

# El difícil vínculo entre investigación y las políticas públicas en el Perú: un acercamiento a la contribución del CIES<sup>1</sup>

Gerardo Castillo Guzmán<sup>2</sup> – PUCP

Uno de los mayores retos en el país es lograr diseñar políticas públicas que procuren salvar las brechas estructurales existentes. Para ello es fundamental que estas políticas estén informadas por investigación aplicada de calidad que muestren las formas más efectivas de lograrlo. Esta tarea es precisamente el objetivo central que guía las acciones del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) desde su fundación en 1989<sup>3</sup>.

- 1/ Este artículo se basa en el estudio “Contribución de las investigaciones del CIES 2003–2007 acerca de los debates sobre políticas en el Perú: un análisis exploratorio”, realizado por el autor con la valiosa asistencia de Andrés Gatty. El autor agradece al equipo de la Oficina Ejecutiva del CIES por su decidido apoyo y a todos los investigadores y funcionarios encuestados y entrevistados por su gentil y oportuna colaboración.
- 2/ Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y consultor independiente.
- 3/ Sin embargo, los concursos anuales de apoyo a la investigación se iniciaron en el año 1999.
- 4/ Cabe señalar que establecer causalidad entre la investigación académica y la elaboración de políticas públicas no es tarea sencilla. La investigación académica es usualmente evaluada a través de la revisión entre pares o mediante el conteo de las citas en publicaciones académicas. De manera diferente, en las políticas públicas no hay un marcado reconocimiento de autoría individual. Además, el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas y programas públicos son parte de un proceso en el que interactúan diversos agentes y agencias, según criterios y contextos diferentes.
- 5/ Los proyectos breves consisten en fondos de 5.000 dólares americanos cada uno, a ejecutarse en un plazo de seis meses. Ellos son exclusivos para investigadores menores de 35 años y para investigadores de universidades públicas o de fuera de Lima. Este financiamiento tiene como objetivo promover el desarrollo profesional de jóvenes investigadores y de instituciones estatales y regionales.
- 6/ Los proyectos medianos están abiertos a investigadores experimentados y proveen 20.000 dólares de fondos para investigaciones por el plazo de un año. El objetivo mayor de este financiamiento es promover la producción de conocimiento útil para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en el país. Así, en coordinación con funcionarios del sector público, para el año 2008 se establecieron nueve áreas con prioridad de investigación: pobreza y distribución del ingreso, política macroeconómica y crecimiento, salud, educación, empleo, descentralización, medio ambiente y recursos naturales, regulación y economía internacional.
- 7/ Al momento de la realización de esta evaluación, sin embargo, algunos proyectos iniciados el año 2007 aún no habían concluido. Por ello, se trabajó sobre un universo de 42 proyectos medianos.



Foto CIES

*Este artículo resume una investigación que exploró la eficacia con la que las investigaciones promovidas por el CIES entre los años 2003 y 2007 han contribuido a moldear e influir el ciclo de políticas públicas del país.*

Este artículo resume una investigación que exploró la eficacia con la que las investigaciones promovidas por el CIES entre los años 2003 y 2007 han contribuido a moldear e influir el ciclo de políticas públicas del país. Para este fin, se examinaron las ideas centrales de los proyectos medianos de investigación en dicho período, así como los mecanismos a través de los cuales se han difundido los mismos. Además, se evaluó el impacto que estas ideas han tenido sobre el ciclo de políticas públicas. Para ello se estimaron las percepciones que funcionarios públicos y del sector privado tienen sobre investigaciones específicas y se realizaron descripciones de caso de algunas investigaciones representativas<sup>4</sup>.

## ***Perfil de los proyectos y los investigadores***

Entre los años 2003 y 2007 el CIES financió 140 proyectos de investigación. De este total, 91 fueron breves<sup>5</sup> en su envergadura y 49 medianos<sup>6</sup>. Para la evaluación efectuada fueron considerados únicamente los proyectos medianos<sup>7</sup>, los cuales –debido tanto a su extensión y profundidad como a la experiencia de los investigadores– tienen mayores posibilidades de influir en el diseño y la ejecución de políticas públicas.

