

## Lejos de Thinktankindia: Estudio comparativo de los Institutos de Investigación de Políticas en los Países en Desarrollo

Miguel Braun, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa  
Weyrauch

Julio 2007

Miguel Braun: PhD y Master en Economía, Harvard University; Licenciado en Economía, Universidad de San Andrés. Co-fundador y actual Director de Políticas de CIPPEC. Es profesor adjunto de Finanzas Públicas en la Universidad de Buenos Aires, y ha enseñado en la Universidad de San Andrés y la Universidad Torcuato di Tella. Trabajó como consultor del BID, Banco Mundial, CEPAL y UNICEF en diversos proyectos relacionados con cuestiones de política fiscal en Argentina y América Latina.

Mariana Chudnovsky: Máster en Política (centrada en Política Comparada), NYU; Máster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés; Lic. en Sociología, UBA. Fue coordinadora de Proyectos e Investigadora en CIPPEC. Fue Profesora de Historia del Conocimiento Social II. Fue investigadora del CONICET.

Nicolás Ducoté: Master en Políticas Públicas, Harvard University; Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Co-fundador y actual Director Ejecutivo de CIPPEC. En la función pública fue Director de la Escuela Nacional de Gobierno, Director del Centro de Cooperación Internacional en Administración Pública, y Miembro del Directorio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha realizado y realiza trabajos como consultor internacional para las Naciones Unidas, Transparency International, BID, CEPAL, y el World Economic Forum.

Vanesa Weyrauch: Candidata a Doctorado en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Austral; Posgrado en Administración y Gerenciamiento, Harvard University; Lic. en Ciencias de la Comunicación, Universidad Austral. Directora del Programa de Incidencia de la Sociedad Civil en CIPPEC. Es Profesora de Comunicación de las organizaciones en la Universidad Austral, y ha enseñado en la Universidad Nacional de Cuyo y Universidad de Palermo. Ha trabajado como consultora y analista de comunicación organizacional en diversas empresas y en organizaciones sin fines de lucro.

Si desea citar este documento: Braun, Miguel; Chudnovsky, Mariana; Ducoté, Nicolás y Weyrauch, Vanesa: “Lejos de Thinktandlandia: Estudio Comparativo de Institutos de Investigación de Políticas en Países en Desarrollo”, CIPPEC, julio de 2007.

Título original: A Comparative Study of Policy Research Institutes in Developing Countries.

Traducción: Carlos Iñurrategui.

Edición en español: Gala Díaz Langou

#### Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local, Incidencia de la Sociedad Civil y Programa de Formación de Líderes Públicos para la Democracia.

## INTRODUCCIÓN

En Thinktanklandia, los formuladores de políticas están convencidos de la necesidad y el valor de la investigación como guía en la toma de decisiones políticas y con frecuencia consultan a expertos acerca de los diferentes temas para asegurarse de que están escogiendo la mejor entre las diferentes opciones de políticas posibles. Por lo tanto, existen mecanismos abiertos, institucionalizados y públicos para que los ciudadanos y las organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) -que producen y cuentan con investigaciones y evidencia- participen en los procesos de formulación de políticas y pasan a establecer un diálogo fructífero con los responsables de formular las políticas acerca de los pros y contras de las decisiones en materia de políticas dentro de una amplia y diversa agenda de temas sociales, políticos y económicos. Cada vez que surge un problema social, los responsables de formular políticas cuentan con un conjunto determinado de recursos a explotar (tiempo, dinero, conocimiento, redes, tecnología, etc.) para asegurarse de que podrán identificar y aplicar la solución correcta, respaldados por el consenso de todos los grupos afectados, luego de un amplio debate y análisis.

Si bien los institutos de investigación de políticas (IIPs) en Thinktanklandia cuentan con oportunidades concretas para presentar sus propuestas, y son a menudo requeridos por los que toman las decisiones para que los asesoren en materia de políticas, este escenario no es del todo perfecto para ellos. Aún tienen la necesidad de convencer a los formuladores de políticas, a los donantes y a los medios de comunicación de que producen y difunden investigaciones que habrán de provocar un impacto positivo en la política. De esta forma, necesitan afinar sus capacidades internas y concentrar sus esfuerzos en perfeccionar las herramientas que les permitan mejorar la calidad y pertinencia de su investigación a modo de presentar propuestas políticas que aborden específicamente los problemas que enfrentan los encargados de formularlas. Los IIPs también tienen ante sí el desafío de idear incentivos internos para fomentar una mayor interacción entre sus investigadores y los responsables de formular políticas, así como de mejorar la forma en que difunden los resultados de la investigación, utilizando herramientas creativas, convincentes y atractivas, y dirigiéndose a un público diverso. Con tantas áreas para mejorar, ¿se encontrarán realmente en Thinktanklandia?

De hecho, los IIPs en los países en desarrollo probablemente continúan creyéndolo así. Este estudio comparativo de IIPs en Asia, África, Europa del Este/CEI y América Latina revela lo profundamente complejo que resulta detectar qué es lo que estas organizaciones deben hacer para mejorar su impacto sobre las políticas. Enfrentadas a contextos caracterizados por la inestabilidad política, económica y social, una alta rotación a nivel de los formuladores de políticas, la falta de mecanismos institucionalizados para la interacción entre la Sociedad Civil y el Estado, la corrupción, la poca demanda para la investigación y la escasa capacidad gubernamental, también deben hacer frente al desafío planteado por varias limitaciones internas que exigen su atención y energía. La necesidad de asegurar constantemente el financiamiento para mantener las áreas de trabajo, la tensión de trabajar con el Estado sin perder independencia, y el desafío de sobrevivir a entornos cambiantes e inestables sin perder el foco ni la práctica, son algunos de los temas que tienen en mente los

directores de los IIPs cuando intentan determinar cómo mejorar la forma en que la organización influye sobre las políticas públicas.

A través del análisis de 18 casos de IIPs que han demostrado cierto grado de influencia sobre los formuladores de políticas públicas, hemos intentado detectar qué factores resultan ser importantes en el caótico y largo proceso de achicar la brecha entre investigación y política.

El documento se organiza como sigue a continuación: en la Sección 1 presentamos los antecedentes del estudio: explicamos la metodología empleada y presentamos el marco analítico utilizado para estudiar los IIPs, incluyendo las variables endógenas y exógenas que afectan la influencia de los IIPs sobre las políticas públicas. En la Sección 2 presentamos los resultados de nuestro estudio comparativo dividido en dos secciones: variables endógenas y exógenas. Finalmente en la Sección 3 se presentan las conclusiones y recomendaciones para la acción.

## SECCIÓN I: ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

### 1.1 Metodología

Este trabajo constituyó parte de los estudios de la Red de Desarrollo Global (GDN, por sus siglas en inglés: Global Development Network) para Crear Puentes entre la Investigación y las Políticas Públicas<sup>1</sup>. El propósito del proyecto era llevar a cabo un estudio internacional para detectar cuáles son los factores principales que contribuyen a que los IIPs incidan en la formulación de políticas a través del uso de la investigación.

El objetivo era en primer lugar identificar los institutos exitosos y luego analizar detenidamente su desempeño organizacional para poder detectar sus fortalezas y debilidades para lograr un impacto en las políticas utilizando la evidencia y la investigación. Finalmente, el estudio intentó entender por qué algunos IIPs son más aptos para influenciar las políticas en un amplio rango de sectores políticos y en diversas regiones, y consecuentemente, identificar los factores claves que ayuden a los IIPs a hacerlo.

El proyecto se dividió en dos fases. La primera se centró en la construcción de una base de datos de los IIPs de Asia, África y América Latina que llevan a cabo investigaciones políticas. CIPPEC trabajó con 2 socios: KIPPRA de Kenya y IIDS de Nepal, quienes desarrollaron el trabajo en África y Asia respectivamente. El objetivo era reunir información general sobre los IIPs en cuanto a su misión, estatutos y objetivos, perfil institucional, programas de investigación, tipo de participación en influencia política, redes y comunicación/difusión, entre otros factores. Como resultado de ello, CIPPEC construyó una base de datos (disponible en [www.researchandpolicy.org](http://www.researchandpolicy.org)) lo suficientemente amplia para identificar tendencias y características de este tipo de organizaciones tanto entre y dentro de las regiones.

La segunda etapa de este proyecto constituyó en la producción de 18 estudios de casos sobre la selección de un grupo de IIPs que hubieran influido en política o tuvieran un alto grado de reconocimiento público en sus respectivos países y que pudieran ser consideradas como instituciones exitosas. Éstas fueron sometidas a un estudio en profundidad sobre cómo llevan a cabo sus investigaciones e interactúan con los formuladores de políticas. El objetivo fue descubrir qué serie de factores facilitan y/o entorpecen su impacto sobre las políticas a través de la producción y difusión de la investigación.

Como resultado de la triangulación de información, seleccionamos 18 organizaciones que se convirtieron en los estudios de casos de esta investigación.

#### En América Latina:

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) de Argentina
- Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú
- Centro de Estudios Públicos (CEP) de Chile
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) de Colombia
- el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina

---

<sup>1</sup> Bridging Research and Policy

### En África:

- Fundación de Investigación Económica y Social (ESRF) de Tanzania
- Centro para el Análisis de Políticas (CEPA) de Ghana
- Unidad de Investigación de la Política Económica de Namibia (NEPRU)
- Instituto de Kenya para la Investigación y el Análisis de Políticas Públicas (KIPPRA) de Kenya<sup>2</sup>
- Instituto de Investigación Social, Estadística y Económica (ISSER) de Ghana

### En Asia:

- Instituto de Ciencias Sociales (ISS) de India
- Instituto de Política de Desarrollo Sostenible (SDPI) de Pakistán
- Centro para el Diálogo de Políticas (CPD) de Bangladesh

### En Europa del Este/CEI:

- Centro Internacional para Estudios de Políticas (ICPS) de Ucrania
- Centro de Políticas Públicas Providus de Latvia
- Instituto para Privatización y Gestión (IPM) de Bielorrusia
- Instituto de Economía Urbana (IUE) de Rusia
- Centro de Investigación Económica (CER) de Uzbekistán

Los 18 estudios de caso se encuentran disponibles en inglés en la sección del Programa de Incidencia de la Sociedad Civil en la Biblioteca Virtual de CIPPEC ([www.cippec.org](http://www.cippec.org)).

#### Historias breves del impacto sobre las políticas

##### GRADE y la calidad de la educación en Perú: influencia en el contenido de la política

“Desde 1987 los investigadores del GRADE realizaban investigaciones sobre temas educativos. Específicamente, en 1998 comenzaron a trabajar como una unidad de asesoramiento externo para el Ministerio de Educación de Perú. Decidieron conformar un equipo local integrado por asesores y especialistas nacionales e internacionales.

La tarea consistía en contribuir a elaborar una sección en una nueva Ley de Educación. Los datos presentados por GRADE convencieron a los miembros del Congreso de que uno de los elementos claves de la nueva Ley debía ser la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades educativas. La Ley ponía énfasis en que para mejorar la calidad de los resultados educativos era importante procurar la igualdad de oportunidades para todos los niños. El consultor (de GRADE) sugirió la creación de un nuevo instituto para evaluar diversos aspectos relacionados con esto, que recomendase políticas basada en datos. Como resultado de esto, el nuevo proyecto de Ley incluyó un artículo para la creación de un Instituto Nacional de Evaluación y Acreditación.

La influencia ejercida por el GRADE en esta área es el resultado de todo un cuerpo de investigación que logró un cambio a nivel legislativo. El informe final de la investigación incluyó propuestas

---

<sup>2</sup> Estos cuatro primeros estudios fueron llevados a cabo por KIPPRA y – debido a restricciones presupuestarias – no siguieron la misma metodología utilizada por todos los demás: excepto en el caso del propio instituto, fueron elaborados sin realizarse entrevistas cara a cara ni visitar a la organización. Estos estudios de caso no son tan complejos ni ricos como el resto y fueron utilizados solo parcialmente en los esfuerzos por realizar análisis comparativos.

específicas de reforma que pasaron a formar parte de la Nueva Ley de Educación. En julio de 2003, se aprobó la Ley con el nombre de Ley General de Educación (Ley 28044), incluyendo medidas para el establecimiento y distribución de responsabilidades para el Instituto de Evaluación, Acreditación y Certificación propuesto.”

#### Historias breves del impacto sobre las políticas

##### El SDPI y su impacto sobre una nueva Ley de derechos de patente y propiedad intelectual en Pakistán

El SDPI comenzó el trabajo de apoyo en problemas relacionados con derechos de patente y de propiedad intelectual en el marco del Tratado sobre Derechos de Propiedad Intelectual (TRIP) de la OMC. El SDPI brindó asesoramiento político sobre el Artículo 27.3(b) del TRIP, recomendando la redacción de una nueva Ley. Se proporcionó literatura sobre el TRIP y los derechos de propiedad intelectual al Ministro de Agricultura, con respecto al tema de la Patente sobre el Arroz Basmati, quien lo agradeció especialmente en una carta enviada al SDPI. Se celebraron numerosas reuniones con el Ministerio de Agricultura para discutir estos temas detalladamente. El Ministerio, luego de recibir los aportes del SDPI, decidió no seguir el procedimiento de la Unión para la Protección de Variedades Vegetales (que incluye a 37 países desarrollados con la finalidad de proteger los intereses de sus productores de vegetales) y en su lugar solicitó aportes del SDPI para un nuevo proyecto de ley que afirma los derechos de los agricultores. Como resultado de ello, la posición adoptada por el Gobierno de Pakistán acerca de los temas relacionados con patentes y derechos de propiedad fue exactamente la que el SDPI había defendido. El SDPI se ha asociado con una serie de actores de la Sociedad Civil local así como también de Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhután, Reino Unido y Filipinas para comparar y evaluar los proyectos de leyes regionales sobre mejoramiento vegetal (PBR, por sus siglas en inglés). Un taller organizado por SDPI a este respecto concluyó con una conferencia de prensa conjunta donde los participantes declararon unánimemente “no a las patentes sobre las formas de vida.

#### Historias breves del impacto sobre las políticas

##### El ISSER y su esclarecimiento de la agenda de políticas sobre el VIH/SIDA

Al trabajar en torno a las Dimensiones Sociales del Proyecto sobre la Infección por VIH/SIDA en la década del '90, el ISSER fue pionero del trabajo sobre VIH/SIDA en Ghana luego de registrarse el primer caso de SIDA en el país en 1986. Los investigadores del ISSER realizaron cierta cantidad de investigaciones acerca de los aspectos socio-conductuales de la enfermedad en el país. La tarea inicial del proyecto consistía en analizar la viabilidad de realizar investigaciones en materia de sexualidad en un escenario africano. En esa época, existía la necesidad urgente de comprender la conducta sexual de los africanos, incluyendo la de los ghaneses, ya que la literatura acerca del tema era muy escasa. La conclusión de la investigación fue que resultaba posible llevar a cabo un estudio acerca de cadenas sexuales en Ghana y obtener resultados confiables. Esto fue seguido de un estudio de mayor alcance del cual se obtuvo un amplio panorama de las actitudes, conducta y prácticas de los ghaneses que los podrían predisponer a contraer la enfermedad. A partir de este estudio se investigaron más a fondo temas específicos relacionados con el VIH/SIDA. Entre los estudios emprendidos se incluyeron los siguientes:

El control de la mujer ghanesa sobre su sexualidad; Los mecanismos de defensa de hogares con personas con SIDA; Jóvenes que no asisten a la escuela/de la calle y el VIH/SIDA; Mujeres comerciantes itinerantes y el VIH/SIDA; Camioneros que recorren largas distancias y el VIH/SIDA; La migración y el VIH/SIDA; Manejo

del SIDA por parte de los Trabajadores de la Salud; Resistencia/reacción lenta al cambio de conducta sexual en la era del VIH/SIDA.

