

**CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS DE DESARROLLO:
EL POSIBLE IMPACTO DE
LA INVESTIGACION EN POBLACION**

CARMEN MIRÓ Y JOSEPH POTTER
El Colegio de México

CON FRECUENCIA SE justifica la investigación en ciencias sociales aduciendo que aportará conocimientos que pueden utilizarse para intentar mejorar las condiciones sociales y lograr un mundo mejor. Quizás en ninguna otra área se menciona tanto esta justificación como en el caso de la investigación de los determinantes y las consecuencias del cambio demográfico. Sin embargo, es sorprendente que exista tan poca discusión acerca de cómo los resultados, pasados o futuros, de la investigación en población, pueden contribuir al proceso de toma de decisiones y a que se mejoren las políticas gubernamentales y otras áreas de la vida política y social.

El Grupo Internacional para la Evaluación de la Investigación en Ciencias Sociales sobre Población y Desarrollo (GIE) se constituyó tres años atrás (1976) y se le encomendó la tarea de hacer recomendaciones acerca de las investigaciones que en el futuro pudieran ser de utilidad para la formulación y el mejoramiento de las políticas de población en los países en vías de desarrollo. Actualmente, dado que el Grupo ha concluido con su labor, la experiencia del GIE proporciona la oportunidad de examinar cómo un grupo de científicos sociales abordó el difícil encargo de identificar temas de investigación cuyos resultados pudieran ejercer influencia sobre la toma de decisiones en materia de políticas demográficas. Las reflexiones que hacemos a continuación constituyen un intento de evaluar en qué medida el trabajo del Grupo cumplió con el encargo. Las reflexiones incluyen también

nuestra interpretación acerca de los modos en que la investigación puede conducir a un cambio.¹

¿Qué determina el impacto de la investigación? La ausencia de una respuesta de aceptación general

Quizás el primer punto que debe quedar claro antes de abordar el exámen del trabajo del GIE, es que existen opiniones muy diversas tanto en el campo de la población como en el de las ciencias sociales en general, en cuanto a cómo y cuándo la investigación produce impacto, sobre las políticas. Es más, ni siquiera existe acuerdo acerca de si conviene intentar que la investigación logre siempre este tipo de efecto. En forma deliberada, algunos investigadores buscan incrementar el impacto inmediato y la utilización de su trabajo; otros en cambio consideran como una especie de maldición preocuparse por el impacto que los resultados de sus investigaciones puedan tener sobre las políticas. En la práctica lo consideran como un obstáculo que tanto las fundaciones como los políticos insisten en oponer al verdadero progreso científico.

Existen también diferencias de opinión respecto de cuán importante debe ser el papel de la investigación en ciencias sociales. Si bien es cierto que la literatura está plagada de advertencias en el sentido de que los responsables de las políticas gubernamentales deben asignar una importancia creciente a los investigadores en

¹ El Grupo Internacional para la Evolución de la Investigación en Ciencias Sociales sobre Población y Desarrollo se estableció a finales de 1976, con la ayuda financiera de un grupo de 9 organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y privadas, integradas por la Fundación Ford, el Centro Internacional para la Investigación sobre Desarrollo, la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional, el Consejo de Población, la Fundación Rockefeller, el Consejo Sueco de Cooperación para Investigación Científica, el Ministerio del Reino Unido para el Desarrollo de Ultramar, el Fondo de Naciones Unidas para Actividades en Población, y el Banco Mundial.

El Grupo se organizó como un comité *ad hoc*, cuyos miembros fueron: Bernard Berelson, John Caldwell, Prasannavadan Desai, José Encarnación, Akin Mabogunje, Riad Tabbarah y Raúl Urzúa. Carmen A. Miró actuó como Presidente del GIE y Joseph Potter como su Asociado en la Secretaría del proyecto, que estableció sus oficinas en el Colegio de México.

Durante el desarrollo del proyecto, el grupo se reunió cuatro veces, preparó una serie de evaluaciones regionales, encargó la preparación de trabajos a varios consultores y organizó talleres sobre prioridades de investigación para las políticas de población en Asia, Africa y América Latina.

Los resultados obtenidos por el GIE se publicaron en un Informe titulado *Population Policy: Research Priorities for the Developing Countries* (Frances Pinter (Publishers) Ltd and St. Martin's Press). Los 13 apéndices al Informe se citan al final de este artículo y se pueden obtener de Books on Demand (University Microfilms). El Apéndice 11 fué publicado en español por la Editorial Siglo XXI bajo el título *El Desarrollo y la Población en América Latina*.

ciencias sociales así como exigirles mayores esfuerzos, puede argumentarse que tal pretensión ni está justificada ni es útil.

Cabe preguntarse si la investigación pertinente para las políticas de población es de alguna manera intrínsecamente diferente de otros tipos de investigación. Entre los que insisten en que sí lo es, están los que abogan por y realizan "investigación para políticas".² Estos investigadores señalan lo que para ellos constituye una diferencia importante en cuanto a los objetivos perseguidos: "la investigación básica está dirigida fundamentalmente a descubrir la verdad, mientras que la investigación para políticas busca ayudar en la solución de problemas fundamentales y al desarrollo de programas importantes"³ Esta diferencia, a su vez, conduce a otras de carácter metodológico.

Una distinción en la que casi todos están de acuerdo es que la investigación para políticas debe comenzar con un problema real de política, y no en otras circunstancias. Además, en términos de métodos, se ha señalado que el enfoque característico de la investigación básica es hacer una serie de suposiciones *ceteris paribus*, "manteniendo constantes" casi todas las variables, mientras que la investigación para políticas --para que sea útil-- debe considerar todos los elementos de la situación.

Se ha señalado otra diferencia entre los dos tipos de investigación. Es la relacionada con la naturaleza del producto final. En este sentido, Bernard Berelson recordó al GIE, en sus discusiones iniciales, que:

Por su naturaleza, la investigación enfocada hacia las políticas debe intentar contestar preguntas generales e importantes, aunque las respuestas no estén muy "pulidas", si es que han de servir a los responsables de las políticas: en un tema como el de la población, ellos no están en condiciones de manejar refinamientos, sutilezas, calificaciones y precisión hasta el segundo punto decimal.⁴

² Pueden encontrarse discusiones y ejemplos de este tipo de investigación en las revistas *Policy Sciences* y *Policy Analysis*.

