno y mejorar su intervención sobre él. REDUC creó diversos tipos de productos teniendo en cuenta diferentes usuarios. Para los investigadores, profesores universitarios y académicos en general, produce los "Resúmenes". Para los responsables de adoptar las decisiones ha formulado un producto que ha denominado "últimos adelantos" (state of the art). Este se encarga a un especialista que realiza una síntesis del estado de avance del conocimiento sobre un tema específico proponiendo, a base de investigación existente, una interpretación de los datos, un marco teórico y la identificación de lagunas en la información.

Para las personas directamente vinculadas a la ejecución de proyectos de desarrollo educativo, REDUC ha creado un producto denominado "estado de la práctica". El mismo tiene como propósito identificar las aplicaciones prácticas de la investigación en un tema específico. Para su elaboración reúne en comisiones de trabajo a personas que cumplen tres tipos de funciones especializadas: responsables de la ejecución de programas en la administración pública, investigadores y encargados de la ejecución de proyectos en el terreno, en el área privada.

En cuarto lugar, debe vincularse a la información el conjunto de personas que la producen, la usan y la diseminan. Aquí existen dos desafíos. Por una parte, es necesario formar una red de personas usuarias de la información, que puedan, en un momento dado, servir como funcionarios de gobierno, y luego en las universidades o en centros privados.

En América Latina vemos movilidad en los especialistas, quienes cumplen funciones diferentes dependiendo principalmente de las condiciones políticas y económicas . Por lo tanto, se trata de una red de personas y no de instituciones, aunque en éstas sea donde debemos instalar los equipos y abrir los centros de consulta.

Por otra parte, es importante vincular en esta red a productores (investigadores), usuarios (investigadores, responsables de las decisiones políticas, estudiantes, periodistas, profesores...) y diseminadores (documentalistas, bibliotecarias, periodistas) de información.

REDUC lo ha hecho estructurando encuentros de organización y desarrollo operativo de la red, reuniendo a investigadores con documentalistas.

Estos tres ámbitos del desarrollo de la información -producción, utilización y diseminación- deben relacionarse estructuralmente. El uso está fuertemente ligado al éxito de esta relación. Aquellas experiencias en las que la producción de información ha sido concebida como mero problema técnico, muestran dificultades para que ésta llegue al usuario. Se confirma que la mera existencia de datos no se relaciona necesariamente con el empleo de la información.

En quinto lugar, se requiere la creación y el desarrollo de contextos propicios que actúen como cajas de resonancia. REDUC ha promovido el desarrollo de una comunidad académica en el ámbito de la educación a través de encuentros anuales de investigadores en educación en cada país. Allí se intercambia el avance de la investigación, se discuten sus repercusiones, se crea opinión respecto a los problemas de la educación nacional y se espera influir en la agenda política.

Estos encuentros convocados por investigadores y documentalistas deben siempre asegurar la participación activa de los usuarios claves de la información: los políticos, los representantes de organismos de financiamiento, los bancos de desarrollo y otros. Es en ellos donde se abren oportunidades únicas para profundizar el debate sobre el aporte que hace la investigación al proceso de formulación de políticas públicas.

Los investigadores deben buscar oportunidades para articular su interacción con los demás actores que influirán en la toma de decisiones políticas.

Con todo, la larga experiencia de REDUC demuestra que a pesar de encontrar muchos ejemplos en los que la existencia de esta red ha tenido impacto sobre la mejor utilización de los recursos destinados a la educación y en algunos casos ha contribuido a ahorrarlos por contar ya con estudios hechos sobre diversas materias, el uso de la información es aún insuficiente.

No escapamos a la tentación de considerar el problema desde el punto de vista del modelo simple de uso instrumental. REDUC ha intentado responder durante muchos años a esta utopía. Hoy con las cosas más claras, el desafío principal es ubicar a los productos de información en los contextos y circuitos adecuados que caracterizan a las dinámicas caóticas, aparentemente irracionales y muchas veces informales de los procesos de toma de decisiones. Asimismo, ello plantea la necesidad de revisar los productos para ajustarlos mejor a las exigencias de los usuarios.

Las tareas que se requieren para que la información se utilice radican, en primer lugar, en un cambio en nuestra manera de entender la relación investigación-política. En consecuencia, se impone la necesidad de desarrollar y consolidar las redes de personas- especialistas y de crear y apoyar las situaciones de interacción e intercambio de conocimientos y experiencias. Parece indispensable acercar en el diálogo a políticos, investigadores y responsables de la ejecución de programas tanto en el ámbito privado como público.

Otra dimensión importante del uso de la información, que muestra un claro impacto a largo plazo, es la formación de estudiantes, especialmente de postgrado, incorporando en la metodología de estudio el trabajo con bases de datos, la elaboración de resúmenes de investigaciones y de los últimos adelantos y prácticas. Estas serán las personas que en el futuro ocuparán los puestos claves desde los cuales se influye sobre las decisiones.