Los resultados obtenidos a partir de la mayoría de estos estudios han sido publicados en revistas internacionales y los hallazgos sirvieron como información para la elaboración de un Plan Estratégico y Documento de Política para el VIH/SIDA en Ghana en el año 2000. La mayoría de estas investigaciones recibieron financiamiento externo y algunos investigadores continúan siendo llamados a desempeñar funciones de asesoramiento y otras funciones relacionadas con el VIH/SIDA por parte de ministerios, departamentos y organismos del gobierno y otras organizaciones. El Marco Estratégico para el VIH/SIDA de Ghana (2001-2005), inspirado en la estrategia para la reducción de la pobreza de Ghana (GPRS) también contó con aportes de la investigación realizada por ISSER. Este plan se formuló en base a la relevancia de esta enfermedad para el desarrollo, y a una respuesta multisectorial y multidisciplinaria, proporcionando lineamientos amplios para los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales del sector, asambleas de distrito, el sector privado y la sociedad civil en general para el desarrollo de planes y actividades concretas sobre el VIH/SIDA según lo determinaran las propias necesidades específicas.

## 1.2. Modelo Propuesto

Como guía de esta investigación, hemos desarrollado un marco analítico comprensible y flexible, adaptable a la realidad de los países en desarrollo, antes que utilizar un modelo teórico predefinido. Por ello, la herramienta metodológica analítica propuesta debiera permitirnos identificar qué necesitan fortalecer –y posiblemente modificar- los IIPs dentro de su organización y también en el proceso de formulación de políticas para mejorar su efectividad en la promoción de sus investigaciones sobre políticas públicas.

Consideramos a los IIPs como uno de los diferentes grupos y OSCs que intentan tener incidencia en la formulación de políticas. Su rasgo distintivo es que intentan hacerlo utilizando las investigaciones que ellos producen. El modelo propone que sus probabilidades de éxito o fracaso en influir sobre las políticas dependen de una combinación de variables endógenas y exógenas. En cada estudio de caso, intentamos detectar cuál de estas variables tenía más impacto en la capacidad de la institución en afectar las políticas, tanto desde la perspectiva del IIP como de los grupos de interés externos. El análisis comparativo permitió la detección de las variables que están presentes con más frecuencia y tienen un peso más significativo en la forma en que el IIP elegido influencia las políticas públicas.

Las variables estudiadas fueron construidas utilizando un marco tridimensional concebido por ODI y GDN en su trabajo “Creando Puentes entre la Investigación y la Política”<sup>3</sup> pero reorganizada dentro de un mapa detallado de dos pliegues de los factores internos y externos que interactúan en un puente entre la investigación y la política. Proponemos la observación de dos tipos de variables: 1) variables endógenas, que son las

---

<sup>3</sup> Este marco es explicado en Crewe, E. y Young, J. Bridging Research and Policy, Evidence and Links. ODI Working Paper N° 173.2002, Overseas Development Institute, London, UK. Está compuesto por las siguientes categorías:

1. Contexto: Políticas e Instituciones: Las dimensiones políticas, institucionales, culturales y estructurales sobre las cuales los formuladores de políticas trabajan con gran influencia sobre el proceso en el que los investigadores pueden contribuir en la política.
2. Características de la Investigación: Relevancia, Credibilidad y Comunicación. Factores relacionados a un cuerpo de investigación cuya influencia es o no adoptada por los formuladores de políticas
3. Vínculos entre Investigadores y Formuladores de Políticas: La naturaleza de la relación entre investigadores y formuladores de políticas da una idea de cuanto influyen uno sobre otro.

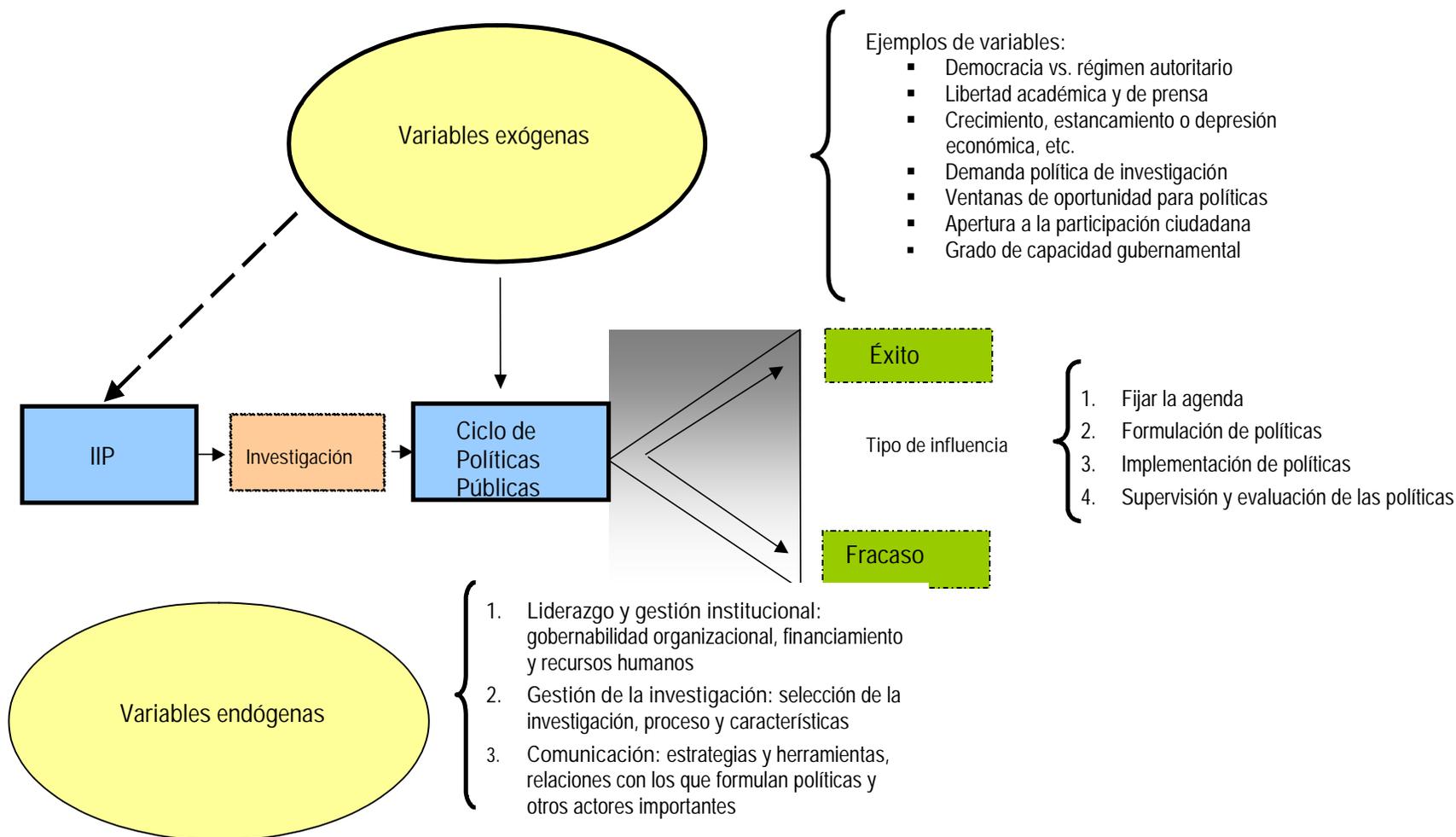
principales características internas que reflejan la identidad, gestión, objetivos y actividades de la organización, y se hallan directamente bajo el control del IIP; y 2) variables exógenas, que son los factores externos que los IIPs no pueden controlar directamente pero que pueden ya sea obstaculizar o facilitar sus posibilidades de generar un impacto sobre las políticas. Sin embargo es importante subrayar que estos factores no siempre son enteramente exógenos; por le contrario, pueden ser afectados por cómo el IIP interpreta y afecta su entorno externo al, por ejemplo, promover una ley que permita el acceso a la información pública que facilitara el trabajo futuro. Estas características contextuales limitan los objetivos que los think tanks tratan de lograr y también brindan probabilidades diferenciales para que ellos logren sus metas.

Aunque en algunos casos puede ser discutible si una variable se halla o no directamente bajo el control de la organización (como el financiamiento), estos tipos ideales nos permitirán distinguir más claramente las características organizacionales sobre las que los IIPs pueden tener un impacto directo para aumentar así su capacidad en lo referente a influir en las políticas desde contextos externos. Estos últimos deben ser comprendidos con claridad para que se puedan fijar metas realistas con respecto al impacto en las políticas pero no pueden ser alterados de forma inmediata por las operaciones del IIP.

En resumen, como puede verse a continuación, consideramos a los IIPs como actores estratégicos que actúan dentro de fronteras políticas e institucionales específicas. Esto significa que sus posibilidades de tener éxito en lograr sus objetivos políticos están condicionadas por sus contextos. Asimismo, estos actores tienen características específicas que están bajo el control del IIP. Por ello la institución puede tomar decisiones sobre estos factores organizacionales; y estas decisiones generalmente tienen un impacto considerable sobre cómo el IIP es percibido por los grupos de interés, incluyendo su propio personal.

A continuación presentamos un diagrama del modelo propuesto, donde los IIPs son considerados como los principales actores debido a su objetivo principal de investigación. Son el núcleo del modelo y todas las relaciones establecidas entre las otras variables están a su alrededor. Más aún, los factores endógenos son aquellos que están bajo el control de los IIPs/instituciones mientras que los exógenos son externos a ellos.

Diagrama 1: El Marco Analítico



## SECCIÓN 2: RESULTADOS DEL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS IIPs

### 2.1 Análisis Comparativo de los IIPs

En Thinktanklandia, los IIPs pueden establecer y supervisar el logro de objetivos claros y definidos referentes al impacto en las políticas a través del uso de los resultados objetivos de la investigación. Aquellos que desarrollan una estrategia de difusión más efectiva - encontrando los canales más nuevos y adecuados- pueden construir conexiones sólidas con los formuladores de políticas, y por lo tanto un mejor marco para sus propuestas como soluciones a los problemas emergentes. Mientras este puente entre el mundo de la investigación y el de la formulación de políticas se fortalece -a través de el diseño e implementación de una estrategia paso a paso y su consecuente plan- los IIPs pueden rastrear cómo la evidencia que ellos generan mejoran las políticas públicas.

En contraste, los estudios de caso llevados a cabo sobre los IIP en los países en desarrollo revelan que éstos funcionan más como malabaristas que como estrategas y planificadores. Al operar en un entorno complejo y constantemente cambiante, los IIPs se ven forzados continuamente a evaluar y reevaluar dónde y cómo invertir sus recursos (experiencia y conocimiento, reputación, tiempo, fondos, investigadores y liderazgo) para detectar los puntos de acceso más apropiados en un proceso caótico e impredecible de formulación de políticas. Además, todos estos recursos son difíciles de obtener y retener; de allí la presión por encontrar el equilibrio adecuado para jugar el juego sin perder ninguno - y todo esto dentro de un entorno de políticas caracterizado con frecuencia por procesos nada transparentes y cerrados.

Ya que cada vez más frecuentemente el uso de la investigación y evidencia no es una práctica institucionalizada, el asegurar que ellos producen investigaciones de alta calidad y su comunicación es efectiva -basándose en la comprensión de qué es lo que necesitan y quieren los que formulan políticas- no es suficiente. Se los desafía a constantemente para encontrar otros mecanismos para atraer la atención de los que formulan políticas y conciencia para ser considerados cuando se abren oportunidades: por presión de la opinión pública, por proyectos de investigación participativos y debates que convocan a grupos poderosos de interés, o alianzas estratégicas con redes que incluyen a funcionarios públicos.

El análisis comparativo de las variables endógenas y exógenas en los 18 estudios de caso nos permitió detectar aquellas que aparecían con mayor frecuencia como factores explicativos que facilitaban u obstaculizaban el potencial de los IIPs para tener un impacto exitoso en las políticas.

A continuación se presenta un cuadro que indica qué variables aparecieron en cada estudio de caso ya sea como un obstáculo o como una ventaja cuando se evaluaba la capacidad de influenciar políticas (la presencia de esa variable se indica como una ventaja para el IIP y se representa con un +, la falta de ella ha sido evaluada como un obstáculo para el IIP y se señala con un -). Luego, se analizan las variables -tanto endógenas como exógenas- que aparecieron como las más mencionadas en el análisis de estudio de caso para permitir una comprensión más profunda de cómo opera. También se describen los mecanismos específicos utilizados por estos IIPs para asegurarse de que tengan en cuenta

estas variables para alinear sus recursos y sobrepasar las barreras externas o aprovechar las oportunidades cuando éstas se presenten.

### Información resumida comparativa de las Variables Endógenas y Exógenas de los IIPs

FACTORES ENDÓGENOS		Asia	Am. Latina	África	Europa del Este	TOTAL
1. Gestión Institucional		24	23	26	35	115
Gobierno Organizacional	Orígenes	3+	3+	2+	4+	12
	Directorio Estratégico	3+	2+	4+	2+	11
	Liderazgo	2 (1+ y 1-)	1+	1+	4+	8
	Estructura Organizacional				1+	1
	Redes y Alianzas	3+	2+	4+	2+	11
Financiamiento	Diversificado	2+	1+	3+	5+	11
	Asegurado	2 (1+ y 1-)	3+		4+	9
	Fondos Institucionales/ discrecionales	3-	3+	1+	3+	10
Recursos Humanos	Participación en organismos de gobierno, comisiones, etc.	1+	1+	3+	3+	8
	Personal con experiencia política o de gobierno	2+	3+	2+	2+	9
	Permanencia del personal / buena remuneración	1-		3+	2 (1+ y 1-)	6
	Investigadores altamente calificados	1+	3+	4+	1+	9
	Personal con conocimientos técnicos	1+	1+	1+	2+	5
	Personal Multidisciplinario	1-		1+		2
	Alta motivación del Personal	2+			1+	3
2. Gestión de Investigaciones		11	24	12	22	69
Selección	Relevancia Política	2+	3+	4+	3+	12
	Continuidad en líneas de investigación	1+	5+		3+	9
	Anticipación a temas claves		2+			2
Procesos	Procedimientos de Calidad	1+	3+	3+	3+	10
	Enfoque de Participación	1+	1+	3+	3+	8
	Participación de expertos externos		2+		2+	4
	Enfoque exhaustivo/áreas de investigación diversas	2 (1+ y 1-)	1-	2+	2+	7
Características de la Investigación	Resultados Operacionales	1-	3+		2+	6
	Originalidad	1+	2+		1+	4
	Focalización	1+			1+	2
	Investigación como Herramienta	1+	1+		1+	3
	Viabilidad Política		1+		1+	2
3. Comunicaciones		18	37	33	27	115
Comunicacio-	Reputación y Credibilidad	3+	5+	2+	4+	14

nes Institucionales	Alineamiento de comunicaciones personales y organizacionales		3+			3
	Fuertes relaciones con los medios /Cobertura de prensa	1+	3+	4+	3+	11
	Diversidad de Herramientas	2+	1+	3+	3+	9
Comunicacione s de las Investigaciones	Publicaciones/conferencias periódicas o seriadas	2+	4+	1+	2+	9
	Promoción y participación en debates	2+	4+	5+	3+	14
	Apoyo/coordinación Persistente	1+	5+	4+	1+	11
	Alineamiento con el discurso público/debates	1+	3+	2+	1+	7
Relaciones con los formuladores de políticas	Fuertes vínculos con los formuladores de políticas	1+	1+	4+	6+	12
	Monitoreo de las prioridades de gobierno	1+	2+	3+	2+	8
	Adaptabilidad a las necesidades de los formuladores de políticas (no-técnica, viable)	2+	2+	2+	1+	7
Relaciones con otros grupos de interés	Presión de la opinión pública	2+	2+		1+	5
	Relaciones con el Sector Privado		2+	3+		5
FACTORES EXÓGENOS		Asia	Am. Latina	África	Europa del Este	TOTAL
1. Demanda de Investigaciones		2	7	15	10	34
Demanda/Interés por parte del gobierno		2+	3+	5+	6 (5+ y 1-)	16
Demanda del Sector Privado			2+	3+		5
Demanda de Organizaciones Multilaterales/Internacionales			1+	4 (3+ y 1-)	2+	7
Institucionalización del uso de investigaciones/evidencia en decisiones políticas			1+	3+	2+	6
2. Apertura de Procesos Políticos		2	3	3	5	15
Existencia de puntos de entrada en gobierno		2+	3+	4 (3+ y 1-)	4 (2+ y 2-)	13
Sociedad Civil Fuerte				1-	1+	2
3. Ventanas de Oportunidad		5	11	9	9	34
Vinculo a nivel macro/políticas internacionales		3+	1+	2+	3+	9
Cambios Políticos		1-	2+	3+	2+	8
Crisis política, económica y/o social			4+	2+	2+	8
Cambios de gobierno		1+	4+	2+	2+	9
4. Falta de capacidad gubernamental				2	2	4
5. Otros		1	3	4	4	12
Centralización de los procesos de toma de decisiones		1+	1+			2

Influencias competitivas en los procesos de formulación de políticas			2+		2
Políticas partidarias del sector público			1-	1-	2
Llegar a una audiencia más diversificada por canales adecuados			1-		1
Falta de competencia		2+		3+	5

### A) Comparación de las Variables Endógenas de los IIPs

Es importante recalcar que aún cuando consideramos a los IIPs como actores políticos estratégicos, por su rol dentro del proceso político, su habilidad para dedicar esfuerzos en la formulación de políticas depende en gran medida de su capacidad organizacional. Los IIPs tienen ciertas características que les brindan mayores o menores posibilidades de influenciar políticas. Las diferencias relacionadas a su origen y fundadores, el modo en que conciben y llevan a cabo sus investigaciones, y su disponibilidad de recursos (humanos y financieros), entre otros, son factores que afectan sus capacidades organizacionales y por lo tanto, sus posibilidades de lograr influencia política.