Estos proyectos pueden ser agrupados en seis sectores: finanzas públicas y macroeconomía; políticas sociales, pobreza y empleo; agricultura y ruralidad; análisis sectorial (educación, salud, energía y minería); análisis social e institucional; y finanzas privadas. De estos grupos, el análisis sectorial y los análisis sobre pobreza, empleo y políticas públicas desarrolladas por el Estado concentran cerca del 45% de las investigaciones. Esta concentración refleja el énfasis colocado en el consorcio en la promoción de investigaciones ligadas a problemas estructurales del país.

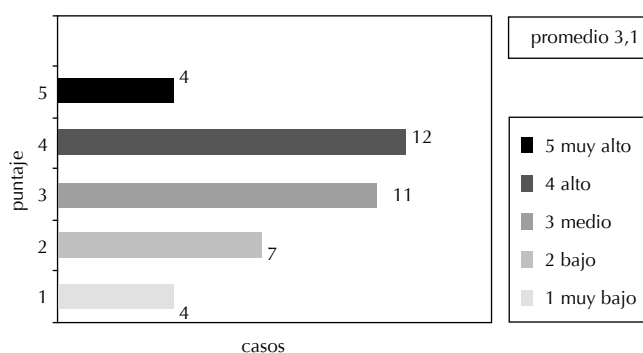
De los 29 investigadores que contestaron la encuesta, 15 de ellos laboran en un Organismo No-Gubernamental de Desarrollo (ONG), 12 en alguna universidad y 2 en otros espacios. Asimismo, 27 investigadores residen en Lima y 2 fuera del país. Esta situación pone de relieve la dificultad que tienen los investigadores de centros regionales para acceder a los fondos de los proyectos más competitivos. Finalmente, también conviene hacer notar que ninguno de los proyectos ganadores pertenece a una institución pública.

## Percepción sobre la difusión de las investigaciones

Para difundir las investigaciones elaboradas por sus asociados, el Consorcio ha desarrollado diversos mecanismos que incluyen publicaciones, notas de prensa y reuniones de presentación de resultados, tanto con la prensa especializada como con actores del sector público, el empresariado, la academia y la cooperación internacional.

**Gráfico 1**

Opinión de los investigadores sobre la difusión de la investigación



Fuente: encuesta CIES, 2009.

*«El análisis sectorial y los análisis sobre pobreza, empleo y políticas públicas desarrolladas por el Estado concentran cerca del 45% de las investigaciones»*

Como se puede observar en el gráfico 1, la mayor parte (71%) de los investigadores encuestados considera que la difusión que han tenido sus investigaciones es media, alta o muy alta. Se considera que la difusión es relativamente buena debido, principalmente, a la realización de reuniones especializadas de presentación de resultados. Estas reuniones son, en muchos casos, el espacio inicial de acercamiento entre investigadores y funcionarios públicos, tanto mandos técnicos intermedios como asesores políticos. Esta situación es especialmente cierta para el caso de investigadores jóvenes que no cuentan con una red de contactos propia.

Además, es valorada muy positivamente la labor desarrollada por la Oficina Ejecutiva del CIES en difundir las investigaciones al público general a través de notas de prensa en periódicos y revistas, programas radiales y espacios de televisión. Cabe señalar que esta difusión en medios de prensa no es pagada. Antes bien, en muchas ocasiones la prensa especializada recurre a la Oficina Ejecutiva en búsqueda de comentaristas académicos de temas de coyuntura.