³ Amitai Etzioni, "Policy Research", *The American Sociologist* ó (Junio 1971): 8-12 (p. 8).

⁴ "Social Science Research on Population: A Review", *Population and Development Review* 2(2), p. 258.

Tal vez menos significativos pero no por eso menos mencionados están los "detalles externos" acerca de la forma en que se organiza la investigación para su presentación. Una última diferencia muy importante es la relacionada con los plazos. La investigación para políticas debe llevarse a cabo en el momento oportuno. Esto se debe a que, para que los resultados de la investigación tengan algún impacto, deben presentarse a los interesados antes de que se tomen las decisiones.

En agudo contraste con los que abogan por las investigaciones para políticas y las defienden como una actividad distinta y especial, están aquéllos que aducen que lo que se necesita para una buena política es, simplemente, buena investigación científica. En opinión de estos últimos, la investigación realizada con una base científica inadecuada es la principal responsable de la adopción de políticas equivocadas y, lo que puede ser igualmente perjudicial, un análisis apasionado y superficial de las políticas produce desconfianza en los responsables de su elaboración, reduciendo así el posible impacto de cualquier investigación, sea ésta buena o mala.⁵

Los argumentos anteriores surgen generalmente de posiciones tomadas *a priori*. El otro enfoque que se le ha dado al tema es tratar de identificar *ex post* qué es lo que ha determinado que una investigación sea pertinente para políticas. Se propone examinar los tipos de investigación o las características de las investigaciones cuyos resultados en definitiva son utilizados por los responsables de la formulación de políticas. Un ejemplo mencionado por Ilchman y Smith es un estudio sobre los proyectos de maíz híbrido en Perú, en el que se encontró que era más probable que la investigación se tomara en consideración: 1) si los consumidores potenciales de la misma estaban involucrados en la ejecución y el análisis del proyecto y, 2) si el informe de la investigación sugería un método para aproximarse al problema y presentaba un conjunto de alternativas,

⁵ No debe descartarse esta posición como inexistente en el campo de población. Puede discutirse muy convincentemente que muchos de los primeros intentos por demostrar el costo económico del crecimiento acelerado de la población y la efectividad de los programas de planificación familiar, como medios para reducir la fecundidad, cuando más adelante se reconoció que dependían de algunos supuestos de poca confiabilidad, trajeron como consecuencia que muchos oficiales de gobiernos de África y de otros países en vías de desarrollo mostraran gran escepticismo ante los resultados y conclusiones de la investigación demográfica posterior. Para discusiones más generales de la diferencia entre "buena ciencia" y "buen análisis de políticas", ver el editorial de M. Granger Morgan en *Science*, 15 de septiembre de 1978.

en vez de una solución única y definitiva.⁶ Se han hecho otras observaciones en cuanto a qué es lo que probablemente haría aumentar la utilidad de la investigación, pero ellas no conforman más que una larga lista de lo que sería deseable, y no una definición efectiva.

Si el criterio de pertinencia es la utilidad que reviste la investigación para los responsables de la formulación de políticas, entonces una forma obvia, y probablemente factible, de *determinar* el tipo de investigación que sería útil en una situación específica, es el de consultarles sobre qué tipo de conocimiento desearían obtener.⁷ Claro que podría hacerse objeciones en cuanto a que puede dársele demasiado peso a las respuestas que se obtengan con este tipo de ejercicio.

Por ejemplo, muchas veces se dice que los encargados de la formulación de políticas están excesivamente influenciados por las preocupaciones inmediatas que surgen de la operación diaria de dichas políticas o que no tienen una idea muy clara de qué es lo que la investigación podría aclarar o resolver.

Existen dificultades adicionales con la premisa subyacente de que hay personas que pueden ser identificadas como las responsables del diseño y de la ejecución de las políticas de población y a quienes debe dirigirse la investigación para que sea útil. La literatura de las ciencias políticas que analiza la situación política y el proceso de formulación de políticas relacionadas con diversos problemas públicos, ha mostrado que muchas veces estas personas gozan de relativa autonomía. La política surge de "una mezcla de influencias en conflicto, incluyendo aquellas en las que ninguno, o muy pocos, de los participantes reconocen abiertamente su responsabilidad para atacar los problemas evidentes".⁸ Los grupos de interés y el público en general juegan roles importantes en el proceso de interacción que eventualmente afecta y da forma a los progra-

⁶ Warren F. Ilchman y Theodore M. Smith, "The Search for the Hyphen in Policy-Relevant Research: Some Notes on the Kinds and Uses of Knowledge", trabajo presentado en Bangkok, PASS Meeting, mimeo, p. 12.

⁷ En el caso del GIE no se ignoró esta posibilidad. Aunque la justificación para invitar a los encargados de las políticas de población a que participaran en la serie de talleres regionales que organizó el Grupo, fue un tanto amplia, definitivamente sí incluyó el motivo de "consulta" que se discute aquí.

⁸ Charles E. Lindblom y David K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving* (New Haven and London: Yale University Press, 1979), p. 34.

mas públicos. En este contexto, la investigación podría verse como algo que tiene su mayor impacto cuando es usada para fines políticos. Sin embargo, este punto de vista no es fácilmente aceptado por aquellos que consideran que la investigación debería ser neutral, desinteresada y estar desligada de los conflictos políticos.

Otro punto todavía más problemático acerca del uso político que se le da a la investigación para políticas, es el que surge porque los "problemas sociales" en su mayoría son "conflictos sociales" en los cuales toman partido los funcionarios en el poder. Si existen condiciones sociales problemáticas, para las que el análisis puede llegar a sugerir propuestas políticas factibles con las que todos los grupos puedan beneficiarse, los gobiernos y la sociedad en general tendrán entonces bastante interés en que estas propuestas sean consideradas y ejecutadas. Pero ¿qué pasaría si, como sucede frecuentemente, se presentaran conflictos de interés y los grupos responsables de las condiciones adversas existentes, tuvieran gran influencia en la acción gubernamental? En estos casos no existe garantía alguna de que las instituciones gubernamentales utilizarán los conocimientos aportados por las ciencias sociales para promover cambios en beneficio de la totalidad.