Sin embargo, no hay variables endógenas netas que expliquen siempre las posibilidades de éxito o fracaso de los IIPs. No sólo operan en diversas áreas y necesitan adaptarse a contextos políticos dinámicos, sino que también fueron creados en diferentes momentos y con diversos objetivos y visiones. Aun más, son criaturas que evolucionan, en el sentido de que aquellos que han estado en el mercado de la política por un período de tiempo más largo, han redefinido su estructura organizacional, áreas de investigación y estrategias de comunicación. Esto dificulta la categorización de cada IIP entre los diferentes tipos de organizaciones.

Lo que puede afirmarse al leer los 18 estudios es que los gerentes y líderes de los IIPs exitosos, poseen un entendimiento implícito de cómo equilibrar los muy diversos y complejos aspectos para guiar un instituto a que sea socialmente apreciado o al menos respetado como un actor que brinda alguna contribución valiosa a las políticas públicas existentes. Lograr este equilibrio dinámico implica poseer habilidades muy especiales que les permitan encontrar la mezcla correcta de objetivos políticos, gente y recursos para permanecer como relevantes en una o más esferas políticas, dentro de ambientes cambiantes e impredecibles mayormente debido a agendas de gobiernos inestables y donantes a corto plazo. En resumen, los IIPs exitosos son el resultado de un alineamiento frecuentemente inconsciente entre fortalezas personales y organizacionales y oportunidades o hilos público-sociales.

La detección y control de esas variables endógenas, que son cruciales en las diferentes etapas de la organización y para los diferentes períodos de formulación de políticas, generalmente suceden sin un diseño o planeamiento institucional estratégico y claro. Sin embargo, creemos poder contribuir a clarificar como un IIP puede lograr su capacidad de impactar en las políticas, analizando estas variables, y cómo los institutos exitosos han comprendido e incorporado sus implicancias para lograr sus objetivos en la política.

## 1) Gestión y liderazgo institucional

### 1.1 Gobierno Organizacional

#### 1.1.1. Orígenes: Apoyo de los fundadores

Los orígenes y fundadores han tenido un papel importante en la creación de la legitimidad necesaria para varias IIPs dentro de los procesos de formulación de políticas, también permitiéndoles adquirir el know how y especializarse en temas específicos y construir la infraestructura organizacional para fortalecer y respaldar sus procesos de influencia.

Existen varios modos en que los fundadores y/o donantes han allanado el camino para que los IIPs adquieran relevancia y reconocimiento en el campo político.

i. Expresión de una necesidad explícita para promover investigaciones y análisis políticos sistemáticos e independientes.

Los orígenes de muchos de los IIPs se basan en la convicción por parte de los fundadores de que el país carecía de instituciones de investigación/think tanks capaces de conducir investigaciones de alta calidad para modelar las políticas locales.

En Europa del Este, por ejemplo, el OSI (Open Society Institute)<sup>4</sup> fomentó la creación de varios centros en diferentes países para proveer a los gobiernos democráticos de asesoramiento y análisis independiente en políticas. Este es el caso del Centro de Políticas Públicas Providus – fundado en Diciembre de 2002 en Latvia- quien continúa con el trabajo político que la Fundación Soros había originalmente comenzado en 1992. Esta fundación perseguía promover las ideas de sociedades abiertas e integradas en la recientemente liberada Latvia; especialmente fortaleciendo a la Sociedad Civil y la legislación de las leyes. De hecho, en ese momento, prácticamente no existía una tradición en investigación de políticas públicas, luego de décadas de autoritarismo, característico del sistema comunista, no existían las discusiones políticas ni los procesos de toma de decisiones. Consecuentemente, había muy pocos centros de investigación, y los que existían, tenían pequeñas estructuras que pertenecían a universidades locales y no conducían análisis políticos. Por ello, las ideas y experiencias que traía la Fundación Soros en Latvia, jugaron un rol crucial en el desarrollo de una tradición de investigación en el país, y la total promoción de debates y decisiones políticas basadas en evidencia y análisis.

Algunos IIPs fueron creadas por la propia convicción de la necesidad de contar con centros que generaran investigación y evidencias: en Bielorrusia, el rol activo inicial del Ministerio de Privatización, permitió al IPM lograr un alto grado de reconocimiento como institución educacional de avanzada. En esta misma línea, ICPS se estableció en Ucrania en 1994, 3 años después del colapso de la Unión Soviética y la declaración de independencia de Ucrania. Durante este período, el joven estado de Ucrania necesitaba instituciones que promovieran los principios de la democracia y la participación de la Sociedad Civil. El

---

<sup>4</sup> El Open Society Institute (OSI) es una fundación privada operativa y generadora de fondos, cuyo objetivo es modelar las políticas públicas para promover la gobernabilidad democrática, los derechos humanos y la reforma económica, legal y social. Las fundaciones Soros son instituciones autónomas establecidas particularmente en países y regiones para iniciar y apoyar las actividades de la sociedad.

gobierno de de Ucrania tuvo un rol significativo en la organización de este centro, con el propósito de proveer al gobierno y a la sociedad de análisis y evaluaciones sobre los principales temas políticos. Aunque no proveyó de fondos, el Estado estimuló su establecimiento y creó las condiciones necesarias para su desarrollo.

También la Estrategia Nacional de Conservación (National Conservation Strategy - NCS) –un documento oficial muy aclamado que colocó el desarrollo económico social de Pakistán dentro del contexto de un plan nacional ambiental- y el Programa Ambiental de Pakistán (Pakistan Environment Program – PEP) contenido en él, fueron directamente responsables del establecimiento del SDPI. De hecho, el NCS, que fue aprobado por el Gabinete Federal en marzo de 1992, había perfilado la necesidad de una OSC independiente que sirviera como una fuente de pericia para el análisis y desarrollo de políticas, intervención de políticas y servicios de asesoramiento de programas y políticas para apoyar la implementación de NCS.

Finalmente, KIPPRA fue el primer think tank público que se estableció en Kenya. El Dr. Kang'ethe Gilu, un alto funcionario del Ministerio de Planeamiento y Desarrollo Nacional, luego Director de Planeamiento, expresó la necesidad de fomentar la capacidad de análisis de políticas sustentables en el país. El argumento fue que KIPPRA se encargaría de proveer al gobierno de asistencia técnica para articular temas políticos y elevar el proceso político para lograr los objetivos de desarrollo. Como consecuencia, en 1997 se fundó KIPPRA con el aval del presidente que también apoyaba la idea.

Vale la pena tener en cuenta que en la mayoría de los casos los fundadores ocupaban o habían ocupado cargos en el gobierno, lo que probablemente funcionó como un mecanismo para vincular la investigación producida con el mundo de la formulación de políticas, basándose en su conocimiento, pericia y percepción en el tipo de evidencia que pudiere ayudar a los formuladores de políticas en sus decisiones.

Asimismo, los orígenes y fundadores de una institución están claramente ligados a la pregunta: a los intereses y necesidades de quiénes responden. Las percepciones sobre la organización varían de acuerdo a si son percibidas como que persiguen el interés público genuino o defienden uno en particular. Estas impresiones afectan la receptividad de los formuladores de políticas y otros grupos sociales de interés sobre las ideas de los IIPs. Los orígenes y asociaciones que los diferentes grupos de interés hacen sobre la institución y sus fundadores pueden afectar positiva o negativamente el desarrollo y posicionamiento de la organización. De hecho, una de las razones para la creación de Providus como un instituto independiente de investigaciones políticas fue el grado e controversia asociado al nombre George Soros (creador y principal donante de la red de Fundación Soros). Algunas percepciones públicas reflejaban que Soros había obtenido sus ganancias gracias a dudosas operaciones financieras a gran escala. Por ello, se suponía que trabajando desde un centro independiente, los fundadores de Providus podían influir en una forma más efectiva en el proceso de formulación de políticas de Latvia.

## ii. Transferencia de conocimientos y el 'know how'

En algunos casos, los fundadores proveen a los IIPs con un apoyo no monetario relevante, por ejemplo, transmitiendo sus habilidades en investigaciones y áreas políticas

específicas, sobre cómo implementar reformas de Estado, o algunas veces cómo acceder e interpretar las necesidades de los formuladores de políticas. El caso de IUE de Rusia es muy ilustrativo en este sentido: El Instituto Urbano (EE.UU. - Urban Institute) funcionaba como una incubadora de este instituto, transfiriendo conocimientos gerenciales y organizacionales y pericia. Esta influencia fuerte y temprana llevó al IUE a adoptar en forma efectiva muchas de las características de un think tank occidental, que explican su éxito, tales como su estructura de gobierno (por ejemplo, la temprana inclusión del Consejo de Administración); su exhaustivo control de calidad, sus mecanismos de gastos generales bien desarrollados, que permitieron el desarrollo institucional y estándares internacionales para actividades de proyectos de información, gerencia financiera, etc. No sólo el IUE recibió del Urban Institute el apoyo moral, organizacional y financiero, sino que a través de los años formaron una sociedad estratégica.

Similarmente, Fedesarrollo de Colombia, en sus comienzos (1970-1975) recibió apoyo financiero de la Fundación Ford, como así también asistencia técnica lo cual la proveyó de una red de contactos con organizaciones similares en todo el mundo. Asimismo, obtuvieron servicios de asesoría del Brookings Institute con miras a adoptar una estrategia institucional de desarrollo a largo plazo. Muchas de las recomendaciones hechas por Brookings se pusieron en práctica, en tanto que los lazos entre las dos organizaciones facilitaron la reconstrucción institucional e impulsaron un temprano reconocimiento por parte de un sector de la comunidad académica internacional.

### iii. Acceso a quienes toman decisiones y grupos de poder

Los fundadores frecuentemente traen a la organización a sus propios contactos, lo que ayuda y enriquece la construcción de una cartera de formuladores de políticas y otros grupos de interés relevantes (empresarios en el caso del CEP-Chile, FIEL-Argentina, ESRF-Tanzania, entre otros). Los fundadores de CELS-Argentina, por ejemplo, eran abogados y profesionales de otras áreas que habían padecido la pérdida de sus hijos durante la represión de la dictadura. Cuatro de cada siete fundadores de CELS eran abogados, que antes habían colaborado en otras organizaciones de derechos humanos. De hecho, algunos de ellos habían trabajado en los recursos colectivos de habeas corpus presentados con el fin de encontrar a personas desaparecidas. Emilio Mignone, presidente de CELS durante los primeros años, tuvo acceso a funcionarios de gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, con quienes había trabajado anteriormente. CELS se convirtió en parte de las redes legales internacionales, lo que dio a la organización contactos en el exterior para apoyar su trabajo sobre la creación de una red internacional solidaria.

#### 1.1.2. El potencial de los Directorios Estratégicos

Los IIPs estudiados mencionaron la importancia de los Directorios para el planeamiento estratégico y la orientación de la institución. Cuando los Directorios están compuestos por personas prestigiosas, socialmente reconocidas, especialmente formuladores de políticas conocidos por sus pares políticos, se abren y solidifican los caminos de influencia para el instituto, respaldando sus acciones con un cierto grado de credibilidad. Este es el caso de ESRF cuyo Consejo de Administración se compone de miembros provenientes del gobierno de Tanzania, el Banco Central de Tanzania, universidades, sector privado y de la

comunidad internacional. Todos ellos son grupos de interés claves en el proceso de formulación de políticas y han facilitado la penetración del instituto en ese círculo.

Otra institución donde el Directorio tiene un rol fundamental en mantener su independencia y su identidad es CELS de Argentina. Una de las principales actividades del Directorio es la evaluación de proyectos y fondos ofrecidos por distintas organizaciones. Adicionalmente, el Directorio preservó la identidad del centro a través del proceso de transición disparado por leyes específicas que dificultaban la concreción de los principales objetivos de la organización y ha supervisado el continuo proceso de renovación generacional.

La relación financiera de los miembros del Directorio aparece como un factor fuerte en América Latina. En el caso de FIEL-Argentina y CEP-Chile, los empresarios que componen sus Directorios les proveen de fondos institucionales que permiten a estos institutos llevar a cabo investigaciones a largo plazo, concentrándose en temas específicos y esperar hasta que se abra una ventana de oportunidad. Los empresarios también contribuyen a establecer los lineamientos generales de la institución, sus prioridades y en algunos casos solicitan un estudio específico. En los Directorios de FIEL-Argentina y CEP-Chile, están presentes los mayores grupos económicos de sus respectivos países. Fedesarrollo de Colombia también tiene un Directorio con representantes del sector privado, con criterio empresario, aunque en este caso, también lo integran miembros del sector académico.

En algunos casos el Directorio también es útil para la detección y selección de áreas prioritarias de investigación y otras actividades. El Directorio del Instituto de Políticas de Desarrollo Sustentable (SDPI - Sustainable Development Policy Institute), que está compuesto no sólo por académicos sino también por altos funcionarios de gobierno, ha probado ser útil en permitir a la institución elegir las prioridades de investigación principales.

### 1.1.3. Trabajando con otros: Sociedades y Alianzas para aumentar la llegada y el impacto

La participación en redes nacionales e internacionales es uno de los modos más eficientes de buscar una participación y apoyo mayores. Las redes sirven como multiplicadores de los mensajes claves de los institutos. Muchos estudios de caso han mencionado redes específicas como especialmente relevantes para el fortalecimiento tanto de las comunicaciones institucionales como de la investigación.