Los investigadores encuestados consideran que las formas más efectivas de difundir las investigaciones son las publicaciones electrónicas, los talleres de exposición de resultados en diferentes partes del país, las reuniones especializadas con funcionarios públicos y los resúmenes ejecutivos. Estas formas están relacionadas con las características del público objetivo al que se pretende alcanzar. De un lado, las publicaciones electrónicas y los talleres descentralizados están dirigidos al público amplio y a agentes fuera de Lima que de otra manera no logran acceder a las investigaciones. De otro lado, las reuniones especializadas y los resúmenes ejecutivos están pensados para tomadores de decisiones con serias limitaciones de tiempo.

Las recomendaciones ofrecidas por los funcionarios para mejorar la difusión de las investigaciones son similares aunque agregan tres componentes. Uno, enfatizan la necesidad de formar líderes de opinión en diferentes partes del país. Dos, realizar una difusión selectiva de las investigaciones entre los

tomadores de decisiones de manera tal que el foco de lo transmitido sean recomendaciones específicas. Tres, incorporar a figuras del empresariado como agentes bisagra entre la investigación académica y los altos funcionarios públicos.

## Percepciones sobre la incidencia de las investigaciones

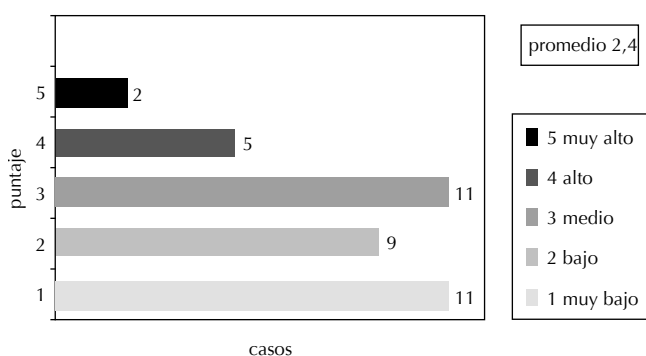
Tal como se muestra en el gráfico 2, si bien los investigadores tienen una percepción positiva sobre la difusión de sus investigaciones, buena parte de ellos (63%) considera que la incidencia de las mismas en políticas públicas es baja o muy baja.

Desde el punto de vista de los investigadores, esta dificultad se debería a: i) la desconexión general que existe entre la academia y el sector público; ii) la débil y desigual tecnocracia en algunos organismos públicos; y iii) al menor trabajo realizado por la Oficina Ejecutiva del CIES en difundir las investigaciones entre actores clave en la toma de decisiones públicas.

*«Si bien los investigadores tienen una percepción positiva sobre la difusión de sus investigaciones, buena parte de ellos (63%) considera que la incidencia de las mismas en políticas públicas es baja o muy baja»*

**Gráfico 2**

Opinión de los investigadores sobre incidencia de investigación



Fuente: encuesta CIES, 2009.

*«Los investigadores encuestados consideran que las formas más efectivas de difundir las investigaciones son las publicaciones electrónicas, los talleres de exposición de resultados en diferentes partes del país, las reuniones especializadas con funcionarios públicos y los resúmenes ejecutivos»*

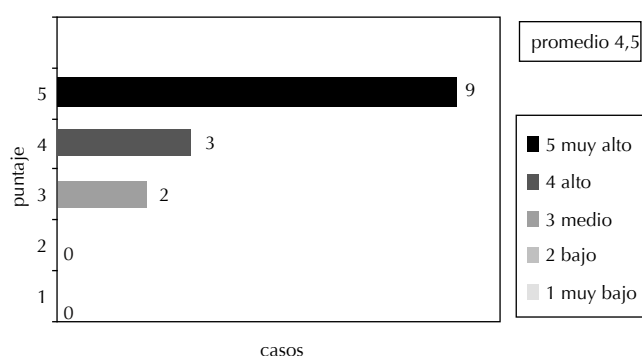
Asimismo, fueron entrevistados 14 funcionarios del sector público, de la cooperación internacional y de la academia vinculados con las investigaciones seleccionadas. Estos funcionarios tienen una opinión muy favorable acerca de las conclusiones ofrecidas por las investigaciones (ver gráfico 3).