Esta última objeción plantea interrogantes difíciles. Por ejemplo, ¿qué conjunto de valores se usará para determinar qué tipo de cambios sí significan una mejora y cuáles no? ¿Debe el investigador evitar tomar partido en temas conflictivos o el único camino honesto que le queda es el compromiso abierto? Finalmente, si los encargados de la formulación de políticas no constituyen una audiencia apropiada a la cual transmitir los resultados de la investigación, entonces, ¿quién lo es? El tratamiento superficial de estos temas ha llevado con frecuencia a subestimar las dificultades que ellos presentan para la construcción de un modelo satisfactorio de lo que debe considerarse pertinente al campo de investigación para las políticas.⁹

Si bien es cierto que es difícil definir lo pertinente para las políticas y que es discutible como objetivo a alcanzar, ningún grupo que intente hacer recomendaciones sobre investigación puede eludir estos problemas. El mandato del GIE incluía todo el campo de la investigación en ciencias sociales sobre población y desarrollo, por lo que el grupo no asumió como objetivo encarar un conjunto

⁹ Para una discusión más a fondo de las debilidades que presentan las teorías actuales sobre pertinencia, ver James B. Rule, *Insight and Social Betterment: A Preface to Applied Social Science* (New York: Oxford University Press, 1978).

limitado de temas de investigación que pudieran incluirse dentro de alguna de las categorías en que se clasifica la investigación para las políticas. Por otro lado, como el Grupo debía poner el énfasis explícitamente en la investigación que tuviera impacto en la formulación y ejecución de políticas de población, tampoco parecía lógico que adoptara la posición de que debían llenarse todos los vacíos y de que los resultados eventualmente serían incorporados directa o indirectamente en las discusiones y decisiones políticas. Evidentemente, si una evaluación como ésta hubiese terminado haciendo recomendaciones para la realización de más investigaciones en prácticamente todas las áreas, definitivamente habría contribuido en muy poco. El GIE comenzó con la intención de utilizar la pertinencia para las políticas como filtro, como un criterio que sirviera para seleccionar, de un amplio conjunto, un número razonable de hipótesis no probadas y cuestiones no resueltas para las cuales las investigaciones nuevas o adicionales generadas, aparecieran como posibles contribuciones a la solución de las mismas. La pregunta que se hizo acerca de las posibles recomendaciones fué, sencillamente: ¿qué cambiaría una vez que la investigación se hiciera? El tipo de cambio que se esperaba introdujeran las distintas recomendaciones no era, ni mucho menos, uniforme, sino que variaba en forma amplia, como lo hacía también la naturaleza de las investigaciones que se recomendaban.

A fin de ilustrar esta diversidad, las dos secciones siguientes examinan una muestra de recomendaciones para las distintas variables demográficas y las diversas formas de investigación que en términos generales pareció adecuado apoyar. A continuación se consideran algunas características del contexto que pueden contribuir al desarrollo de investigaciones útiles para las políticas y las medidas que podrían adoptarse para fomentar ese ambiente. La sección final retoma la pregunta general: ¿Qué cambio introducirá?

Investigación demográfica recomendada

Aún cuando existan grandes diferencias entre países y regiones, se perciben algunos aspectos del cambio demográfico general como "problemas" potencialmente modificables por medio de políticas. Por esta razón, no se recomendaron investigaciones en las áreas de mortalidad, fecundidad, migración interna y migración internacional, esperando con ello ofrecer soluciones rápidas a problemas sociales difíciles, sino más bien con la esperanza de ampliar las bases

del conocimiento a fin de aportar información a los que participan en el proceso de toma de decisiones o tienen influencia sobre él.

Mortalidad. Las metas de las políticas públicas en el área de la salud son prácticamente las mismas en todo el mundo. Mejorar la salud y extender el tiempo de vida son objetivos universales. La población en su totalidad siempre se beneficia; pero con frecuencia se pone más énfasis en reducir las desigualdades en el estado de la salud entre regiones o clases sociales o en reducir la mortalidad en ciertos grupos, como infantes, niños y madres. La Declaración de Alma Ata es prueba suficiente de que no hay problemas en lograr el acuerdo de los gobiernos y otros interesados para fijar las metas de las políticas de salud.¹⁰

Si bien no existe consenso en cuanto a cómo lograr estos objetivos, y aunque los niveles de mortalidad y los recursos disponibles en el área de salud varían considerablemente entre regiones y países, sí parece existir bastante acuerdo entre los expertos internacionales en salud y entre los encargados de dichas políticas de los países en vías de desarrollo, acerca del tipo de medidas requeridas. Este acuerdo se evidenció en el respaldo que se otorga a los planes para extender la atención primaria de la salud a todos los habitantes de un país, y para corregir la preferencia que existe por la medicina curativa en muchos de los sistemas de salud de los países en vías de desarrollo. El conocido trabajo que preparó el Banco Mundial sobre las políticas en el sector de la salud, presenta una descripción detallada y una justificación del conjunto de políticas correctivas (incluyendo esfuerzos para mejorar la nutrición, el abastecimiento de agua, el saneamiento básico, así como medidas de salud más específicas) que, en general, constituyen una fórmula aceptada.¹¹

Lo que sí está en discusión, por lo menos en aquellos países en donde la cobertura del sistema de salud no es completa, es una importante redistribución de recursos dentro del sector, lo que implicaría, entre otras cosas, la imposición de limitaciones estrictas al uso de los fondos del gobierno para la construcción y expansión de hospitales urbanos. Aunque se pueden encontrar promisorios ejemplos de intentos por extender la cobertura y enfatizar medidas

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, "Declaración de Alma Ata", Conferencia sobre la Atención Primaria de la Salud, Alma Ata, URSS, Septiembre 1978, (ICPHC/ALA/78.10).

¹¹ Banco Mundial, Health: Sector Policy Paper (Washington, D.C.: World Bank, 1975).

preventivas y ambientales, no resulta sorprendente constatar que la mayor parte de la "reorientación" de las políticas de salud dado en numerosos países, se ha limitado a lo que puede lograrse con la porción del presupuesto que tradicionalmente ha sido destinada a los pueblos y las aldeas rurales. El GIE ve este desacuerdo entre la retórica y la acción —entre lo que se acepta como justo y eficiente y lo que se hace en la práctica— como el problema central de las decisiones políticas en el área de salud / mortalidad.