La participación de GRADE en el Foro de Educación de Perú, facilitó el camino para su participación en la formulación de una nueva política de educación. El Foro de Educación se consolidó como un espacio pluralista donde los referentes cuya opinión calificada era respetada, podían expresar sus propuestas con respecto a las políticas educacionales. Investigadores, funcionarios públicos y profesionales entablaron contacto personal. Aunque esta plataforma se creó para un propósito diferente, se convirtió en un lugar clave para el contacto entre actores. Algunos investigadores de GRADE participaron en esta OSC, y también lo hizo quien luego fuera nombrado Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Educación, el Congresista que promovió la Ley de Educación, la persona que coordinó la Comisión Legislativa que promulgó la ley basada en los lineamientos del GRADE, etc. Todos “hablaban el mismo idioma”, por lo que se reunían y trabajaban juntos en el preciso momento en que el Ministerio abría la oportunidad a actores externos.

En forma parecida, uno de los factores críticos que contribuyeron al éxito de Providus en difundir sus ideas para cambiar el sistema de financiamiento de los partidos políticos en Latvia, fue su estrategia de red, que incluía la cooperación con la rama Latvia de Transparency International, Delna y la Agencia Estatal Anticorrupción. Estos socios contribuyeron a la credibilidad de la investigación y de las propuestas.

Es importante destacar que las alianzas que fortalecen la capacidad de la organización de incidir en la formulación de políticas están totalmente concebidas y desarrolladas. Por ejemplo, en materia de alianzas estratégicas y sociedades, la decisión del CELS-Argentina de trabajar junto con otras OSCs en un proyecto específico esta muy relacionada con su evaluación de la posibilidad de aumentar su capacidad de influencia política en ese campo. La protección de su imagen pública ayuda a CELS a determinar con cuáles organizaciones es posible la cooperación.

## 1.2 Financiamiento

Asegurar los fondos para llevar a cabo proyectos y programas está estrechamente ligado no sólo a la sustentabilidad organizacional sino que también impacta sobre el grado de independencia para seleccionar los temas de investigación, la duración y espectro de los procesos de influencia política, la motivación y permanencia de los investigadores, etc. Al seleccionar los temas de investigación, la mayoría de los IIPs buscan combinar los intereses del instituto con las preferencias de los investigadores y la disponibilidad de fondos.

La ventaja de contar con fondos institucionales –contrario al apoyo basado en los proyectos- es que permite un planeamiento estratégico a largo plazo y continuidad temática, como también la posibilidad de responder rápidamente cuando surgen oportunidades coyunturales.

El financiamiento, obviamente, está también ligado a la supervivencia de la organización y al desarrollo de pericia: los IIPs que han logrado sobrevivir por más de 20 años han acumulado una rica experiencia que ha contribuido a su aprendizaje organizacional. Su fortaleza y consolidación como institutos importantes se relaciona con su capacidad de adaptarse a los cambios internos y externos, que en muchos casos, está ligado a un liderazgo efectivo (Directorio y dirección ejecutiva). Por ejemplo, CELS-Argentina pudo redefinir su misión y principales programas cuando cambió la legislación y estaban en riesgo los logros de sus objetivos, principalmente por el apoyo que le brindó la Fundación Ford en su proceso de evaluación intensiva y reorientación.

### 1.2.1. Diversificación de los fondos

La diversidad de fuentes de financiamiento contribuye a la efectividad de los IIP en impactar políticamente, porque permite sustentabilidad (y por lo tanto continuidad en las líneas de investigación y pericia, y adaptabilidad para los cambios del entorno) y también comunicar su experiencia (este atributo es fundamental para construir la reputación del IIP).

Tener distintas fuentes de financiamiento es un factor crucial para ser independiente ante grupos privados de interés o influencia extranjera. CEPA-Ghana explicaba que la

diversificación les permitió tener un alto grado de independencia en sus actividades y en el espectro de los temas de investigación.

En el caso de CEP-Chile, aún cuando es financiado principalmente por empresarios, el instituto realiza grandes esfuerzos para transmitir que, ya que estos empresarios pertenecen a distintas áreas de la economía, no están atados a sus intereses específicos. CEP está financiado por un grupo de compañías que representan varios sectores económicos y esto le permite tener orientación a largo plazo y flexibilidad para definir su agenda de investigación.

### 1.2.2. Financiamiento Institucional vs. Financiamiento por Proyectos

El financiamiento institucional posee muchas ventajas: permite a los IIPs llevar a cabo proyectos que no estaban planeados o que no poseen apoyo de ningún financiador, por ello incrementa sus posibilidades de aprovechar las coyunturas políticas y oportunidades que no son tan frecuentes. También permite a los IIPs mantener áreas de trabajo y actividades permanentes, por ello puede ser ampliamente reconocido y buscado en estas áreas por los formuladores de políticas. Este tipo de financiamiento también puede ser usado para fortalecer las comunicaciones y apoyar esfuerzos por medio de la contratación de expertos que estén especialmente encargados de tener llegada a los grupos de interés claves y sustentar publicaciones periódicas esperadas por los formuladores de políticas y otros actores; permite el planeamiento estratégico a largo plazo y la anticipación a temas públicos claves que surgirán como problemas públicos reconocidos que necesitan una solución. Esto es vital para lograr un impacto, ya que los procesos políticos en algunos casos son muy largos.

De hecho, algunos IIPs perciben la falta de financiamiento institucional estable como un factor que entorpece su capacidad de asegurar el impacto a largo plazo. Por ejemplo, el financiamiento errático puso una presión indebida sobre el trabajo de SDPI-Pakistán por la necesidad permanente de asegurar nuevos proyectos. Por ello, están tratando de formar una dotación para conducir investigaciones sin restricciones. Por un lado, el apoyarse en sus investigadores para buscar financiamiento para conducir sus proyectos ha sido una buena estrategia para sobrellevar eso, ya que le ha permitido a SDPI contribuir directamente e influir en el trabajo de otros varios grupos de interés que exigen su investigación experta. Por otro lado, esta compulsión financiera de constantemente buscar financiamiento de proyectos detracta la habilidad de SDPI de rastrear las efímeras ventanas de oportunidad para el impacto político.

Fedesarrollo también cuenta con financiamiento a corto plazo, lo que hace que la agenda de investigación sea menos estable comparada con la de otros IIPs con financiamiento a largo plazo. Por lo tanto, el instituto tiene menos libertad de acción para fijar la agenda de investigación y tiende a trabajar en temas más específicos de acuerdo a la demanda de proyectos específicos. El mismo desafío enfrenta GRADE-Perú e ISS India.

En contraste, los fondos de CEP, que provienen principalmente de importantes empresas de Chile pertenecientes a su Directorio, le permiten financiar sus propias investigaciones. Más aún, su agenda de investigación se decide conjuntamente con los empresarios del Directorio. Este tipo de financiamiento a largo plazo reduce el tipo de restricciones temporales o temáticas, externas a la institución y relacionadas con las agendas o plazos de los fundadores, tan comunes en los think tanks. También el hecho de que CEP tiene

su propio presupuesto le permite estar exento de la lógica del financiamiento de proyectos. Por tener su “propio” financiamiento CEP tiene la ventaja de manejar su agenda de investigación con más libertad que otros centros de investigación que están restringidos por el programa y requerimientos de fundadores externos, como bancos multilaterales de desarrollo, embajadas o fundaciones.

En forma similar, FIEL-Argentina financia sus propias investigaciones cuando surge algo de especial interés para sus miembros. Por ejemplo, en el 2003 cumplieron 40 años y decidieron financiar cuatro conferencias y dos libros. Invitaron gente importante para poder debatir los temas que ellos señalaban como importantes para la agenda económica de ese momento.

La disponibilidad de fondos constitucionales permitió al CELS involucrarse en la promoción de las reformas de la Suprema Corte en medio de la crisis política de 2001 en Argentina, que planteó severos cuestionamientos a la credibilidad de la justicia en el país. A pesar de que ésta no era un área conocida para CELS, la organización llevó a cabo el proyecto y lo financió con fondos institucionales discrecionales conservando intacta su identidad y dejando en claro un vínculo entre la iniciativa y el trabajo global del CELS.

Sin embargo, este tipo de financiamiento, como lo refleja el punto de vista de Fedesarrollo a continuación, no siempre implica que el modo en que se invierte asegurará relevancia o impacto político. La disponibilidad de escoger independientemente la agenda de investigación puede también convertirse en un riesgo: los investigadores pueden terminar haciendo una investigación poco creativa o sin relevancia política. La estructura organizacional e investigaciones de Fedesarrollo se ven influenciadas por el hecho de tener que obtener financiación por proyecto. Generalmente el instituto tiene financiamiento a corto plazo, lo que hace que su agenda de investigación sea menos estable comparada con otros think tanks que tienen financiamiento a largo plazo. Por lo tanto, el instituto tiene menos libertad de acción para fijar su agenda de investigación y tiende a trabajar en temas más específicos de acuerdo a la demanda de proyectos puntuales. Fedesarrollo busca combinar los intereses del instituto, las preferencias de los investigadores y la disponibilidad de financiamiento. Sin embargo, los directores de Fedesarrollo creen que esta característica organizacional los ayuda a continuar siendo creativos. Explícitamente no contratan investigadores a largo plazo. Creen que la lógica de financiamiento por proyecto, contribuye a crear incentivos para que los investigadores encuentren nuevos proyectos y estén motivados en su trabajo.

#### Mecanismos alternativos para generar fondos discrecionales

El ICPS-Ucrania cuenta con una combinación de contratos a largo y corto plazo, siendo que la mayoría de los trabajos comerciales llevan varios meses, mientras que los proyectos para las instituciones internacionales pueden ser a largo plazo y estar constituidos por varias fases. Debido a los ingresos que es capaz de procurar, sumado a una subvención institucional otorgada por el OSI, el ICPS no tiene que hacer frente a la inestabilidad, limitaciones de tiempo, o a la imposibilidad de aspirar a temas de investigación de acuerdo con sus intereses. Adicionalmente, el presupuesto significativo de ICPS y su consecuente confianza financiera, permite a la organización diseñar estrategias y prioridades a largo plazo.

En esos mismos términos, el IUE-Rusia ha incorporado mecanismos a los contratos celebrados con sus clientes que permiten generar ciertos recursos indirectos para el desarrollo institucional. Esto constituye un fondo o reserva de la institución del cual, luego de una meticulosa reflexión, se destinan recursos para el financiamiento de varias necesidades institucionales, incluyendo las investigaciones que presentan un interés potencial para las actividades futuras del IUE.

Providus-Latvia complementa el financiamiento obtenido de proyectos centrales de investigación con los ingresos generados por proyectos de asesoramiento encargados por instituciones gubernamentales o no gubernamentales. Si bien desde el punto de vista financiero es ampliamente dependiente de sus proyectos y consultorías, que típicamente constituyen fuentes de financiamiento a corto plazo, Providus también cuenta actualmente con un amortiguador para su seguridad: la donación de la Fundación Soros, que apoya las actividades a mediano plazo de la institución. Por último, Providus –a diferencia de otros think tanks y OSCs de Latvia que principalmente se focalizan en un sólo tema político- cubre un amplio rango de áreas temáticas. Por ello, es capaz de presentarse a más competencias de proyectos y también asegurar su ventaja competitiva en proyectos interdisciplinarios.

## 2) Gestión de las investigaciones

La investigación fue examinada basándose en las características de la propia investigación y cómo los IIPs seleccionados conducen y utilizan la investigación por diferentes razones y con diversos objetivos, no sólo de acuerdo a los estados políticos, sino también basados en la forma en que evolucionan internamente (cambios en el perfil de los investigadores, en las prioridades de financiamiento, etc.). Definimos investigación como “cualquier esfuerzo sistemático para incrementar el conocimiento acumulado”.

Los esfuerzos que estos IIPs hacen para generar e incrementar el conocimiento, generalmente están alineados con los objetivos específicos que ellos establecen –objetivos a largo, mediano o corto plazo- basados en una evaluación continua de dónde yacen las oportunidades políticas. La habilidad de aprovechar esas oportunidades está sujeta a la disponibilidad de fondos o recursos humanos que participan intensivamente en los procesos, la capacidad organizacional de fortalecer las comunicaciones y actividades logradas, y los intereses y contactos de los investigadores.

La calidad de las investigaciones es un pre-requisito esencial para que los IIPs tengan éxito en influenciar políticas. Todos los institutos tratan de establecer mecanismos de control de calidad para sus proyectos de investigación, tales como discusiones internas, opinión de expertos, críticas de sus pares y retroalimentación de seminarios y talleres. Asimismo, la continuidad de la investigación es también un requisito esencial. Los IIPs han desarrollado un cuerpo de investigación a través del tiempo, especializándose en ciertos temas y apostando a que estos temas serán relevantes en el futuro mediano e inmediato.

### 2.1. Selección de los temas de investigación

La selección de sobre qué temas o sobre qué áreas investigar es una etapa clave dentro de todo el proceso de influenciar políticas públicas. Por lo tanto, es importante entender porqué y cómo los IIPs exitosos incluyen algunos temas en sus agendas de investigación, dejan otros afuera, y en qué grado esto ha influenciado en sus posibilidades de causar impacto. La selección de los temas de investigación está vinculada principalmente a la estructura organizacional que resulta del tipo de financiamiento. Como se menciona

anteriormente, la disponibilidad de fondos discrecionales permite márgenes más amplios para elegir independientemente la agenda de investigación, para investigar temas que serán relevantes a mediano o largo plazo, y para sustentar algunas líneas de la investigación.

Generalmente, el proceso de selección es considerado como una actividad estratégica dentro de la organización; frecuentemente implica la participación del Directorio y de otros cuerpos directivos y de liderazgo. Generalmente los temas de investigación son seleccionados en base a una mezcla de criterios importantes: oportunidades de financiamiento, decisiones y lineamientos del Directorio y pericia e intereses individuales de los investigadores.

### Construyendo vínculos con la agenda política

Aparte de los tres criterios que guían la selección de temas de investigación mencionados anteriormente, existe un cuarto factor relacionado con el contexto que también tiene un rol importante en el proceso: la demanda política de investigaciones, que es reflejada a veces en la disponibilidad de financiamiento para este propósito (por ejemplo, organismos internacionales que promueven reformas políticas específicas y proveen al gobierno de ayuda financiera para llevarlas a cabo, de allí que la información pedida a los IIPs es la que necesitan los formuladores de políticas). Los directores que están más estrechamente vinculados al escenario de los formuladores de políticas, detectan mejor qué tipo de investigaciones será más relevante para las agendas políticas y más útiles para los formuladores de políticas.

De hecho, un factor crucial en las regiones es la relevancia de los proyectos de investigación que son conducidos para la agenda política; las diferencias están en el contenido de la definición de qué es relevante en cada país y región, dependiendo de las realidades internas específicas, la perspectiva de los donantes, gobierno, investigadores y grupos de interés. Un factor clave de la influencia de la investigación sobre la política, pareciera ser la capacidad de los IIPs en establecer una agenda de temas estratégica, interpretando qué temas son relevantes en sus contextos a través del tiempo y empezar a desarrollar las líneas de investigación en esa dirección lo antes posible.

Algunos IIPs han descubierto que existe cierto grado de correspondencia entre los temas que solicitan los fundadores y aquellos que están en el debate y escrutinio político. La experiencia de IPM-Bielorrusia nos muestra que estos temas “solicitados” generalmente reflejan los asuntos políticos y económicos del momento. Por otro lado, la organización ha iniciado proyectos simplemente porque el instituto siente que un tema económico de Bielorrusia exige inmediata atención. Sin embargo, aquellos IIPs que están mayormente financiados en base a proyectos no tienen casi flexibilidad para reorientar recursos para poder aprovechar este tipo de oportunidades.