Gracias a REDUC, en América Latina poseemos, cierta experiencia en la elaboración de instrumentos que empaquetan información. De la educación no formal y de la popular también hemos aprendido el tremendo impacto que tiene la comunicación de contenidos nuevos a través de recursos didácticos simples y motivadores, por ejemplo los juegos de simulación.

Nos falta, por otra parte, investigación empírica que nos permita conocer de qué manera estos instrumentos pueden adecuarse a los procesos de toma de decisiones.

La evaluación es quizás el tipo de investigación que más cercana ha estado de estos procesos. Por lo menos tiene como propósito, entre otros, colaborar directamente con ellos.

Evaluación y uso de información para la toma de decisiones

Acercas del uso instrumental de la evaluación pueden hacerse los mismos comentarios anteriores, en el sentido de suponer que son más las que se guardan, se archivan, y se descalifican, que las que fundamentan decisiones pendientes.

Sin embargo, la evaluación tiene potencialmente un uso instrumental, en la medida en que a menudo es requerida cuando ya se ha tomado la decisión de aplicar una determinada estrategia para enfrentar un problema. Quizá el uso instrumental se vea más claramente en aquellos casos en que la evaluación se ha diseñado para entregar información a lo largo del proceso como retroalimentación para ir ajustando en la marcha la estrategia que se aplica. En este caso la evaluación ofrece ventajas claras para impactar de inmediato en el curso de las actividades de un programa y el ajuste de sus objetivos.

Cuando pensamos en el impacto del conocimiento especializado que ofrece la evaluación, los análisis de tipo costo-beneficio y aquéllos con orientación cuantitativa vemos que pueden ofrecer un buen servicio para obtener información puntual respecto del alcance de los objetivos específicos planteados por los diseñadores de los proyectos.

Sin embargo, el desafío más interesante, desde nuestro punto de vista, reside en hacer una indagación complementaria como parte de la evaluación. Se trata de incorporarle una dimensión cualitativa cuyo aporte sea precisamente la comprensión de los problemas, tomando en consideración los puntos de vista que tienen sobre ellos los diferentes actores.

Para usar ejemplos relevantes, con el desarrollo de este taller sobre evaluación de campañas sobre el abuso de drogas, el punto de vista de los niños y de los jóvenes difiere del de sus familias, sus profesores, los profesionales encargados de la prevención, del de los oficiales de pro-

gramas de los organismos que financian las estrategias preventivas y del de los medios de comunicación masiva.

Una dimensión cualitativa de la evaluación toma en cuenta estos puntos de vista, los identifica y los caracteriza. Así contextualiza las estrategias de prevención y comprende mejor los éxitos y fracasos de los programas. Preguntándoles a los involucrados obtiene información contextual que explica cómo se define el problema en la sociedad, entendiendo el sentido común. Con sensibilidad respecto a él, estará en condiciones de ofrecer mejores estrategias para desarrollar alternativas que surjan y se apoyen en este sentido común.

A través de entrevistas realizadas en evaluaciones cualitativas realizadas en Chile en proyectos preventivos llevados a cabo en sectores pobres (14), confirmamos el gran potencial subutilizado que representan los padres como agentes de prevención con sus hijos. Descubrimos que caracterizaban y describían su papel preventivo con las palabras-conceptos “conversar” y “aconsejar”. Concluimos también que si los programas les entregaban información simple que enriqueciera el contenido de sus “conversaciones” y “consejos”, aumentaría considerablemente su capacidad para influir preventivamente sobre sus hijos.

Es así que los datos acerca de la forma en que las drogas afectan la salud, los órganos del cuerpo, los estados de ánimo, las notas en el colegio, las ganas de jugar a la pelota, etc., se convertían en una poderosa arma preventiva cuando ésta era utilizada por parientes (complementariamente a los profesionales). En consecuencia, la creación de materiales didácticos simples con dibujos que contienen esta información debía llegar a la familia, los contenidos debían llegar por lo tanto en forma de conversaciones y consejos.

Partiendo del sentido común y de las prácticas cotidianas, se potenciaba el carácter terapéutico de una “conversación” y de un “consejo”. Estas nunca serán similares a las de los profesionales (profesores por ejemplo) puesto que lo que los distingue es el afecto familiar y la situación informal en que se llevan a cabo.

Esta información de tipo cualitativo seguida de una recomendación, no necesariamente se convierte en decisión inmediata. La sola inexistencia de recursos para la producción, y publicación de informaciones y folletos impedirían la viabilidad de la sugerencia. Sin embargo, la incorpo-

ración de esta idea en los círculos de especialistas que continuarán diseñando programas y de organismos que los estudiarán para seguir financiándolos, terminará por imponerse. Habrá mayor sensibilidad para observar con cuidado esta dimensión de la acción preventiva.

Muchos otros ejemplos de este tipo ilustran el impacto que puede tener la recopilación de información cualitativa sobre la efectividad de los programas, que deben después de todo inspirarse en políticas sensibles a la realidad de los usuarios.

Conclusiones

Hay distintos tipos de investigación que generan conocimiento. Cada uno se acercará de manera específica a situaciones determinadas.

El conocimiento producido por la investigación relevante es útil, y existe suficiente evidencia de que ésta se traduzca en resultados prácticos que incidan en el mejoramiento de la vida social.