Una de las recomendaciones del GIE para la investigación en ciencias sociales sobre mortalidad, sugiere la realización de estudios descriptivos de las diferencias de la mortalidad por clases sociales, para los distintos países en vías de desarrollo. A pesar de la preocupación por reducir la desigualdad en el estado de salud en la sociedad, expresada por la mayoría de los gobiernos, se ha hecho relativamente poco para documentar las diferencias de mortalidad en forma completa y detallada. La falta de este tipo de estudios es aún más sorprendente porque con el desarrollo de metodologías para la medición indirecta de la mortalidad en los últimos 15 años, la información necesaria puede obtenerse con costos relativamente bajos cuando se incluyen preguntas sobre el número de hijos nacidos vivos que sobreviven, sobre orfandad y sobre viudez, en los censos o en las encuestas de hogares que se hacen con otros propósitos.

A pesar de que una información amplia y detallada sobre la mortalidad podría servir de base para efectuar análisis adicionales de la relación entre ésta y el proceso de desarrollo, lo que se recomienda para esta línea de investigación es simplemente describir e informar la situación existente. Si bien este objetivo podría parecer demasiado modesto, también lo es el hecho de que es enteramente factible y se puede estar seguro de obtener resultados. El esfuerzo que se prevé es análogo a aquél que se emprendió hace algunos años en la economía del desarrollo para tratar de obtener una mejor información sobre la distribución del ingreso en los países en vías de desarrollo.

A pesar de que el Informe del GIE no identifica en forma explícita a los posibles consumidores de los estudios sobre las diferencias de la mortalidad, conviene señalar que no están dirigidos en forma preponderante a los encargados de formular las políticas.

Las marcadas diferencias entre distintos grupos sociales que presumiblemente existen en muchos países en vías de desarrollo, no sólo representan el resultado de las acciones del gobierno, sino también de las desigualdades que ese gobierno tiene el compromiso de hacer desaparecer. El conflicto principal que se da en las políti-

cas de salud, respecto de aumentar la cobertura y asignar recursos, probablemente no puede ser resuelto por los encargados de las políticas del sector sin que se realicen cambios en la naturaleza de las demandas que se hacen al sistema, y sin modificaciones en la forma en que se toman las decisiones concernientes a la distribución de los recursos en ese sector.¹² Probablemente el requisito fundamental para lograr tales cambios es constituir una base de apoyo político que demande la reorientación de las políticas de salud.

Quizás en forma optimista el GIE justificó la necesidad de información completa sobre las diferencias en la mortalidad suponiendo que contribuiría a promover los mencionados cambios, por un lado, dramatizando las discrepancias entre el derecho de todas las personas a una vida larga y saludable, y las condiciones reales de la sociedad; y por otro (relacionado con lo anterior), dando apoyo a aquellos grupos o personas del ámbito nacional o internacional, que ya están trabajando en pro de las reformas.

Fecundidad. A diferencia de la percepción de conflicto social que se tiene sobre las cuestiones de política que rodean la mortalidad, las relacionadas con la fecundidad por lo general se perciben como un genuino problema social. La fecundidad es la única variable demográfica de la que con frecuencia se dice que los cambios inducidos por las políticas tienen la posibilidad de beneficiar a la población en general. Este punto de vista lo comparten, tanto los que ven la alta fecundidad como resultado de diferencias, a nivel de las familias, entre la fecundidad deseada y la efectiva, como los que consideran que el fenómeno es el resultado de las diferencias entre los costos sociales y los costos individuales de la reproducción humana. Aunque las soluciones propuestas por ambos bandos difieren, los dos consideran que el costo que estas políticas representan para los individuos, está más que compensado por el incremento del bienestar que se deriva, por ejemplo, de un desarrollo económico más rápido o de un deterioro más lento de la calidad del ambiente. Aunque esta forma de pensar resulta bastante ingenua, probablemente la fecundidad se acerque más a un verdadero problema social que la mayor parte de las cuestiones en las que los científicos sociales tienen oportunidad de trabajar.

¹² Una parte importante del problema puede ser la característica de la demanda de servicios de salud: a las personas les interesa la salud cuando están enfermas, y por lo tanto, sus "necesidades" son principalmente de servicios curativos. Por esta razón es probable que cualquier demanda política que hagan las personas de pocos recursos, será por servicios que no le servirán de mucho para mejorar su situación a largo plazo.

En la actualidad, muchos más países en vías de desarrollo de los que lo habían hecho hace unos diez años, han adoptado metas para reducir el crecimiento de la población. En la mayoría de estos países el debate o el apoyo a esas metas no depende de investigaciones acerca de las consecuencias de tendencias alternativas de la fecundidad. La cuestión, cualquiera que sean sus bases, ha sido resuelta. La preocupación dominante es cómo alcanzar el objetivo. Con este propósito una amplia gama de "programas de población" se han puesto en ejecución en los países en vías de desarrollo. Estos han abarcado desde programas tradicionales de planificación familiar que tratan de incrementar la disponibilidad de servicios anticonceptivos y de divulgar la información que la población requiere para hacer uso de ellos, hasta acciones mucho más enérgicas que incluyen una serie de incentivos y de presiones administrativas para inducir a las familias a tener menos hijos.

Los gobiernos han tenido diverso grado de éxito en sus intentos por influir en el comportamiento reproductivo. Con frecuencia, los importantes descensos de la fecundidad que han tenido lugar en algunos países del Sudeste y Este de Asia, como Taiwán, Corea y Tailandia, se han visto facilitados por los programas de planificación familiar existentes en estos países. China e Indonesia se mencionan como países en los que programas más "enérgicos" han tenido un gran impacto. Pero también existe un número de países grandes de Asia del Sur, como India, Pakistán y Bangladesh, en los que el cambio demográfico ha sido más lento y menos significativo, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos para reducir la fecundidad. La situación existente en este último grupo de países, así como en algunos de los que han adoptado políticas más enérgicas, con frecuencia demanda nuevas estrategias e instrumentos de política, conducentes a cambios en la fecundidad en la forma menos destructiva y más humana posible.