En KIPPRÁ-Kenia las actividades de investigación se deciden tanto de una manera proactiva como en respuesta a los temas políticos del momento. La organización selecciona un tema de investigación por año y los temas de investigación específicos que están claramente ligados a ese tema son seleccionados subsecuentemente a nivel de división. Para definir este tema de investigación, KIPPRÁ toma en cuenta varios factores, incluyendo los temas que surgieron en los documentos de gobierno sobre políticas de desarrollo, temas actuales de interés para el sector público y privado y temas a nivel mundial.

En Latvia, el éxito de Providus en posicionarse y desarrollar su reputación puede ser atribuido en parte a su habilidad para adaptarse al entorno socio-político de una economía de transición. Providus está activamente aprovechando las oportunidades de comentar sobre proyectos legislativos y trabajos políticos y participando como expertos externos en las comisiones de gobierno. Al mismo tiempo, los temas políticos y legislativos se corresponden con la educación y especialización de los investigadores.

ERSF-Tanzania emplea dos mecanismos interesantes para asegurar el alineamiento con las agendas políticas: 1) Participación de funcionarios de gobierno en sus foros de investigación e invitación a representantes del gobierno par interacciones informales, y 2) El establecimiento de una oficina específica con un coordinador de investigación, a través del cual se coordina la interacción con el gobierno. Esto le permite al instituto capturar las señales de los temas políticos relevantes sobre los cuales el gobierno necesita más esclarecimiento.

## 2.2. Procesos de Investigación

### Calidad Percibida.

La calidad de la investigación es una condición esencial para que los IIPs sean considerados como legítimos participantes dentro del escenario político. Por ello, todos los institutos tratan de establecer mecanismos de control de calidad en sus productos de investigación, tales como discusiones internas, opiniones de expertos, críticas de sus pares y retroalimentación de seminarios y talleres. La falta de mecanismos visibles para lograr esta calidad puede dañar el reconocimiento de la organización por parte de los formuladores de políticas y otros grupos de interés relevantes. Por ejemplo, el tema de investigación de calidad producido por IPM-Bielorrusia es un punto de interés a considerar. Por un lado, es un hecho que emplea técnicas modernas de investigación y cuenta con una extensa experiencia en actividades de investigación. Sin embargo, por otro lado, uno podría decir que la calidad de la investigación puede ser cuestionada por la falta de personal calificado (probada ausencia de Doctorados - PhDs internacionalmente reconocidos) y la limitada cantidad de trabajos publicados en publicaciones académicas.

La importancia de comunicar la calidad de un trabajo puede llevar a que algunos IIPs adopten métodos más que tradicionales para asegurar la calidad. Este es el caso de Providus-Latvia, que para asegurar la calidad de su trabajo pide con frecuencia críticas de sus trabajos de investigación publicados, lo cual no es una práctica generalizada en Latvia, pero es reconocida como una forma de mejorar la calidad del análisis.

### 3) Comunicaciones

#### 3.1. Comunicaciones institucionales: la reputación facilita el impacto político

Los esfuerzos de comunicación llevados a cabo por los IIPs exitosos los han ayudado a lograr su potencial para influir sobre los formuladores de políticas, así como su impacto en la agenda y decisiones políticas.

El éxito de los IIPs en influenciar los procesos de formulación de políticas está fuertemente ligado a su capacidad para focalizar y alinear sus actividades y esfuerzos de comunicación con una misión claramente definida y objetivos específicos relacionados con

investigación en la formulación de políticas. La mayoría de los estudios de caso analizados establecen específicamente que su propósito es contribuir al debate de políticas públicas y/o a la toma de decisiones.

En primer lugar, estas organizaciones han podido anunciar claramente su misión y objetivos para manejar las expectativas electorales sobre su rol, intereses y actividades, tanto externas como internas. Esto las ha ayudado a lograr un posicionamiento reconocido públicamente como centros que intentan tener una voz en las discusiones y decisiones políticas.

En segundo lugar, han implícitamente entendido a las comunicaciones, como una función transversal incrustada en sus objetivos específicos y actividades diarias, por lo tanto, aumentando su potencial para convencer en forma más efectiva a otros actores sobre la legitimidad de sus investigaciones, ideas e intereses. Esta característica está, sin embargo, menos presente en el caso de los IIPs latinoamericanos.

La mayoría de los casos de las tres regiones muestran que la reputación del instituto, como así también la credibilidad de sus expertos e investigaciones es crucial para facilitarles los caminos de la comunicación hacia los diversos grupos de interés, tales como formuladores de políticas, medios, otras academias y empresarios. Una imagen sólida lleva a tener un reconocimiento público, como un orador legítimo sobre ciertos temas públicos, lo que genera una dinámica positiva y receptividad hacia sus investigaciones y trabajo.

Un IIP efectivo realiza esfuerzos concientes para construir y mantener una reputación sólida, basada en diversos atributos. Generalmente ha sido un proceso largo y gradual. A ICPS-Ucrania le llevó varios años probar a la comunidad de formuladores de políticas la necesidad de su investigación y procesos de análisis. Para promover la conciencia sobre esta necesidad y fomentar su credibilidad y autoridad, la institución tomó parte activa en debates públicos, evalúa las políticas económicas y sociales de gobierno y proveyó regularmente de pronósticos y discusiones.

Los IIPs desplegaron una variedad de señales explícitas para construir y fortalecer las percepciones de otros actores sobre su reputación, comunicando intencionalmente aquellos rasgos organizacionales que comunican honradez, neutralidad, independencia, no-partidismo y calidad.

Por ejemplo, una práctica común en este sentido es el implementar algunas acciones visibles que generan un sentido de pluralismo y no-partidismo; por ejemplo, convocando expertos prestigiosos de diversas extracciones para participar en proyectos de investigación, publicaciones o debates abiertos. Fedesarrollo-Colombia, CEP-Chile y FIEL-Argentina son concientes del hecho de que las expectativas respecto a su objetividad e independencia, pueden ser horadadas por el hecho de estar financiadas mayormente por empresas privadas. Similarmente, CEP, aún cuando inicialmente estaba fuertemente relacionada con empresarios de la derecha política, se convirtió en un centro académico de alto nivel y pluralista. Esto fue posible porque los académicos y empresarios que fundaron el centro, fomentaron la existencia de un debate ilustrado, invitando al centro a pensadores de diferentes perspectivas ideológicas.

Otras instituciones como CELS, se enfrentan a un desafío similar, sabiendo que también tienden a ser identificadas con un sello ideológico claro. Por ello, realizan esfuerzos para explicitar su seriedad y rigor, a través de la producción de investigaciones, como así también con un compromiso genuino a contribuir al debate político incluyendo voces y posiciones diversas en sus publicaciones y espacios de discusión.

Otro mecanismo efectivo para comunicar pluralidad es la composición del Directorio: ICPS-Ucrania, tiene un Directorio de Supervisión donde está representada cada una de las fuerzas/intereses nacionales. Sin embargo, esto no implica que ICPS sea apolítico, por el contrario, tiene un rol activo dentro de la formulación de políticas públicas de Ucrania, proveyendo regularmente de análisis y pronósticos sobre la situación del país, asistiendo al gobierno en temas políticos y desarrollando diálogos entre funcionarios y los medios masivos de comunicación.

La neutralidad es otra percepción que ayuda a los IIPs a interactuar en el juego con otros actores. En África, los acercamientos de participación han probado ser una estrategia efectiva para generar la percepción de que este tipo de instituciones funcionan como un punto de encuentro de los diferentes sectores actuantes, facilitando el diálogo y persiguiendo la objetividad a través de su trabajo.

### 3.2. Comunicaciones de la Investigación: el valor de superar el paradigma de la difusión

Si hablamos de herramientas de comunicación, los libros e informes/trabajos de investigación son populares entre los casos exitosos, para la difusión de investigaciones. Los segundos son citados como herramientas relevantes por 12 organizaciones<sup>5</sup>. Estos también son mencionados en forma prominente en los sitios web de las organizaciones: el link “Publicaciones” refleja la importancia de mostrar una fructífera y constante generación de investigaciones; la producción de libros pareciera fortalecer su posición en la arena de los institutos de investigación política.

Un hallazgo interesante que diferencia a los casos exitosos es que ellos presentan un porcentaje significativamente más alto (91.6% comparado con un 34,1% como promedio en las tres regiones) en el uso de gacetillas que se han convertido en puntos de referencia en las discusiones políticas permitiendo a esas instituciones llegar a un público más amplio y de manera sistemática.

Las herramientas van desde comunicaciones privadas y personales hasta otras más públicas y masivas. Las comunicaciones privadas incluyen interacciones individuales cara-a-cara, o de a grupos reducidos. Más del 75% de los IIPs encuestados en las tres regiones, y también estudios de casos exitosos, realizan reuniones personales con formuladores de políticas. Los eventos generalmente llegan a un público más amplio, pero todavía representan un control mayor de la audiencia objetivo. Esta herramienta es la mejor posicionada entre los métodos de difusión: más del 80% de los IIPs encuestados participa como disertante en eventos públicos y organiza eventos. Esto es consistente con lo que los

---

<sup>5</sup> Esto incluye los 12 casos de estudios hechos inicialmente para el análisis comparativo

IIPs exitosos han revelado a través de la organización de seminarios, conferencias, etc. Estos espacios permiten a los IIPs entablar formas más activas de comunicación: debates, devolución sobre lo que han presentado y conversaciones personales durante los cafés, pueden ayudarles a comprender mejor cómo los esfuerzos de apoyo pueden ser redefinidos para aumentar la receptividad y el consenso.

Finalmente, entre los canales masivos de difusión, los medios se convierten en un actor natural a quien dirigirse, ya que eventualmente pueden convertirse en colaboradores para incrementar las posibilidades de información sobre la agenda política y potenciales reformas. A continuación se enumeran algunas estrategias interesantes que reflejan una pensada relación para convertir a los medios y periodistas en socios estratégicos. Van más allá de los acercamientos tradicionales que sólo se concentran en tener éxito en lograr cobertura en los medios:

- CEPA-Ghana fue uno de los actores claves en apoyar la creación del Instituto de Periodistas Económicos y Financieros, creado para ofrecer instrucción a periodistas que quisieran mejorar sus habilidades en temas económicos.
- FIEL-Argentina realiza dos veces por año un curso gratuito llamado “Economía para Periodistas”, apoyado por ADEPA (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas) y otros patrocinadores privados.
- CDP-Bangladesh lleva a cabo profundos estudios de caso, incluyendo “periodismo de investigación”, para generar información “de primera mano” sobre el estado de gobernabilidad en sectores particulares de la economía, dan a conocer el resultado al público de tal investigación y la someten al escrutinio y responsabilidad pública.

Los medios se convierten en una herramienta esencial para aumentar la conciencia sobre ciertos temas, especialmente en regimenes cerrados, como el caso de Bielorrusia. Los eventos relacionados con la política conducidos por el IPM, generalmente reciben una amplia cobertura en los medios, y esto atrae la atención de los formuladores de políticas. Aunque los funcionarios de Bielorrusia no incorporan inmediatamente en su agenda estos temas, este tipo de debates basados en una investigación, afectan (no obstante, mínimamente) las perspectivas de los políticos sobre ciertos problemas nacionales y pueden, eventualmente, aparecer luego en la primera línea de las agendas de los funcionarios de Estado.

### 3.3. Comunicaciones con los formuladores de políticas

Otro aspecto clave de la comunicación es la medida y modo del contacto con los formuladores de políticas. ISS-India considera que la relación con los formuladores de políticas –tanto presentes como futuras- son uno de los canales más efectivos para la comunicación. Sus excelentes relaciones con ministros y burócratas influyentes en los gobiernos nacionales y de provincias, le permite a ISS comunicar los resultados de sus investigaciones a los que toman decisiones.

El grado de institucionalización del flujo de información entre los IIPs y los formuladores de políticas varía entre los casos seleccionados. Muchas instituciones han desarrollado diversos mecanismos institucionalizados para asegurar una relación estable con el gobierno, lo que marca la importancia que se le da a la constante llegada a los formuladores de políticas, como las siguientes:

- Incorporación de los formuladores de políticas a los proyectos de investigación o como investigadores en los proyectos de gobierno. Existen instancias donde los investigadores de NEPRU-Namibia lideran equipos de gobierno donde investigadores de NEPRU y funcionarios de gobierno trabajan en ciertos proyectos de principio a fin. Por otro lado, CER-Uzbekistán incluye la participación de funcionarios de gobierno como expertos del país en investigaciones y discusiones con los entes de gobierno, no sólo como facilitadores de la receptividad hacia las recomendaciones que hacen, sino como una fuente de información sobre las restricciones y limitaciones que tienen las autoridades.
- Provisión de oportunidades para que los formuladores de políticas extiendan su visión: el invitar a formuladores de políticas a tomar parte en eventos como seminarios, talleres y debates, ha probado ser un mecanismo efectivo para desarrollar y fortalecer las relaciones. Muchos de los casos exitosos son institutos que han podido atraer a los formuladores de políticas convocando grupos de interés relevantes a discusiones públicas que se realizan regularmente, tales como “Debates” de Fedesarrollo-Colombia, “Discusiones sobre Informes” de CER-Uzbekistán y “Diálogos” de CPD-Bangladesh. El ISSER-Ghana realiza semanalmente seminarios internos como parte de su llegada interna, para instruirse y debatir sobre varios temas de desarrollo relacionados con la economía. Se extienden invitaciones para participar de ellos a profesionales, OSCs, al Banco Mundial y a formuladores de políticas de diversos organismos de gobierno para que sean valiosas plataformas de discusión intelectual.
- Reuniones personales con formuladores de políticas que influyen a otros grupos: CEP-Chile utiliza este tipo de interacción para presentar hechos y resultados a aquellos que ellos perciben que tienen un interés personal en impulsar la agenda y que son reconocidos como líderes en ese tema en concreto. Estos líderes influyen por turno a su grupo de contactos.
- Desarrollo de herramientas e comunicación específicas: tales como resúmenes políticos o documentos resumidos, utilizando un lenguaje no técnico: este formato facilita la presentación de los resultados y conclusiones para los formuladores de políticas.
- La asignación de responsabilidades para coordinar el vínculo de los formuladores de políticas con una unidad específica. ESRF-Tanzania posee una oficina de coordinación a través de la cual se maneja la interacción con el gobierno.
- Detección de puntos de entrada a la estructura gubernamental: con el conocimiento implícito de la relevancia de las percepciones de los formuladores de políticas en el rol de la investigación, algunas instituciones han forjado relaciones estrechas con aquellos entes más receptivos a la investigación. CEPA-Ghana, por ejemplo, ha desarrollado un claro entendimiento de la estructura de la organización del gobierno y ha podido aprovechar los puntos de entrada para sus investigaciones en los procesos de formulación de políticas.
- Inclusión de funcionarios públicos como personal de investigación: esta es una práctica común que asegura el acceso a nuevos formuladores de políticas con los que el personal actual solía trabajar. La “puerta giratoria” de Fedesarrollo-Colombia, por ejemplo, sitúa a la organización entre el mundo académico y el político; como varios de los investigadores se van para actuar en el gobierno por un período de tiempo, les es

mucho más fácil difundir sus propuestas entre grupos especiales de formuladores de políticas.

- Aprovechando la rotación de formuladores de políticas: los cambios en las posiciones de gobierno representan para los IIPs nuevas oportunidades de influenciar. Cuando una nueva persona es designada en un puesto clave dentro del gobierno de Ucrania (mayormente en ministerios objetivo como el Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas, etc.), ICPS envía una presentación sobre cómo el ICPS puede ayudar al desarrollo de políticas. Aunque sólo uno de cada diez de estos contactos llega a ser un proyecto real, estos esfuerzos han permitido que la organización establezca buenas relaciones con la mayoría de los funcionarios del gobierno de Ucrania.