Sin embargo, esta utilización no tiene un carácter instrumental. No se encuentra evidencia de que sea frecuente ver en operación una cadena constituida por la secuencia decisión pendiente-definición de problema-investigación-resultados-toma de decisión pendiente. Al no verlo, se tiende a pensar que la investigación no tiene suficiente relevancia en la formulación de políticas.

La evidencia ha demostrado que la investigación y la formulación de políticas públicas son procesos de distinta naturaleza y que por tanto habrá tensión en la relación entre ambos.

La investigación y la formulación de políticas se relacionan de manera más bien caótica, informal, con aparente irracionalidad, y en esa relación influyen la interacción de diversos actores que trascienden el mundo de los investigadores y los políticos.

El impacto más profundo de la investigación en la formulación de políticas es de largo plazo y se relaciona con la proposición de teorías y conceptos que influyen sobre la manera en que la sociedad piensa un determinado problema. Este impacto se expresa a través de cambios concretos que transforman la vida cotidiana.

Los principales desafíos que enfrentamos para que la investigación se use, no radica tanto en la elaboración de productos de información, sino en que éstos se inscriban en los procesos adecuados que caracterizan la formulación de políticas. Para ello se considera necesario tanto desarrollar redes de personas- especialistas (más que de instituciones) como promover la producción de eventos que articulen una relación dialógica entre productores, usuarios y diseminadores de información.

REFERENCIAS

- (1) REDUC: Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación. Es una red formada por 27 instituciones académicas de la mayoría de los países de América Latina, los Estados Unidos y Canadá. Estos centros asociados producen cooperativamente información sobre resultados de investigaciones educacionales. REDUC cuenta con una base de datos con más de 18 millones de referencias.

Su producto principal son los Boletines de Resúmenes Analíticos en Educación, publicados semestralmente. Su centro coordinador es el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) ubicado en Santiago de Chile; su dirección es Casilla 13608, Santiago, Chile; FAX (562)718051, teléfono (562)6987153.

- (2) Caplan, N. Morrison, A. Stambaugh, R. (1975); **The use of social knowledge in policy decisions at the national level**; Ann Arbor, MI: Institute for Social Research.
- (3) Weiss, C:H: Bucuvalas, M.J. (1980); **Social science research and decision making**; New York: Columbia University Press.

Berg, M.R. Brudney, J.L. Fuller, T.D. Michael, D.N. Roth, B.K. (1978); **Factors affecting utilization of technology assessment studies in policy making**; Ann Arbor: Center for Research on utilization of Scientific knowledge, U. of Michigan.

Alkin, M. Daillak, C.R. White, P. (1979); **Using evaluations: Does evaluation make a difference?**; Beverly Hills, CA: Sage.

- (4) Caplan, N. (1977) The use of Social Research knowledge at the national level, en Weiss, C.H. (ed) **Using Social Research in Public Policy Making**; Lexington, MA: D.C. Heath.
- (5) Levin, H. (1978) **Why isn't educational research more useful?**; Prospects 8(2) pp. 157-166.

- (6) J.W. Getzels (1978); "Paradigm and Practice: on the impact of basic research in education" en **Impact of Research on Education: some case studies**; Suppes, P. (ed); Washington D.C.: National Academy of Education.
- (7) García Huidobro, J.E. Zúñiga, L. (1990) **¿Qué esperan los pobres de la educación?** Santiago de Chile: CIDE.
- (8) Coleman, J.S. (1984); "Social Policy Research and Societal Decision Making", en Husen, T. Kogan, M (eds.) **Educational Research and Policy: How do they relate?**; Oxford: Pergamon Press.
- (9) Cohen, D.K. Garet, M.S. (1975) "**Reforming Educational Policy with Applied Social Research**"; Harvard Educational Review, 45(1), pp.17-43.
- (10) Weiss, C.H. (1977); "Introduction"; en Weiss, C.H. (ed) **Using social research in public policy making**; Lexington, MA: D.C. Heath.
- Weiss, C.H. Bucuvalas, M.J. (1977); "The challenge of social research to decision making", en Weiss, C.H. (ed) **Using social research in public policy making**, Lexington, MA: D:C: Heath.
- (11) Weiss, C.H. (1979); "**The many meanings of Research Utilization**"; Public Administration Review, 39(5), pp.426-431.
- (12) Crawford, E.T. Biderman, A.D. (1969); "The functions of policy-oriented social science"; en Crawford, E. y Biderman, A. (eds), **Social scientists and international affairs**, New York: Wiley.
- (13) Janowitz, M. (1972); "**Profesionalization of sociology**", American Journal of Sociology, N.78, p. 105-135.
- (14) Walker, H. (marzo/1990, diciembre/1990) "Informe de evaluación cualitativa del Programa de Prevención de la Drogadicción entre la Juventud Chilena" Santiago: Estudios ANCORA.
- (15) Biddle J. Anderson, S. (1991) "Social Research and Educational Change", en Knowledge for Policy, Nueva York: The Falmer Press.