Es claro que este tipo de problema es uno de los más urgentes en el área de las políticas y, en opinión del GIE, la investigación en ciencias sociales tiene la posibilidad y la obligación de contribuir a solucionarlo. Aunque una importante proporción de la investigación en población realizada durante los últimos 20 años se ha dedicado al análisis de los problemas asociados con la alta fecundidad y su relación con el cambio social y las políticas de desarrollo, el conocimiento disponible en la actualidad no constituye una guía adecuada para formular políticas de fecundidad. Quizás el punto más débil es la ausencia de un marco teórico aceptado. Las opiniones de los expertos en cuanto a las determinantes de la fecundidad va-

rían considerablemente e incluyen diferentes escuelas de pensamiento, cada una con distintos puntos de vista en cuanto lo que constituiría una combinación efectiva de medidas políticas.

El GIE recomendó la realización de investigaciones adicionales sobre los determinantes de la fecundidad, con el convencimiento de que mayores contribuciones en esta área pueden llevar a un mejoramiento de la situación. Los temas que se consideró se debía continuar investigando son aquellos localizados entre los conocidos extremos de los análisis en los niveles micro y macro. Estas investigaciones tratarían de delinear los patrones de organización social de determinadas sociedades y las maneras en que ellos influyen en las decisiones económicas y demográficas individuales. También se hace hincapié en la necesidad de estudios intensivos al nivel de aldeas para documentar el papel económico de los niños, la dirección de los flujos intergeneracionales de riqueza y trabajo, la posición de la mujer en el hogar, y la influencia que tienen estos factores en el comportamiento reproductivo. Estos estudios reforzarían y ampliarían las bases para el análisis de problemas asociados con la fecundidad, al contribuir a llenar importantes vacíos dejados por investigaciones anteriores.

Este tipo de investigaciones no busca dar respuestas inmediatas a los interrogantes planteados por los responsables de las políticas de desarrollo en general o de las de fecundidad en particular. No se pone el énfasis en tratar de estimar el impacto que ciertas intervenciones podrían tener en las tasas de nacimientos. El objetivo es más bien lograr una comprensión más integral del contexto en que se da el comportamiento reproductivo y de los factores que influyen en ese ambiente. Si se amplía el conocimiento acerca del papel exacto que juega la fecundidad en la vida social y económica, investigaciones como las sugeridas anteriormente podrían sentar bases para el desarrollo de políticas de fecundidad muy diferentes de las que existen actualmente. Al proveernos de bases empíricas para mostrar los costos de algunas de las políticas más coercitivas que los gobiernos pueden estar tentados a adoptar, pueden también ayudar a prevenir algunos perjuicios.¹³

Migración Interna. A pesar de que políticos y oficiales responsables de la provisión de servicios públicos a las áreas metropoli-

¹³ Para un desarrollo más completo sobre cómo ampliar la base de conocimiento para las políticas de fecundidad en esta dirección, ver Geoffrey McNicoll, "On Fertility Policy Research", *Population and Development Review* 4 (4): 681-693, uno de los trabajos que comisionó el GIE para su primer taller.

tanás grandes, en general coinciden en que debe detenerse la migración a estas ciudades, no existe evidencia sólida que muestre que la urbanización es un impedimento al desarrollo económico y social en los países pobres. La investigación tampoco ha proporcionado respuestas aceptables a los interrogantes de cuán rápido debe marchar la urbanización y cuál es la mejor distribución espacial de la población.

Los resultados de numerosas investigaciones ponen de manifiesto que los migrantes se benefician con la migración y aclaran, que el origen de los problemas que genera la migración resultan de los costos o efectos que soportan o sienten, no los migrantes sino el sector público y los diferentes grupos de residentes en el lugar de destino o en el lugar de origen de la migración. La posible importancia que estas transferencias y otros costos externos puedan tener, significa que, aunque tales efectos pudieran cuantificarse, las perspectivas del problema podrían variar enormemente, dependiendo de qué intereses estuvieran en juego. La migración interna es un área en la cual es muy poco probable que las políticas públicas beneficien a todos por igual.

Debe reconocerse, sin embargo, que al menos para aquellos departamentos del gobierno que responden a las demandas que los migrantes y otros residentes urbanos hacen al sector público, un incremento constante en el número de estos es un problema abrumador. Dado que a la migración se la culpa, con frecuencia injustamente, por la existencia de una serie de males, tales como el creciente congestionamiento y la contaminación ambiental, existen fuertes presiones externas para que se tomen medidas relativas al crecimiento de las grandes metrópolis. Por esta razón, los países en vías de desarrollo han formulado numerosas políticas para controlar la migración. Las más directas incluyen esquemas de colonización y reasentamiento y controles administrativos y legales. Las políticas indirectas de migración generalmente incluyen controles de salarios y precios, con el propósito de reducir la brecha entre los salarios rurales y urbanos; esfuerzos por aumentar los servicios públicos en las áreas rurales y las ciudades de tamaño medio; incentivos impositivos y otros, que hagan atractiva la instalación de industrias en zonas urbanas pequeñas, la descentralización de la autoridad administrativa y la reubicación de oficinas de gobierno fuera de la capital del país.

A pesar de que medidas como las que se mencionan parecen tener sentido en términos de lo que los científicos sociales han encontrado respecto a los determinantes de la migración, a veces

sucede que el lugar que se le da a estas medidas en el contexto de los planes de desarrollo urbano nacional, es más significativo que los recursos que se asignan para su ejecución. Las políticas indirectas de migración no siempre son compatibles con los esfuerzos básicos que moviliza el poder político dominante en un país, debido a la forma en que se han resuelto las cuestiones referentes a las metas más importantes del desarrollo y a los medios por los que se las quiere alcanzar. La distribución espacial de la actividad económica, los patrones de desarrollo regional, y en última instancia, los determinantes más inmediatos de la migración —como son las diferencias en los salarios rurales y urbanos— surgen generalmente de políticas concernientes a los precios relativos del trabajo y el capital, los alimentos y los productos manufacturados, y las exportaciones e importaciones, así como por los servicios y subsidios que se otorgan a diferentes sectores de la economía —siempre con el fin de alcanzar las metas más importantes del crecimiento económico y el desarrollo industrial. Podría ocurrir que difícilmente tuvieran éxito intentos *ad hoc* para influir en los determinantes inmediatos de la migración por medio de políticas desvinculadas de cambios en el esquema general lo que podría llamarse el estilo general de desarrollo.¹⁴