Esta opinión favorable de los funcionarios se debe a que consideran que las investigaciones realizan hallazgos que van contra la opinión general (por ejemplo, el principal problema de los programas de ayuda social no es la deficiente focalización o identificación de la entrada, sino la inexistencia de mecanismos e incentivos de salida), o aportan un soporte empírico que respalda saberes intuitivos (por ejemplo, el problema laboral mayor no es tanto la ausencia de empleo como la mala calidad del mismo).

Sin embargo, los funcionarios consideran que existe un desfase entre las investigaciones académicas y las necesidades de información del sector público para la toma de decisiones. Este desfase se produciría

**Gráfico 3**

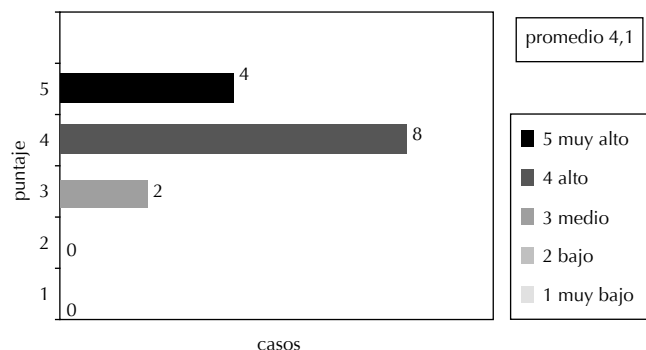
Opinión de los funcionarios públicos sobre las conclusiones de las investigaciones seleccionadas



Fuente: encuesta CIES, 2009.

## Gráfico 4

Opinión de los funcionarios públicos sobre el accionar del CIES



Fuente: encuesta CIES, 2009.

por: i) temas de interés diferentes para académicos y hacedores de política; ii) tiempos de acción diferentes (largo a mediano plazo versus soluciones inmediatas); y iii) escaso énfasis en recomendaciones específicas, prácticas y plausibles en las investigaciones.

Así como los funcionarios públicos tienen una opinión muy favorable sobre la investigación que proporciona evidencia empírica, su percepción sobre el accionar del CIES es sumamente positiva. Ello es sentido así por dos motivos. De un lado, consideran que el consorcio es una de las pocas instituciones en el país que proporciona fondos para investigación más allá de consultorías de corto plazo. Esto es más evidente con el bajo apoyo que el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec) proporciona a investigadores de las Ciencias Sociales y Económicas. De otro lado, a pesar de las limitaciones y de las dificultades, los funcionarios destacan el afán del consorcio por ligar investigación académica con utilidad pública (ver gráfico 4).

Las recomendaciones propuestas por los funcionarios para mejorar la incidencia de las investigaciones en la gestión pública se centran en tres aspectos: mejorar el diseño metodológico y la selección de

*«Los funcionarios consideran que existe un desfase entre las investigaciones académicas y las necesidades de información del sector público para la toma de decisiones»*

*«Las recomendaciones propuestas por los funcionarios para mejorar la incidencia de las investigaciones en la gestión pública se centran en tres aspectos: mejorar el diseño metodológico y la selección de las investigaciones; mejorar la forma de entrega de resultados; y mejorar la frecuencia y la calidad de la coordinación entre académicos y tomadores de decisiones»*

las investigaciones; mejorar la forma de entrega de resultados; y mejorar la frecuencia y la calidad de la coordinación entre académicos y tomadores de decisiones.

### ***Evaluación exploratoria de la incidencia de las investigaciones en el ciclo de políticas públicas***

De los 42 proyectos medianos cuyos investigadores contestaron la encuesta, 11 fueron seleccionados para examinar con mayor detalle su relación con las políticas públicas.