#### ¿Demasiado cerca del gobierno?

“Una característica especial de CER, que lo distingue de otros muchos think tanks de investigación de políticas en países en transición, son sus estrechas relaciones con el gobierno. Casi podría decirse que el canal más eficiente de la influencia de CER sobre las decisiones políticas tiene que ver no con las entidades en definición (...) sino con las comunicaciones personales no visibles para el público. Este punto es notado por donantes internacionales que experimentan problemas en estimar el efecto político específico de los proyectos que financian. Generalmente es muy difícil para alguien de afuera juzgar qué propuesta política en particular fue impulsada por el CER y hasta qué punto fueron tomadas en cuenta ciertas decisiones por el gobierno de Uzbekistán. (...) Muchos trabajos sobre políticas producidos por el CER se mantienen en secreto. Lo mismo se aplica a los materiales analíticos y proyectos de leyes preparados para el gobierno. Más aún, en lo que concierne a proyectos y estudios especiales contratados por el propio gobierno de Uzbekistán, es factible que aparezca el problema de “censura implícita” en asesoría política (...)”.

### B) Comparación de las Variables Exógenas de los IIPs

Basándonos en el análisis de las variables endógenas, sabemos que los IIPs que tienen influencia sobre las políticas, tienen ciertos rasgos organizacionales que les permiten contactarse con los procesos políticos con más facilidad. Sin embargo, aún si un conjunto de estas características es una condición necesaria, no son suficientes. De hecho, si un entendimiento de los factores contextuales, particularmente los contextos institucionales y políticos inmediatos en los cuales operan los IIPs, es muy difícil entender cómo puede alinear eficazmente sus capacidades y recursos institucionales con las oportunidades políticas externas.

En las historias de políticas exitosas, la investigación ha tenido un fuerte impacto sobre la fase de construcción de agendas. La capacidad de expansión de las posibilidades y horizontes políticos aparecen como la fortaleza de muchos IIPs exitosos. Por ejemplo, el desarrollo de un nuevo talento ha probado ser una estrategia efectiva en Europa del Este/CEI debido a la necesidad de conocimientos y pericia entre los nuevos formuladores de política. ICPS de Ucrania ha ofrecido desde el 2000 asistencia técnica a los cuerpos gubernamentales de Ucrania. La organización ha entrenado especialistas dentro del gobierno para desarrollar alternativas de políticas de gobierno utilizando el análisis político, planeamiento estratégico, coordinación y gestión de desarrollo político e implementación de procesos. Como resultado de ello, muchos empleados públicos fueron provistos de las habilidades necesarias para

conducir un análisis político transparente y estructurado. Uno de los aspectos resaltados por los participantes fue que, a diferencia de otros proyectos de asistencia técnica que proveen recomendaciones políticas completas, los expertos de ICPS dieron entrenamiento y consulta a los representantes de gobierno para que ellos condujeran sus propios análisis políticos.

La incorporación de ciertas recomendaciones específicas planteadas por los IIPs sobre reglamentaciones existentes o sobre el proyecto de nueva legislación es un tipo de impacto menos frecuente que generalmente toma más tiempo y presenta desafíos con respecto a las atribuciones. En esos casos, lo que ciertamente cambia entre los IIPs, es su grado de participación en la formulación de esas leyes. Por ejemplo, GRADE-Perú tuvo un impacto directo sobre una sección de la nueva Ley de Educación. La información presentada por GRADE convenció a los Congresistas de que una de las claves de la nueva Ley debía ser la calidad de la educación y la equidad en las oportunidades educacionales. La Ley enfatizó que para mejorar la calidad de los resultados educacionales era importante luchar por la equidad en las oportunidades para todos los niños. GRADE sugirió que se creara un nuevo instituto para evaluar los distintos aspectos relacionados con esto, el cual recomendaría las políticas basándose en la información. Como resultado de su influencia, la nueva propuesta de Ley incluyó un artículo para la creación del Instituto Nacional para la Evaluación y la Homologación.

Basado en su apoyo en problemas referentes a patentes y derechos de propiedad, bajo el acuerdo TRIP (Trade Related Intellectual Property Rights), - Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio- de la OMC (Organización Mundial del Comercio) Organización Mundial del Trabajo, SDPI-Pakistán brindó asesoramiento político sobre el Artículo 27.3 (b) del TRIP, recomendando hacer un anteproyecto de una nueva Acta. El Ministerio de Agricultura, luego de recibir los datos del SDPI, decidió no ceder a la presión de la Unión para la Protección de Variedades Vegetales (que incluye que 37 países desarrollados protejan los intereses de los productores de plantas) y en vez de ellos le solicitó al SSPI información para un nuevo anteproyecto de Acta, enfocada hacia los derechos de los granjeros.

También varía el seguimiento y monitoreo de las leyes. Por ejemplo, CEP-Chile se aseguró de que el contenido de las leyes reflejara sus puntos originales, mientras que otros IIPs no supervisaron que la “pureza” de sus propuestas quedara en los detalles de las leyes sobre las que habían logrado impactar.

Claramente, los IIPs no están involucrados en la potencial aplicación de la legislación, por ello es necesario establecer algunas diferencias entre el análisis de la influencia de las ideas sobre “políticas” y el análisis del impacto que estas políticas tienen sobre las realidades sociales, políticas y económicas. De hecho, entre las ideas promovidas por el IIP y las que finalmente son adoptadas por el gobierno o el cuerpo legislativo y su efectiva implementación, encontramos los siguientes factores:

- a. La “arquitectura” específica que el aparato del Estado tiene en ese área (salud, educación, etc.) y la apertura existente a agentes externos en estas áreas de implementación

- b. El filtro y potencial distorsión de las ideas existentes cuando son procesadas por la burocracia administrativa tradicional

Como se explicó anteriormente, luego de la mediación y potencial distorsión de las ideas que las estructuras estatales y culturas burocráticas han experimentado, existe una nueva fase de análisis que no ha sido considerada en este trabajo: el impacto real de las políticas adoptadas en términos de la efectiva modificación de los indicadores socio-económicos, culturales y políticos.

Finalmente, otro tipo de impacto que es considerado como un éxito por algunos IIPs y como una consecuencia inevitable pero no deseada por otros IIPs, es el reclutamiento de investigadores para puestos en el gobierno. Por ejemplo, como consecuencia de un estudio que condujo CEPA-Ghana sobre como recuperar la estabilidad macroeconómica, algunos de los investigadores fueron nombrados miembros del Equipo de Gestión Económica del Gobierno, y dos investigadores senior fueron nombrados para trabajar en el Directorio del Banco Central de Ghana.

De forma similar, el Ministerio de Economía de Argentina, en 1989 (siendo Ministro Rapanelli), nombró a dos economistas en jefe de FIEL-Argentina (uno de ellos era el Director Ejecutivo), quienes asesoraron sobre la Ley de Reforma del Estado y estaban a cargo de escribir algunos decretos específicos (desregulación del petróleo e inversión extranjera).

#### 1) Existencia de demanda política de investigaciones

La investigación hecha a pedido es un factor exógeno que facilita la influencia de los IIPs. Cuando sucede, el impacto de la investigación se acelera porque algunos temas relacionados a la investigación –como relevancia del tema, importancia, soluciones a problemas específicos, entre otros- preceden su comienzo y por lo tanto evitan el desequilibrio entre las expectativas y las definiciones de aquellos que “piden” la investigación y aquellos que la “ofrecen”. En estos casos, las posibilidades de influenciar se aumentan porque muchas de las características claves identificadas de la investigación que ayudan a los IIPs ocuparse de apoyar las políticas son predefinidas externamente. Este factor exógeno funciona eficientemente como un organizador externo de ciertos procedimientos internos, como la selección de temas de investigación, el tipo de problemas públicos en los cuales focalizar, fechas tope y factibilidad de la investigación y perfil de los investigadores.

En este trabajo, ESRF-Tanzania resalta su habilidad para responder a oportunidades externas realizando proyectos de investigación a tiempo, que son llevadas a cabo por la demanda. ESRF nota que la investigación por encargo no es tan efectiva en cuanto a su influencia política, porque requiere el visto bueno de todos los diferentes grupos de interés, incluyendo organizaciones de base, y por ello armonizar las diferentes opiniones ideológicas.

Otra experiencia exitosa es cómo los hallazgos de las investigaciones de IPM-Bielorrusia en un proyecto pedido y financiado por el Banco Central de Rusia fueron incorporados en la política. Este proyecto exploró el tema del Espacio Económico Único entre Bielorrusia y Rusia y su impacto económico en ambos países. Este trabajo fue llevado a cabo por tema y por demanda, dado que el tema era urgente en el momento en que el proyecto era llevado a cabo.

También el hecho de que el Banco Central de Rusia hubiera recurrido a la IIP, aseguraba la receptividad de los resultados.

La demanda de investigaciones surge no sólo de los formuladores de política sino también de organismos internacionales tales como organizaciones de crédito y otros actores locales, por ejemplo grupos empresarios. Por ejemplo, el caso de GRADE-Perú muestra como un pedido específico del Banco Mundial, sobre un tema incluido en el incipiente debate durante las llamadas reformas de segunda generación –la necesidad de medir la calidad educativa- estimuló actividades específicas de investigación de los investigadores de los IIPs. También tuvo éxito en vencer la reticencia política de los funcionarios del Ministerio de Educación de Perú, quienes, al principio, estaban en desacuerdo con la idea de añadir una unidad de medición de calidad.

De forma similar, los requisitos de la Unión Europea promovieron el desarrollo de nuevos estudios e investigaciones. La orientación estratégica de Ucrania y su cooperación con la Unión Europea, requirió de la implementación de estándares internacionales de gobernabilidad, que ayudaron al ICPS a tener influencia sobre la esfera de la formulación de políticas. Para convertirse en un socio adecuado, Ucrania necesitaba con urgencia implementar reformas administrativas, incluyendo la introducción de principios democráticos de gobernabilidad pública. La falta de presión pública para implementar principios públicos de gobernabilidad dio como resultado una problemática escasez de información y entendimiento sobre lo que exactamente debía hacerse. No había ni entendimiento de gobernabilidad democrática eficiente, ni técnica para implementar las transformaciones. Luego de darse cuenta de que sólo la implementación de procedimientos de transparencia pública y los estándares internacionales de gobernabilidad podía unir a Ucrania con la Unión Europea, las autoridades ucranianas comenzaron a considerar las recomendaciones de ICPS. Apoyada por las organizaciones internacionales, en el 2000, ICPS comenzó a brindar asistencia técnica a los especialistas de gobierno, con el objeto de desarrollar su capacidad para diseñar políticas públicas.

Es interesante dejar en claro que la diferencia entre la investigación por pedido y la de la demanda, por lo menos en Latinoamérica, no es estrictamente aplicable. Aquellos IIPs que tienen financiamiento endógeno para investigaciones, fueron estratégicamente inteligentes en construir una agenda de investigación que probó estar basada en una completa comprensión de los problemas más importantes de sus realidades domésticas, ya que sus proyectos de investigación tuvieron impacto sobre las políticas de mediano/largo plazo. En este sentido, algunos IIPs predijeron en forma efectiva el tipo de investigación y evidencia que puede ser requerida en el futuro, debido a las crisis potenciales de ciertos problemas públicos. Sin embargo, es necesario destacar que algunos de estos institutos (como CEP-Chile y FIEL-Argentina) tienen en sus Directorios a representantes de los grupos económicos de sus países, quienes generalmente tienen algún tipo de influencia en la selección de temas, impulsando ciertos temas dentro de la agenda.

En el caso de CEPA-Ghana, el rol del sector privado en la provisión de servicios, bienestar y creación de empleo está ganando protagonismo en muchos países, promoviendo cada vez más la liberalización. Para que el sector privado opere eficientemente existe el requerimiento de mejorar el ambiente de negocios en su conjunto que englobe factores tales

como la disponibilidad crediticia, bajo costo de capital, infraestructura física eficiente y buena gobernabilidad, entre otros. Las condiciones macroeconómicas en Ghana en el momento en que se estableció CEPA estaban restringiendo el crecimiento del sector privado: sus demandas de un ambiente propicio se convirtieron en la agenda de los formuladores de políticas y ayudaron también dar forma a la agenda de investigación de CEPA.

Los empresarios pueden convertirse en actores claves de la formulación de políticas y entonces, sus intereses serán los del sector clave en el juego de la política local. En este sentido, la definición de los problemas de investigación “internos” es de hecho una “transferencia” de intereses “externos” hacia el interior de la organización para reforzarlas con apoyo técnico. A ese respecto, los IIPs más efectivas tienen la ventaja de contar con algunos grupos de interés internos (donantes, miembros del Directorio, consultores externos, ex-funcionarios de gobierno, etc.) que funcionan como descifradores estratégicos de las oportunidades del contexto y los asesoran en la selección de los temas prioritarios.

Una demanda explícita de investigación también depende de las expectativas y percepciones de los formuladores de política y de otros actores sobre el valor de la investigación en general, dentro del proceso de formulación de políticas. El uso y legitimación social atribuidos a la investigación dentro del proceso de formulación de políticas es un factor clave en la receptividad general de ideas y propuestas.

El concepto del espacio público implica dos ideas esenciales: por un lado, se refiere a la esfera pública caracterizada por la libertad de expresión, comunicación y discusión, una esfera que se convierte en una instancia mediática entre la Sociedad Civil y el Estado. En este sentido, podemos considerarlo como un mecanismo que permite una visible interacción entre la ciudadanía y el poder político y administrativo. Por otro lado, el espacio público es también un escenario para “apariciones en público” donde actores y acciones, eventos y problemas sociales se vuelven visibles (Queré, 1992).

La primera noción se relaciona con hasta qué punto los formuladores de políticas consideran que el debate público y el flujo de información que validan sus decisiones son necesarios para avanzar en las reformas y lograr consenso social. En América Latina y en Asia, las percepciones de los formuladores de políticas sobre el rol de la investigación son la clave para evaluar el impacto de los IIPs en política. En algunos casos, los institutos trabajaron con organismos formuladores de políticas que son utilizados para incorporar los resultados de las investigaciones o para llevar a cabo estudios especiales para respaldar las reformas y presentar nuevas propuestas políticas a sus pares, a otros cuerpos de toda de decisiones y a la opinión pública en general. Por ejemplo, la estructura gubernamental de Chile es receptiva a la investigación –algunos burócratas tienen incluso un interés intelectual y publican artículos a través del CEP- creando un clima de decisión y diálogo permanente entre burócratas y académicos.

En Kenya, el gobierno NARC (National Rainbow Coalition), elegido en el 2002, fue percibido por KIPPRA como muy a favor de la investigación y muy receptivo al asesoramiento político objetivo. El gobierno está abierto a los grupos de interés en el proceso de formulación de políticas y los apoya en varios foros.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los IIPs tienen que hacer grandes esfuerzos para convencer a los formuladores de políticas sobre la utilidad, relevancia y necesidad de un conocimiento más sistemático para la toma de decisiones. Esto está unido a la importancia de convencerlos también sobre su reputación institucional, sobre la credibilidad de sus investigadores, que pertenecen a los factores endógenos analizados anteriormente.