El GIE recomendó dos líneas de investigación complementarias para contribuir a refinar y a probar hipótesis sobre la relación entre migración y estilo de desarrollo. La primera buscaría identificar la influencia de los patrones de desarrollo sobre la migración y la urbanización, por medio de estudios referidos a una muestra de la población en un momento dado, y usando datos compara-

¹⁴ Un ejemplo de este tipo de razonamiento es el argumento, que con frecuencia se da en el contexto latinoamericano, de que la búsqueda del crecimiento económico a través de la industrialización basada en la sustitución de importaciones resultó en una serie de políticas que, por medio de la distorsión de precios e impuestos, preferencias en la disponibilidad de crédito y de servicios sociales públicos, y de cambios tecnológicos no equilibrados, producen una marcada desigualdad de oportunidades entre las ciudades grandes y el resto del país, así como movimientos masivos de población entre ambos. En esta situación —con la toma de decisiones económicas y el poder político centralizado en unos cuantos centros industriales— se sostiene que los frecuentes fracasos de los planes de desarrollo urbano que pretenden reorientar las corrientes migratorias, no deben sorprender. El mismo tipo de argumento puede utilizarse para explicar el éxito de algunos esfuerzos muy conocidos por influenciar la distribución espacial de la población. Ver, por ejemplo, el documento de Raúl Urzúa "Population Redistribution Mechanisms as Related to Various Forms of Development", preparado para el Taller sobre Políticas de Distribución de la Población en la Planificación del Desarrollo, que UN/UNFPA organizó en Bangkok, Septiembre 4-13, 1979; y el de Alan Simmons, titulado "Slowing Metropolitan City Growth in Asia: Policies, Programs and Results", *Population and Development Review* 5 (1): 87-104.

tivos sobre tasas de migración y una serie de indicadores del estilo de desarrollo distintos, para una muestra de países lo más amplia posible.¹⁵ La segunda línea de investigación abarcaría una serie de estudios sobre países individuales, para determinar la naturaleza del mecanismo responsable de las diferencias rural-urbanas e inter-urbanas en los salarios y en las oportunidades de trabajo y la forma en que dichos mecanismos están relacionados con decisiones políticas sobre las metas que quiere alcanzar el Estado así como los grupos sociales, instituciones y agentes económicos que deben movilizarse en este esfuerzo de desarrollo.

A nivel general, estas actividades de investigación ayudarían a esclarecer hasta qué punto las políticas de desarrollo efectivamente limitan lo que los gobiernos pueden hacer para alterar la distribución espacial de la población. Los resultados, en gran medida estarían dirigidos a los encargados de las políticas; no se pretende, sin embargo, que los resultados de las investigaciones constituyan una ayuda inmediata para los gobiernos en la solución de problemas. Más bien, constituirían un mensaje no muy bien recibido que solicita, por sobre todo, mayor realismo en lo que se puede esperar de los esfuerzos actuales o futuros destinados a reducir la migración o a cambiar su dirección.

Aunque es evidente la importancia de conocer hasta dónde puede llegarse con las políticas, resulta menos claro cuál sería la reacción ante este conocimiento. Ciertamente, una posibilidad sería ignorarlo —seguir pretendiendo que se hace todo lo posible por mejorar la situación. Otra sería renunciar a los intentos de frenar la migración y concentrar los esfuerzos en acomodar a los migrantes y en diseñar soluciones a los problemas creados por la urbanización acelerada. Una tercera posibilidad sería que, si los costos de la creciente migración fueran lo suficientemente importantes, ello podría contribuir a hacer atractivo un estilo alternativo de desarrollo.

Migración Internacional. Aunque las personas migran a través de las fronteras nacionales por muchas de las razones que tienen para movilizarse dentro del país, no existe un derecho a la libertad de movimiento a través de fronteras entre países. Las leyes de inmigración de los países receptores juegan un papel importante en la determinación del número de migrantes, sus características y las condiciones

¹⁵ El GIE no logró dar respuestas detalladas a la pregunta de cómo seleccionar y construir estos indicadores. Para algunas ideas sobre los tipos de variables que sería importante medir, ver Raúl Urzúa, op. cit. Este tipo de análisis comparativo seguiría los pasos, y ampliaría el campo de la investigación que completó recientemente la División de Población de las Naciones Unidas. Ver *Patterns of Urban and Rural Growth*, 1980.

y duración de su residencia en el país respectivo. En los últimos 15 años los cambios en las políticas de inmigración de los países desarrollados de América del Norte y Europa, han tenido una importante repercusión sobre el tamaño y la composición de los flujos migratorios provenientes de los países en vías de desarrollo hacia los desarrollados. Por una parte, como se han liberalizado las restricciones respecto a raza y país de origen, dando mayor énfasis a la calificación de los migrantes, se ha intensificado en los países en vías de desarrollo la llamada "Fuga de cerebros", o sea, la pérdida de fuerza de trabajo altamente capacitada. Por otro lado, los cambios súbitos en las reglamentaciones aplicables a los migrantes temporales (trabajadores invitados) para que puedan trabajar en los sectores menos productivos de las economías desarrolladas, ha llevado a dramáticas modificaciones en el número de migrantes de este tipo.

Las políticas de los principales países receptores, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, con frecuencia trazan una división muy sutil entre tratar de obtener de los trabajadores migrantes el máximo beneficio para el país, y preservar los derechos humanos de esos trabajadores. Reglamentaciones que prohíben a los migrantes traer a sus dependientes, o que restringen sus derechos a utilizar los recursos legales y los servicios sociales básicos o a casarse y tener hijos, son ejemplos nada excepcionales de cómo se tratan de maximizar las ganancias que se derivan de la migración internacional. Algunos de los ejemplos más notables de este tipo de políticas, se encuentran en los países del Medio Oriente con crecimiento acelerado, que atraen un creciente número de trabajadores calificados y semicalificados de otros países en vías de desarrollo.¹⁶ El acceso de los migrantes a los recursos públicos y privados, además de verse afectado por las políticas oficiales, se ve también amenazado por el fomento de la controversia, tanto popular como política, sobre el "problema de la migración".