De manera breve, todo ciclo de políticas públicas comprende el diseño, la implementación y la evaluación de políticas en un proceso que se debería retroalimentar. Además, se reconoce la creciente importancia de colocar determinados temas en la agenda pública. En el establecimiento de esta agenda intervienen instituciones del Estado y, de manera creciente, actores de la sociedad civil. Esto último es logrado a través de partidos políticos, gremios, ONG, *think tanks*, movimientos sociales o, en muchos casos, acciones de protesta colectiva.

En el marco de este ciclo de políticas públicas, las investigaciones evaluadas tienen masiva incidencia sobre el establecimiento de agendas políticas<sup>8</sup>. La gran dificultad estriba en poder incidir sobre las

8/ La evaluación estimó que 11 investigaciones tuvieron incidencia en el establecimiento de agendas públicas, cuatro en el diseño de políticas y ninguna en la implementación y evaluación de las mismas.



*La influencia de la investigación está en gran medida vinculada con las redes que mantienen los investigadores con organismos públicos.*

siguientes fases del ciclo de políticas en el quehacer público.

Así, en coincidencia con la percepción de los investigadores, los proyectos promovidos por el CIES han alcanzado un relativo éxito en la difusión de ideas y temas de interés entre la opinión pública especializada.

Indudablemente, algunas investigaciones han logrado mayor difusión y moldeado la opinión del público y de los hacedores de políticas. El nivel de éxito se debería a la conjunción de cuatro factores: i) coyuntura política y económica en la cual surge la investigación; ii) labor de difusión realizada por los encargados de prensa de la Oficina Ejecutiva del CIES; iii) redes de los investigadores; y iv) nivel de compromiso y proactividad de los mismos.

En lo referido a la proactividad de los investigadores, en cuatro casos ella ha sido alta, en cinco mediana y en dos baja. Esta proactividad estaría relacionada con dos factores: edad del investigador y orientación de la institución. De esta manera, los investigadores más jóvenes, tal vez por encontrarse en el inicio de su carrera y estar en búsqueda de reconocimiento profesional, muestran mayor entusiasmo por promover sus proyectos. De otro lado, los investigadores provenientes de instituciones que desarrollan un

9/ Lo mismo puede decirse de las instituciones públicas. A pesar de existir 13 universidades públicas entre los asociados, ninguna institución pública obtuvo el financiamiento de un proyecto mediano. Con respecto a la igualdad de género, los resultados tampoco son alentadores. De 49 proyectos medianos realizados entre 2003 y 2007, solo en nueve (18%) participó al menos una mujer como investigadora titular.

énfasis empresarial, como son la Universidad del Pacífico y la Universidad de Ciencias Aplicadas, tendrían mayor disposición y mejores herramientas para difundir las investigaciones.

Como se mencionó líneas arriba, cerca de la mitad de los ganadores de los concurso del CIES provienen de ONG. Ellos tendrían interiorizado la importancia de vincular su trabajo con la incidencia política. Sin embargo, los resultados muestran que ese no es el caso. Para explicar esta disociación hay que tener presente que ellos provienen de ONG que poseen un perfil académico tradicional antes que político o de promoción para el desarrollo.

De otro lado, un tercio de las investigaciones seleccionadas han logrado influir de alguna manera en el diseño de políticas públicas. Salvo un caso, las investigaciones realizadas por los académicos más proactivos han logrado mayor incidencia sobre el diseño de políticas públicas. Esto mostraría que existe una clara relación entre el dinamismo de los investigadores y la capacidad de incidir en hacedores de política.

Además de ello, la influencia de la investigación está en gran medida vinculada con las redes que mantienen los investigadores con organismos públicos. Así, dado que no se da el caso de instituciones y organismos públicos que busquen activa y regularmente investigación empírica como insumo para la formulación de políticas, los casos más exitosos señalan que deben ser los propios investigadores quienes procuren la inclusión de sus recomendaciones en el ciclo de políticas públicas.