#### Mecanismos efectivos para detectar y aprovechar las oportunidades externas

- Algunas veces, existen niveles específicos dentro del proceso de formulación de políticas, donde los actores están más propensos a demandar y utilizar investigaciones; esto genera claras ventanas de oportunidad para los expertos en temas públicos específicos. Este es el caso de Namibia, donde los formuladores de políticas conceden un gran valor a la investigación durante su proceso de formulación de políticas que incluye un nivel de Análisis Situacional que da a los institutos de investigación la oportunidad de influenciar la política por medio de la provisión de información respaldatoria para un problema en particular. En forma similar, el proceso de formulación de políticas en Tanzania toma en cuenta el punto de vista de los investigadores/académicos y de otros grupos de interés. Esto aumenta significativamente las probabilidades de que la investigación se materialice en políticas.
- Existen también ciertos organismos públicos donde ya está incorporada la cultura de usar la investigación para guiar la formulación de políticas. En Colombia, instituciones de gobierno como el Departamento de Planeamiento o el Ministerio de Economía están más acostumbrados a utilizar investigaciones y evidencias para diseñar o reformar políticas. La investigación es usada con frecuencia para validar políticas y de un modo muy pragmático: la información y los estudios son citados por los formuladores de políticas plantear sus casos, especialmente en la adopción de políticas muy complejas. La Comisión Nacional de Planeamiento en Namibia y el Comité de Política Monetaria del Banco de Ghana son también puntos de penetración bien establecidos.
- En algunos casos, la intervención de actores externos, tales como las IFIs (Instituciones Financieras Internacionales), que perciben a los resultados de las investigaciones como elementos valiosos y necesarios para diseñar reformas, producir cambios visibles en las expectativas de otros sobre el rol de la investigación. Casos como GRADE-Perú y ICPS-Ucrania demuestran como la asistencia técnica puede ser demandada más frecuentemente en la fase de formulación de políticas.
- El aprovechar las crisis y problemas públicos también han probado ser estrategias efectivas para comunicar resultados de investigaciones y propuestas, por el aumento de la presión que la opinión pública ejerce sobre el gobierno para que dé soluciones concretas. Los IIPs exitosos han podido desplegar una variedad de estrategias de comunicación cuando se encienden las discusiones políticas, para lograr ser reconocidas como voces legítimas con soluciones creíbles antes de que se diluyan los problemas. Kingdon subraya cómo una crisis real se convierte en la clase de cosa que los que toman decisiones de gobierno no pueden ignorar. Cuando las condiciones se deterioran, un tema específico logra la suficiente visibilidad como para convertirse en un tema activo de la agenda<sup>6</sup>. En el caso del estudio de estabilidad macroeconómica de CEPA, existía mayor apertura en el proceso de toma de decisiones sobre este tema comparado con otros, porque el gobierno necesitaba respuestas a los desafíos que afrontaba la economía. En 1995 y

---

<sup>6</sup> Kingdon, John. Agendas, Políticas públicas y alternativas. HarperCollins College Publishers, New York, 1995, 2nd edition, page 95.

principios de 1996, la pérdida de estabilidad macro, con una inflación anual de más del 70%, era un desafío abierto para los formuladores de políticas del gobierno. Se necesitaba una respuesta para calmar la ansiedad del público en general y restaurar las relaciones con las IFIs.

- Un entorno similar era percibido como una oportunidad para sondear las ideas y propuestas de KIPPRA. Mientras se discutía el pobre rendimiento de la economía de Kenya y varios grupos le atribuían una pobre implementación de las políticas que no estaban respaldadas por ideas bien investigadas, se presentó una clara oportunidad en el Acta Americana de Crecimiento y Oportunidad (AGOA-American Growth Opportunity Act). El Estudio de KIPPRA, basado en consultas exhaustivas con formuladores de políticas y grupos de interés claves de la industria del algodón, fue utilizado como información relevante y oportuna, basado en la necesidad públicamente reconocida de revivir la industria textil.
- IUE-Rusia también fue efectiva en producir propuestas efectivas para hacer frente a una demanda urgente de altos funcionarios del gobierno ruso, a principios de octubre de 1997, que necesitaban tratar la falta de viviendas para oficiales militares retirados. Basándose en esa necesidad, el Primer Ministro Boris Nemtsov –que había trabajado antes con el UIE en la prueba de un esquema de subsidio de consumo para oficiales retirados- llamó a expertos de IUE para hacer un anteproyecto de un programa en dos semanas. El UIE pudo hacer el programa a tiempo; y para finales de ese mes, el Presidente Yeltsin había apoyado el concepto, que fue seguido por la expedición de una resolución formal de gobierno y la subsiguiente aplicación del programa.

Finalmente, el impacto de las investigaciones sobre los formuladores de política, también se dio cuando los IIPs pudieron sortear las barreras y la cercanía de los organismos de formulación de políticas en el uso y difusión de información relevante para la toma de decisiones. Tal es el caso de FIEL: uno de sus primeros casos de éxito en las comunicaciones, fue el instalar en la agenda pública la necesidad del gobierno de usar estadísticas y la importancia de elevar la calidad de la información disponible. Esto mejoró la revelación de la información y contribuyó a la formación de una cultura nueva y más abierta en algunos grupos de gobierno.

## 2) Apertura hacia la participación de la Sociedad Civil

Aún cuando el compromiso de la Sociedad Civil en la política pública es una tendencia creciente en el proceso internacional de formulación de políticas, como así también localmente en países desarrollados, la falta de apertura de ciertos países o sectores políticos puede obstaculizar significativamente el potencial de los IIPs de influenciar a través de las investigaciones y evidencias.

Este es claramente el caso de Bielorrusia, donde las autoridades sospechan en extremo de las OSCs y de los think tanks, especialmente si son financiados con recursos extranjeros. Esto ha llevado a una disminución de la cantidad de OSCs en Bielorrusia. Basándose en la creencia de que este tipo de organizaciones actúan para desestabilizar las situaciones políticas y promover cambios que llevarían a una revolución, los dos instrumentos políticos y económicos son utilizados para fortalecer el poder del gobierno y ahogar todo pensamiento que no corresponda a los oficialmente declarados. Por ello, aunque evita todas las actividades partidarias y políticas, el IPM declara que se encuentra bajo una presión constante de control estatal ya que sus resultados de investigación y recomendaciones políticas frecuentemente no reflejan las líneas políticas y económicas oficiales defendidas por el Presidente. De este modo, el contexto político de Bielorrusia es el principal factor que dificulta las operaciones de la

institución relacionadas con la política y limita significativamente su influencia; bajo estas condiciones es extremadamente difícil evaluar si algún IIP puede, de alguna manera, formar parte del proceso de formulación de políticas públicas. En este contexto, la influencia puede limitarse a despertar la conciencia pública sobre ciertos temas, por ejemplo, dando a conocer resultados de análisis económicos independientes, como lo hace IPM.

Por el contrario, la legislación de Latvia establece explícitamente procedimientos y mecanismos para regular cómo cada individuo e institución puede influenciar en la toma de decisiones políticas. Entre ellos, los más importantes son los procedimientos del parlamento. Este ambiente tan permisivo no basta: los expertos que trabajan para Providus han desarrollado también un profundo conocimiento de los procesos legales involucrados en influenciar los procesos políticos, basándose en la importancia de estar al tanto de los matices del sistema, por ejemplo, cuándo, cómo y en qué forma remitir una propuesta para que sea revisada, lo cual requiere un profundo conocimiento de la ley local.

La apertura hacia la participación de la Sociedad Civil está directamente relacionada al estado de la libertad de expresión. En Bielorrusia, lo que es expresado públicamente por ciertos funcionarios de gobierno y la prensa en general, no siempre refleja lo que se piensa o discute en privado. En organismos como el Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas, el Banco Nacional, etc. se puede encontrar una nueva generación de economistas que son analistas que ocupan posiciones medias, graduados en universidades cuando la propaganda soviética y el régimen económico comunista ya habían colapsado. En esa época, se dictaban cursos sobre economías de mercado, incluyendo la promoción de reformas de mercado. Aunque estos analistas puedan estar de acuerdo en discusiones privadas sobre la necesidad de reformas y cambios estructurales, públicamente deben apoyar la línea general oficial sobre el desarrollo económico.

Del mismo modo, los diarios privados y periodistas deben censurar la publicación de información que contradiga las líneas políticas del gobierno, para evitar recibir una notificación del Ministerio de Justicia indicando que se ha violado alguna reglamentación. El temor se basa en el hecho de que si se registran frecuentes violaciones, el diario/revista será acallado. Por ello, la mayoría de los periodistas eligen cuidadosamente qué material es políticamente inofensivo, para que pueda publicarse sin peligro.

#### Un caso paradójico: más libertad para investigar en un contexto restringido

No siempre hay una relación lineal entre la apertura general para la participación de grupos de interés exteriores y las posibilidades de impactar en las políticas. La paradoja de GRADE-Perú reside en el hecho de que un régimen autoritario y autosuficiente dio lugar a investigadores y especialistas para que se unieran al aparato estatal. Si uno entendiera el vínculo entre investigadores y políticas, uno debería tener en mente que la metodología aplicada para analizar no debe ser considerada como una recomendación única y universal imbuida de contenido político. Este tipo de metodología debiera lograr un equilibrio entre la identificación de los factores intervinientes y la especificidad contextual típica de estos factores. Este caso nos intriga todavía, ya que muestra más libertad para investigar en un contexto restringido, poco democrático y teñido de una marcada corrupción. También muestra la creciente importancia de los actores cuando las instituciones carecen de reglas claras. La realidad es compleja, y una certera intervención sobre ella, dará como resultado satisfactorias variaciones en

términos de la diversidad de recursos sociales, características políticas e institucionales y el modo en que los actores interactúan, con diferentes características en diferentes países y regiones.

### 3) VENTANAS DE OPORTUNIDAD

Aún cuando estén presentes todos los requerimientos endógenos claves para que un IIP tenga impacto, puede decirse que, en la mayoría de los casos, estos factores son necesarios pero no suficientes. Los ejemplos de impacto específico demuestran cómo una ventana política abrió un canal para que la investigación influyera sobre una política específica o se estableciera un nuevo tema en la agenda política.

En Argentina, en 1989, FIEL incidió sobre la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado, luego de una profunda crisis inflacionaria en el país; en Chile, un caso de corrupción en las más altas esferas del poder político, facilitó la influencia de CEP-Chile sobre la Ley de Reforma del Estado; en Rusia, la escasez de viviendas para oficiales militares retirados, en 1997, requirió el urgente desarrollo de un programa que fue solicitado al IUE debido a su pericia y experiencia previa; en Ghana las presiones políticas asociadas al ciclo electoral y el eventual cambio de gobierno en el 2001, fomentó un alto grado de optimismo respecto al potencial impacto de las recomendaciones y propuestas políticas que tenían como objetivo lograr la estabilidad macroeconómica.

También el grado en que las variables estructurales, políticas y económicas ponen los límites de factibilidad de los objetivos que persiguen los IIPs es claramente visible en el caso de Argentina, cuando en 1980, a FIEL-Argentina le era imposible imponer la necesidad del gasto público en un país organizado alrededor del rol del Estado. Sin embargo, con la crisis hiperinflacionaria de 1989, se produjo un cambio en las variables contingentes, debido a la conmoción económica doméstica, que iba más allá de la acción del IIP y que también afectó los recursos económicos y sociales del país. Esto produjo un cambio en las variables contextuales que consecuentemente abrieron una ventana de oportunidad para que FIEL incidiera sobre la política. Sin estos factores, la influencia de las mismas ideas, promovidos por los mismos actores, no habrían tenido esa influencia. En el caso de CEPAL-Chile, se puede aplicar el mismo esquema, para entender esos factores que tornan una ventana de oportunidad en un factor clave para acelerar el proceso de influencia política. La investigación realizada por la CEP había estado “parada” hasta la erupción de un importante escándalo de corrupción que afectó a todo el sistema político chileno (por ejemplo, las variables contextuales macro políticas y económicas) y dio al CEP la posibilidad de influir sobre la política.

Las ventanas de oportunidad pueden ser el resultado de crisis políticas, económicas o sociales. También pueden emerger del interés especial de un grupo de formuladores de políticas o de un organismo de gobierno que estén involucrados en debates mundiales o regionales sobre ciertos temas. Por ejemplo, el Asesor Especial del Presidente de la República Unida de Tanzania, sobre temas de globalización, fue particularmente “instrumental” en promover las propuestas políticas del ESRF. De hecho, en ese momento, el Presidente de Tanzania era el copresidente de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

Las negociaciones de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y la necesidad del gobierno de Bangladesh de tomar una postura política en áreas cruciales como el acceso al mercado, Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), agricultura y medio ambiente, ofrecieron a CPD varios puntos de entrada para asentar sus propuestas e ideas. La falta de una adecuada capacidad del gobierno –el próximo factor exógeno que analizaremos- indujo a los formuladores de políticas a buscar el apoyo de CPD. La organización tenía internamente la capacidad y pericia para llevar a cabo esa investigación y produjo recomendaciones políticas para el Ministerio de Comercio y los negociadores de Bangladesh. La organización también participó en varios comités gubernamentales y se convirtió en miembro de las delegaciones en varias reuniones con la OMC.

Los mandatos constitucionales y nuevas leyes y regulaciones, como así también la creación de instancias de gobierno para implementarlas, también representan ventanas de oportunidad para el impacto de los IIPs, que pueden cumplir el rol asegurándose de que estas sean bien implementadas. Por ejemplo ISS encontró oportunidades prometedoras para promover temas de gobernabilidad local en India, basándose en el nuevo Mandado Constitucional: Las instituciones Panchayati Raj fueron las primeras en ser reconocidas constitucionalmente a través de la Enmienda 73 de 1992 y aumentó sus esperanzas de ser una característica estable de la política en India. Para 1999, a través del proceso democrático, más de 3.3 millones de líderes electos formaron parte en diferentes niveles de la Administración Panchayati Raj, cubriendo 227.678 aldeas Panchayats, 5.906 Panchayat Samitis y 474 Zilla Parishads. Sin embargo, desde que el Panchayati Raj está, aún constitucionalmente, bajo el completo control del Estado, bajo su Constitución, su visión y preferencias sobre el rol asignado a él impiden la habilidad de ISS de seguir sus propuestas políticas. Al mismo tiempo, el recientemente fundado Ministerio de Panchayati Raj incrementa la habilidad de la organización para promover sus propuestas a nivel nacional, en vez de concentrarse en lo local.

## SECCIÓN 3: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

La capacidad de los IIPs para participar la formulación de políticas públicas depende en gran medida de algunos rasgos específicos de su estructura organizacional e institucional. Algunos rasgos (orígenes, liderazgo, procesos de investigación, recursos financieros y humanos, redes, entre otros) moldean sus capacidades organizacionales y, como consecuencia, sus posibilidades de incidir sobre las políticas públicas. Aunque hemos detectado una serie de variables que tienden a aparecer o son mencionadas más frecuentemente por los IIPs al tratar de explicar su capacidad de influencia general o el impacto sobre un caso político específico, es importante volver a enfatizar que no hay un conjunto de variables endógenas puras o dominantes a través de las cuales podamos predecir el potencial de la incidencia política. Más aún, algunas variables dominantes pueden afectar a una IIP de diferentes maneras, dependiendo de la región en la cual trabaja, su campo de investigación o las características de los procesos de formulación de políticas.

Sin embargo, basándonos en los hallazgos principales del análisis comparativo podemos resaltar algunos rasgos que son cruciales para entender cómo estas instituciones han logrado ejercer influencia política.

#### ¿De dónde vienes?

El primer elemento básico compartido por la mayoría de los IIPs que hemos examinado es cómo el modo en que estas organizaciones han sido establecidas, afecta de diversos modos su capacidad para influenciar políticas. De hecho, sus orígenes (quién y porqué las fundó) tiene consecuencias tanto internas como externas. Internamente, los fundadores pueden proveer a estas organizaciones los recursos humanos y financieros que necesitan, así como pericia, conocimientos y know how específicos, que las ayuden a diseñar un camino institucional para sobrevivir y crecer en ambientes bastante volátiles, característicos de los países en desarrollo. Externamente, el apoyo de individuos y/u organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con legitimidad o peso en la esfera pública juega un rol clave en su reputación: sus fundadores pueden ayudar a los IIPs a posicionarse como instituciones creíbles y sólidas que intentan elevar las políticas públicas, proveedoras de análisis políticos y asesoramiento.