Muchas de las discusiones públicas sobre migración que se dan en los países receptores resultan de un uso inadecuado de la información. Frecuentemente se exagera la magnitud del fenómeno, tanto en los planteamientos generales relacionados con la "marea" o la "inundación" de migrantes, como en las estimaciones que se hacen

¹⁶ Vale la pena mencionar que si bien es cierto que los movimientos de personas amparadas por los contratos de trabajo que permiten la exportación temporal de trabajadores a esta región, pueden clasificarse dentro de la migración internacional en su sentido más estricto, con frecuencia es más fructífero analizarlos dentro del contexto del comercio e intercambio internacional.

del número de los mismos cuando éste no se conoce bien, como es el caso de la migración clandestina. Los debates se caracterizan por omitir reconocer los datos de que se dispone en cuanto a la contribución económica de los migrantes, y por la tendencia a considerarlos como responsables de una serie de problemas sociales, como el desempleo, el costo o la escasez de servicios sociales y el aumento de la criminalidad. La conveniencia política de hacer interpretaciones de este tipo no necesita de mayores explicaciones.

En opinión del GIE, las investigaciones de las ciencias sociales pueden y deben contribuir en mayor medida de la que han hecho hasta ahora al debate sobre las consecuencias de la migración y al rol que juegan los migrantes.

Los esfuerzos de investigación que se prevén, estarían destinados no tanto a determinar el beneficio neto o el costo para el país involucrado, sino más bien a tratar de obtener datos sobre el número y las características de los migrantes, el tiempo de estadía en el país receptor, los trabajos que ejecutan, los salarios que ganan y lo que envían a sus familias, el uso que hacen de los servicios sociales, etc. Este trabajo ampliaría la base de datos sobre el tema, tanto para las discusiones dentro del gobierno como para las públicas, y para refutar algunos de los mitos que existen sobre el número de migrantes internacionales y el rol que estos juegan en la sociedad.

Hay algunas preguntas difíciles y sugestivas acerca de quién y para quién debe hacerse este tipo de investigación. Estos estudios ciertamente responden a las necesidades de información y análisis de aquellos gobiernos de países expulsores de migrantes, que están haciendo un esfuerzo por defender los derechos y las prerrogativas de sus ciudadanos que residen en el extranjero, legal o ilegalmente. Los encargados de las políticas en países como México, están mostrando mucho interés en utilizar los recursos de su comunidad de investigadores para recolectar y analizar datos sobre el volumen y las consecuencias de la migración internacional. El problema es que los mitos que se discuten casi siempre representan desventajas para los migrantes y ventajas para ciertos grupos en los países receptores, por lo que es difícil que los gobiernos de estos países tengan interés en el tipo de investigación que se plantea. Desde luego, no debe olvidarse que los científicos sociales de los países receptores tienen una responsabilidad independiente de llevar a cabo tales investigaciones y de contribuir a los debates públicos sobre migración internacional, aunque habrá casos en los que las fuertes presiones del gobierno excluyan esta posibilidad.

Reflexiones a posteriori

No hay duda que cualquier intento por bosquejar "la diferencia" que ciertas líneas de investigación puedan introducir en contextos particulares, puede ser una tarea algo engañosa y, hasta cierto punto, complicada. Requiere una serie de inferencias altamente especulativas acerca de las formas en que la nueva información y conocimiento podrían conducir a cambios; igualmente supone la formulación de juicios explícitos acerca de los tipos de cambio que mejorarían la situación existente. Sin embargo, la labor terminada recientemente por el GIE sugiere dos puntos bastante sencillos.

Primero, para que la investigación sea "pertinente" no tiene necesariamente que responder a las necesidades sentidas como más urgentes por los encargados de las políticas. Por lo menos dos de las recomendaciones a que se hizo referencia en esta sección darían resultados que, al menos inicialmente no serían bien recibidos por estos funcionarios y que servirían más que nada para subrayar la magnitud o la dificultad de la tarea que tienen por delante.

Segundo, las formas en que la investigación puede influir sobre las políticas, o quizás hacerlas cambiar, son muy variadas. En gran medida esta variación parece resultar del tipo de cuestiones que la investigación busca resolver; pero las diferencias en la situación en que se encuentran las políticas y el estado del conocimiento, así como la factibilidad de obtener resultados confiables, justifican más intentar obtener respuestas sobre ciertos interrogantes respecto de diferentes procesos de población que sobre otros.

Pasamos a describir en la siguiente sección tres tipos de investigación que parecen merecer un trabajo más intensivo en las cuatro áreas de políticas de población de las que trata este Informe. El GIE reconoce que las dos primeras líneas de investigación responden en gran medida a las demandas de los encargados de formular las políticas.

Líneas de investigación de pertinencia general

Investigación Descriptiva. En años recientes el término "descriptivo" ha adquirido cada vez más una connotación peyorativa entre los investigadores en ciencias sociales y muchas de las recomendaciones referentes a investigación sobre población han propuesto que se "vaya más allá" de la investigación descriptiva y se realicen trabajos de carácter más analítico acerca de las interrelaciones entre

población y desarrollo. Esta diferencia es válida en el sentido de que la primera busca presentar información, en tanto que el segundo tipo de investigación busca producir conocimiento; pero es muy fácil menospreciar la importancia de la información acerca del comportamiento demográfico, tanto para la formulación de políticas como para la investigación. En los casos en que los gobiernos han definido claramente sus políticas de población, la información sobre los cambios o las tendencias en el comportamiento demográfico —tanto en forma agregada, como para los diferentes grupos regionales y socio-económicos— es necesaria para poder responder a la insistente pregunta de cómo van las cosas. “Respuestas” de este tipo no constituyen una evaluación válida del impacto de las políticas gubernamentales, pero sí dan una idea de si se necesitan “más políticas” y dónde se necesitan. Y lo que es más, con frecuencia los encargados de las políticas deben enfrentarse a la toma de decisiones en plazos muy breves y cuya base serán la información y el conocimiento disponibles. En estas situaciones no les queda otra alternativa que hacer el mayor uso posible de cualquiera información que se tenga a la mano o que pueda recogerse rápidamente.