## Conclusiones

Los principales hallazgos de la evaluación indican que:

1. Existe una percepción unánime, tanto entre investigadores como entre funcionarios públicos, sobre la decididamente positiva contribución del CIES en la promoción de investigación económica y social de calidad.
2. Sin embargo, en esta tarea existen dificultades que afrontar. Así, por ejemplo, el análisis de la composición de los proyectos medianos revela que ninguno de los proyectos fueron ganados por instituciones fuera de Lima<sup>9</sup>. Además, se ha producido una inmensa concentración de los proyectos ganadores. Efectivamente, de las 44 instituciones que componen el CIES, cuatro

*«A falta de un centro de planificación desde el Estado, el CIES se ha convertido en repositorio de experiencias de desarrollo social y económico del país»*

concentraron el 80% de proyectos ganadores. Esta situación estaría relacionada con la dificultad de perseguir dos objetivos que no necesariamente están ligados: fortalecer instituciones en regiones tradicionalmente excluidas e incidir en políticas públicas en el país.

3. En la mayoría de los investigadores hay una marcada percepción de que los proyectos tienen como fin último producir investigación de excelencia académica y metodológica. Esta percepción es sumamente positiva. No existe, sin embargo, una clara percepción entre los investigadores acerca de que sus investigaciones deben incidir en las políticas públicas del país. Esta escasa relación entre investigación e incidencia se vincula con la percepción de la división de funciones entre los investigadores y el CIES. Así, para varios de los investigadores consultados las labores de difusión e incidencia son percibidas como responsabilidad exclusiva del consorcio.
4. Lo anteriormente mencionado es más acentuado en algunos investigadores; quienes tienden a realizar una separación tajante entre investigación pura e investigación aplicada. Esta posición es más notoria según instituciones y edad. De esta manera, profesionales *senior* de instituciones académicas tradicionales tienden a considerar que su labor se limita a producir investigación de calidad. El otro extremo está en investigadores jóvenes de instituciones de orientación empresarial.
5. La revisión de los proyectos ganadores y la conversación con funcionarios públicos indican una marcada tendencia economicista en las investigaciones. Esta situación impediría incluir estudios en temas clave para la gobernanza del país como son, por ejemplo, modelos y mecanismos de descentralización, análisis de conflictos, seguridad ciudadana, percepciones de la ciudadanía y un análisis cualitativo de la calidad de los servicios públicos.
6. Asimismo, los funcionarios públicos señalan la dificultad para establecer un vínculo estrecho

entre el lenguaje, los intereses y los tiempos de los investigadores y las necesidades de los hacedores de política. Así, parece existir un doble entrapme. De un lado, los funcionarios tienen dificultad en traducir las investigaciones en medidas concretas y, de otro, por parte de algunos investigadores existe poco interés en trascender las conclusiones académicas.

7. Con respecto a la incidencia de las investigaciones en el ciclo de políticas públicas, la evaluación muestra que ellas estarían impactando en el establecimiento de ciertos temas en la agenda pública del Gobierno Central y de otros organismos públicos. Sin embargo, es baja la incidencia de las investigaciones en otras fases del ciclo de políticas.

Como conclusión general, la evaluación encuentra que la valoración positiva que se tiene de la labor del CIES obedece a dos razones. La primera está ligada a la indiscutible calidad de las investigaciones auspiciadas por el Consorcio. Prueba de ello es la alta calificación que los funcionarios públicos otorgan a las conclusiones a las que arriban las investigaciones. La segunda razón se relaciona con el hecho de que la labor del Consorcio es tanto más notoria por la casi total ausencia de otras fuentes de promoción de la investigación social en el país: la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales es limitada en socios y resultados, mientras que la acción del Concytec es débil. De esta manera, a falta de un centro de planificación desde el Estado (que debería estar constituido por el Ceplan), el CIES se ha convertido en repositorio de experiencias de desarrollo social y económico del país.



Foto CIES

*Como conclusión general, la evaluación encuentra que la valoración positiva que se tiene de la labor del CIES obedece a dos razones.*