Por lo tanto, en algunos casos, constituyen una tradición de trabajo en conjunto con las instituciones independientemente de los individuos en particular que puedan momentáneamente estar en cargos ejecutivos (este es el caso de Fedesarrollo-Colombia o de FIEL con el Consejo Empresario Argentino). Más aún, gracias a su vasta experiencia en el campo de la investigación orientado a políticas públicas, estos IIPs tiene éxito en lograr una posición importante en el debate político y en ganarse una reputación como instituciones serias y meticulosas que contribuyen con información sustantiva a la toma de decisiones.

### ¿Cómo estás dirigida?

Un segundo elemento clave –relacionado con los orígenes y que tiene una función similar en aquellos IIPs que ya tienen mucho tiempo de vida- se encuentra en el peso de sus Directorios y el rol estratégico que estos tienen dentro del planeamiento y orientación de las instituciones. Los Directorios no son meras instancias formales incluidas en los estatutos reglamentarios; están compuestos por miembros claves de renombre y representativos de sus respectivos países. Asimismo, los miembros llevan a cabo un rol de liderazgo clave dentro de las instituciones, mientras también actúan como puentes con el exterior: abren y solidifican caminos de influencia para el instituto, promocionando sus acciones con un cierto grado de su propia credibilidad y facilitando su acceso a los formuladores de políticas o a los grupos con peso político o económico. El Directorio puede también mejorar la detección y selección de las áreas prioritarias para la investigación y otras actividades, ayudando a las instituciones a descifrar mejor las necesidades políticas futuras y promover la institucionalización del uso de investigaciones en la formulación de políticas en general.

### ¿Cómo sustentas tu trabajo?

No podemos dejar de subrayar un tercer factor sobre los IIPs, a saber, la importancia de tener fuentes de financiamiento sólidas y diversificadas, mejor aún si tiene amplia flexibilidad para aplicar esos fondos para lograr influencia política. Es notorio que las fuentes de recursos de los IIP constituyen un aspecto crucial de su capacidad organizacional y de sus posibilidades de mejorar el apoyo político ya que tal financiamiento de apoyo está ligado a la supervivencia y el desarrollo de pericias. El asegurar los fondos para llevar a cabo proyectos y programas está estrechamente vinculado no solo a la sustentabilidad organizacional sino que también tiene un impacto en el grado de independencia, en relación a los temas, duración y espectro de los procesos de influencia, la motivación y retención de los investigadores, etc.

Los fondos institucionales presentan muchas ventajas: 1) permiten el planeamiento estratégico a largo plazo y la anticipación de futuros temas iniciales; 2) permite continuidad temática; 3) permite aprovechar oportunidades coyunturales cuando surgen ventanas de oportunidad aún cuando no pertenezcan al proyecto planeado; 4) la institución puede desarrollar y sustentar pericia sobre ciertos temas a través del tiempo y asegurar su participación en procesos políticos a largo plazo; 5) pueden ser destinados a establecer comunicaciones y apoyar esfuerzos y sustentar publicaciones periódicas esperadas por los formuladores de políticas y otros actores relevantes.

El financiamiento diversificado contribuye a la efectividad de los IIPs en impactar sobre las políticas porque les brinda sustentabilidad (y como consecuencia líneas de investigación y pericia, y la capacidad de adaptarse a escenarios volátiles) y también ayuda a transmitir su independencia y que no responde a uno o dos grupos de interés relevantes (este atributo es clave para formar la reputación del IIP).

### ¿Cuál es el rasgo distintivo de tu investigación?

Otro pre-requisito para la existencia misma de los IIPs es la calidad de sus investigaciones. Esto es esencial para que el IIP logre influencia política. Todas las

instituciones buscan establecer un mecanismo de control de calidad para los resultados de sus investigaciones.

Varios factores juntos logran generar calidad y credibilidad para los resultados de las investigaciones. El primero a ser considerado es la relevancia política de la investigación. Las diferencias aparecen en relación a qué se define como significativo para cada país o región, de acuerdo con las necesidades domésticas específicas, el prospecto de donantes, gobierno, investigadores y grupos de interés; pero en cada uno de los casos, los temas investigados son significativos y relevantes en el contexto específico de cada instituto de investigación política. Un segundo factor es la continuidad y el foco de la investigación en el tiempo. Los IIPs examinados desarrollaron un cuerpo de investigación a través del tiempo, especializado en áreas particulares y sintiéndose confiados en su significación a corto y largo plazo. El percibir a la investigación como un proceso sin fin, aumenta el potencial de la investigación producida, y las propuestas -basadas en esta investigación- incorporan aspectos relacionados a las políticas, tales como relevancia, viabilidad, etc.

Los IIPs efectivos son capaces de concebir una agenda de investigación estratégica con la cual logran anticipar los temas que cobrarán importancia con el paso del tiempo. Por lo tanto, ellos abordan tempranamente la tarea de desarrollar las líneas futuras de investigación sobre los temas relevantes.

### ¿Cómo te comunicas?

También, todos los casos exitosos demuestran que las comunicaciones son un medio efectivo para vincular a la investigación con la política. De hecho, los IIPs analizados generaron claramente –intencional o no intencionalmente- percepciones y expectativas positivas dentro de los grupos de interés con los que interactúan. Estas percepciones positivas son claves para que los IIPs logren el consenso social y político, tanto sobre el valor de su misión como sobre el valor de sus propuestas concretas.

Las comunicaciones institucionales entre actividad y proyectos son cruciales, ya que permite a los institutos convencer de manera más efectiva a otros actores sobre la credibilidad de sus investigaciones, ideas y propuestas. Muchos de estos institutos tienen también una inversión implícita o explícita en recursos humanos, tiempo de gestión y/o recursos financieros para fortalecer sus actividades de comunicación. Esto les permite construir y sostener una reputación sólida de su institución, así como sus expertos e investigaciones. La reputación generalmente es asociada con los rasgos organizacionales que comunican honradez, neutralidad, independencia, no partidismo y calidad.

Más aún, los IIPs utilizan una mezcla diversa de herramientas y canales de comunicación para apoyar la difusión de las investigaciones: 1) comunicaciones privadas (individual, cara a cara o grupos pequeños y medianos de interacción) para sondear algunas ideas o ganar apoyo o promoción de sus propuestas; 2) comunicaciones semi-públicas tales como eventos para fomentar intercambio y flujo multi-direccional de información y; 3) comunicaciones públicas, accediendo a periodistas y medios para influir sobre la opinión pública y establecer algunas teorías en la agenda pública o lograr ser reconocidos como fuentes de información cuando esos temas se discutan. Asimismo, la institucionalización de

publicaciones regulares específicas, como punto de referencia para discusiones políticas sobre espacios para la interacción con grupos de interés relevantes.

Con respecto al gestión de las comunicaciones, los IIPs exitosos, se han asegurado una relación cercana con los formuladores de políticas para incrementar su influencia en la formulación de políticas: en la mayoría de los casos, su capacidad de hacer llegar a los formuladores de políticas los resultados de sus investigaciones y propuestas está estrechamente ligada a la habilidad de ganar el consenso de los objetivos, actividades y propuestas del instituto, entre los grupos de interés claves que influyen los procesos de formulación de políticas.

De hecho, los IIPs construyen redes duraderas, se relacionan no sólo con actores sociales y políticos significativos, sino también con instituciones claves. La participación en redes nacionales e internacionales es uno de los mecanismos más efectivos para asegurar una mayor llegada y apoyo. Las redes y alianzas sirven como multiplicadores de los mensajes claves de los institutos.

### ¿Cómo el contexto facilita u obstruye tus objetivos?

Todos estos factores claves aumentan la capacidad organizacional de los IIPs para lograr el apoyo político. Estos son los requisitos claves para mejorar la efectividad de los IIPs, que depende del modo en que están gestionadas y de como se ajustan al cambio. Sin embargo, los IIPs operan dentro de fronteras económicas, políticas e institucionales específicas. Por ello los factores exógenos deben ser analizados cuidadosamente. Estas instituciones están claramente restringidas por sus contextos. El éxito de los IIPs está fuertemente relacionado con su capacidad de adaptarse al contexto y entender la lógica política de su país y saber donde están sus posibilidades reales de influencia.

Un factor clave de impacto político de los IIPs exitosos es la apertura de ventanas de oportunidad para el impacto: cuando hay una crisis económica, social o política o cualquier otro factor más allá del control de estas organizaciones, surge la necesidad de una solución concreta para ese problema urgente y se abren las posibilidades para que un IIP ejerza su influencia a través de la investigación. Sin embargo, en este punto, es esencial enfatizar que aún ante la evidencia que prueba que todos los institutos sacan ventaja de la apertura de ventanas de oportunidad, aquellos que lograron influenciar en la toma de decisiones habían estado investigando mucho antes sobre ese tema en particular: no improvisaron en ese momento. Los factores mencionados, tales como continuidad y calidad de la investigación, entre otros, son requisitos necesarios aunque no suficientes para incidir. El IIP necesita proponer rápidamente soluciones concretas a los problemas que surgen de la agenda.

En la mayoría de los casos, la influencia ejercida es principalmente sobre el establecimiento de la agenda. Este es el tipo de impacto que los IIPs generalmente logran. En algunos casos, la imposición de ciertos temas en la agenda oficial se traslada a cambios en la legislación, pero no siempre funciona de este modo.

Otro de los factores claves que aumenta las posibilidades de impacto de las investigaciones de los IIPs es la demanda políticas. Cuando esto ocurre, el impacto se acelera porque ciertos temas relacionados a la investigación –como la relevancia o importancia de los

distintos temas o soluciones a los problemas específicos, entre otros- preceden su comienzo y por lo tanto evitan el desequilibrio entre las expectativas y definiciones de aquellos que “pidieron” la investigación y aquellos que la “ofrecen”. En estos casos, las posibilidades de influir aumentan porque muchos de los rasgos de la investigación identificados como claves por una institución para aumentar su capacidad institucional de involucrarse en política, están predefinidos externamente. Este factor endógeno trabaja eficientemente como un organizador externo de procedimientos internos (selección del tema de una investigación, problemas a resolver, fechas tope, viabilidad, perfil de los investigadores, etc.). Dentro de esta categoría los actores claves son tanto los formuladores de políticas que piden la investigación como las organizaciones internacionales de crédito u otros actores formuladores de políticas locales.

Aunque es importante, el alineamiento de los intereses personales y organizacionales para llegar constantemente a los diversos públicos relevantes no es suficiente. Necesita ser complementado con el reconocimiento público de la utilidad, relevancia y necesidad de conocimientos más sistemáticos para informar durante la formulación de políticas. En ese sentido, cuando las expectativas públicas no son consistentes con lo que la institución de investigación de políticas y sus investigadores tratan de transmitir, respecto al valor y oportunidades de investigación, el primer paso que ha probado ser efectivo es el utilizar las comunicaciones para construir una nueva percepción sobre el uso de la investigación y el rol de este tipo de instituciones. Este es un factor clave para superar las barreras entre las comunidades de formulación de políticas en el uso y difusión de información que es relevante para la formulación de políticas.

Basándose en un claro entendimiento del contexto en el que operan, los IIPs exitosos han sido efectivos en detectar las oportunidades externas planteadas por las expectativas y percepciones de grupos específicos.

Más aún, la influencia de los IIPs aumenta cuando los contextos políticos e institucionales específicos dentro de los cuales interactúan son (ya sea histórica o coyunturalmente) más abiertos a la participación de agentes externos al gobierno, o cuando existe un reconocimiento de los formuladores de políticas de falta de capacidad / conocimiento / consenso social para diseñar o implementar una reforma política.

Las buenas ideas no son suficientes para obtener buenas políticas. Las ideas importan. Sin embargo, su impacto en política no sólo depende de su calidad. Las ideas son formuladas dentro de los IIPs, pero éstas necesitan asegurarse que esas ideas se encuentran dentro del rango a ser escuchado por los formuladores de políticas. Por ello es tan importante entender el medio en el cual las ideas toman forma: las instituciones políticas de cada país.

## RECOMENDACIONES

¿Cómo puede un IIP líder utilizar sus resultados para aumentar su capacidad de influenciar la política a través de la investigación?

Sobre la base de las conclusiones arriba mencionadas, presentamos una serie de recomendaciones operacionales para directores y gerentes de IIPs interesadas en sumar estas

lecciones a sus organizaciones y trabajos, para mejorar el vínculo entre investigación y política.

- 1) Ya que los factores más relevantes detectados no afectan a todos los IIPs de la misma forma ni están necesariamente relacionadas, un punto de partida útil sería conducir una valoración organizacional y contextual (Análisis FODA) para detectar cuál de las variables funciona como fortaleza o debilidad dentro de organización, como una amenaza o como una oportunidad dentro del contexto.
- 2) Un segundo paso consiste en revisar las política y prácticas institucionales actuales (por ejemplo: métodos de recaudación de fondos, procesos de nombramiento de miembros del Directorio, métodos para la selección de investigaciones, etc.) que afecten o puedan ser afectados por la detección del FODA.
- 3) Lecciones y experiencias de otros IIPs de este estudio pueden esclarecer cómo tomar o implementar un conjunto de decisiones para lograr la capacidad organizacional de influencia política. Actualmente estas políticas y prácticas deben ser comparadas con cómo otros IIPs han construido o desarrollado eficientemente ciertas fortalezas y oportunidades, o desechado o eliminado flaquezas o amenazas específicas.

Como resultado de este ejercicio, la organización debiera poder desarrollar una valoración completa para diseñar y ejecutar las acciones a tomar. Esta valoración puede ser hecha utilizando una tabla similar a la que presentamos a continuación, donde se proveen dos ejemplos de variables (cada IIP debe seleccionar aquellas variables que sean las más significativas).

	¿Por qué es importante?	Fortaleza	Debilidad	Política/Práctica actual	Otras prácticas
Gestión Institucional					
Directorio Estratégico	Los Directorios activos y estratégicos juegan un rol crucial como puentes entre las amenazas externas y las oportunidades. Los Directorios no deben ser meras formalidades en las reglas regulatorias de los órganos de gobierno sino entidades claves y reales para el éxito de los institutos.	Los miembros actuales del Directorio juegan un rol significativo en buscar los fondos necesarios para conducir una agenda de investigación a largo plazo.	Todos los actuales miembros del Directorio son investigadores o líderes CSO (Directores de Ventas) sin un conocimiento profundo sobre la agenda política	Proceso formal de nombramiento de miembros del Directorio	Miembros del Directorio con experiencia de gobierno actual o pasada que provee un mejor acceso a los formuladores de políticas

Fondos Institucionales	Permite planeamiento estratégico a largo plazo; continuidad temática; aprovechar las oportunidades coyunturales; sustentar pericia sobre ciertos temas y asegurar la participación en procesos de política a largo plazo		No existe disponibilidad de fondos discrecionales para la organización; el presupuesto se basa en fondos para apoyo de proyectos específicos		Construir mecanismos en contratos con sus clientes que les permiten generar ganancias monetarias; Ganancias generadas por proyectos de consultoría comisionados por instituciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales
------------------------	--	--	--	--	--

Esta tabla puede ser completada con aquellas variables exógenas que sean más importantes para la organización y su región de trabajo. De forma similar, también se pueden agregar amenazas y oportunidades y relacionarlas con el análisis contextual o con factores exógenos.

- 4) Finalmente, las áreas de intervención deben ser priorizadas para desarrollar e implementar la capacidad de construir un plan basado en la disponibilidad de recursos y que tenga como objetivo incrementar la capacidad de la organización de influenciar políticas a corto y mediano plazo. Decodificando en forma precisa el contexto en el cual intentan incidir, así como detectando claramente aquellas capacidades organizacionales que son necesarias para lograr sus objetivos, el gerente de un IIP puede construir una plataforma exhaustiva para luego seleccionar políticas, prácticas y actividades organizacionales específicas que pueden implementarse para incrementar la influencia política de la organización a través de la investigación.