En la actualidad, la información que se tiene en cuanto a niveles, tendencias y diferenciales en el comportamiento demográfico es muy desigual, tanto entre países y regiones, como entre las diferentes variables demográficas. La patética situación de los datos sobre mortalidad y sobre migración internacional, ya ha sido enfatizada. De la misma manera, conocimiento básico acerca de las distintas dimensiones del proceso de migración interna es notablemente deficiente en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Aunque sí se tiene información sobre la transferencia neta de la población de las áreas rurales a las urbanas, no siempre se tienen disponibles estimaciones confiables sobre la migración de retorno, la migración estacional, y la migración intrarural. La variable que está mejor documentada es sin duda la fecundidad: la Encuesta Mundial de Fecundidad (EMF) y una serie de encuestas patrocinadas a niveles nacional e internacional, han llevado últimamente a incrementar notablemente el conjunto de informaciones disponibles, no sólo sobre los niveles, tendencias y diferenciales de la fecundidad, sino también sobre los componentes principales del proceso de fecundidad —nupcialidad, anticoncepción y lactancia—. Con la experiencia acumulada por la EMF parecería que es el momento oportuno para considerar si se deberían emprender programas internacionales similares para obtener datos especializados en mortalidad y migración.

Evaluación de programas y de políticas públicas

Una de las necesidades más urgentes, según lo manifestaron los encargados de las políticas, en la serie de talleres que realizó el GIE, es la de hacer estudios para evaluar el impacto demográfico de las políticas y programas públicos del pasado y del presente. La necesidad de hacer estas evaluaciones se refirió no sólo a aquellos programas y proyectos con objetivos demográficos inmediatos, como serían los programas de planificación familiar y algunas medidas específicas de salud pública, sino también a aquéllos que generalmente se consideran muy ligados al comportamiento demográfico, pero que no tienen objetivos demográficos específicos, como serían los programas de educación, nutrición y desarrollo rural.

Si se toma en cuenta el estado del conocimiento sobre los determinantes de las variables de población, existe actualmente muy poca base para suponer que los científicos sociales podrían desarrollar esta tarea con éxito. El único tipo de evaluación en el campo de población, en el que sí se tiene amplia experiencia, es el de los programas de planificación familiar. Las evaluaciones regionales de la investigación en ciencias sociales que se hicieron para el GIE, señalaron algunos casos en los que se hicieron intentos de evaluar medidas específicas de salud; pero sólo se encontró un número limitado de casos en los que los investigadores habían tratado de evaluar el impacto de las políticas de migración. En resumen, debido a las limitaciones tanto teóricas como prácticas, la metodología para apoyar un esfuerzo más amplio de evaluación demográfica, está poco desarrollada.

Aun cuando el Grupo consideró que esta situación puede y debe mejorarse en un período relativamente corto de tiempo, tal vez el GIE no le prestó suficiente atención a la pregunta de por qué con excepción de la planificación familiar, se ha hecho tan poco en esta área, y por qué las propuestas en el sentido de mejorar la situación se han recibido con tanta frialdad. ¿Es que los investigadores ven los problemas metodológicos de construir diseños para evaluaciones como algo demasiado complicado? ¿O se debe más bien al poco prestigio académico de este tipo de estudios? Otra explicación podría ser la renuencia de los administradores de estos programas a someter sus proyectos a un escrutinio, aun cuando otros oficiales gubernamentales consideren la evaluación del impacto demográfico de los proyectos de desarrollo como una actividad altamente prioritaria.

Análisis de los Procesos Políticos. El GIE recomendó que se ampliara el alcance de la investigación sobre población y desarrollo, para que incluyera análisis de los procesos políticos vinculados a la formulación de políticas de población. La investigación existente y propuesta sobre población y desarrollo que se supone pertinente para políticas se justifica por el supuesto de que si esa investigación logra identificar la relación entre las variables demográficas y sociales, los indicadores económicos y culturales, se habrá encontrado un instrumento útil para las decisiones políticas. Pero el argumento se detiene ahí; la "pertinencia para las políticas" no va acompañada de un análisis exhaustivo de cómo surgen las políticas gubernamentales y los procesos de decisión que las acompañan. Se concede muy poca, o ninguna, atención a los papeles que juegan los distintos grupos interesados y al uso que ellos hacen de los resultados de la investigación en sus esfuerzos por influir en las políticas gubernamentales.

Un conocimiento más completo de los procesos políticos que entran en juego en la formulación de políticas de población, daría una base más firme para predecir las formas en que los distintos tipos de resultados de investigación podrían tomarse en cuenta. Una identificación de los diferentes grupos en pugna con algún interés en las decisiones sobre políticas de población, así como las formas en las que pueden hacer sentir su influencia, facilitaría sobremanera trabajos del tipo que se proponen en la sección anterior.

Además, un análisis a fondo del proceso político es una condición previa para determinar qué organizaciones gubernamentales están más capacitadas para asumir la responsabilidad de desarrollar y promover opciones políticas. Como David Korten enfatizó, tales decisiones deben fundamentarse en un conocimiento profundo de cómo se llega a las decisiones, dónde están localizados los centros de influencia y cuáles poseen un interés intrínseco para las políticas de población efectivas.¹⁷ Conocimientos de este tipo tienen también implicaciones importantes en los esfuerzos por identificar las necesidades y las deficiencias con respecto a la utilización de la investigación. Por ejemplo, puede darse el caso de que en algunos países se estén invirtiendo esfuerzos desproporcionados para dar a conocer los resultados de la investigación a los planificadores, cuando en realidad ellos puedan tener menos

¹⁷ David C. Korten, *New Issues, New Options: A Management Perspective on Population and Family Planning*, *Studies in Family Planning* 10 (1): 3-14

influencia en el diseño y ejecución de las políticas de población que otros grupos dentro del gobierno.

Si bien es cierto que un buen análisis político puede jugar un papel facilitador como el descrito anteriormente, su contribución directa en la formulación y ejecución de políticas de población puede ser muy limitada. Un conocimiento más profundo de los intereses sociales antagónicos, y de las formas en que estos se solucionan en la arena política, por sí solo puede contribuir poco —ya sea en el campo de población o en cualquier otro— para promover soluciones más rápidas o más satisfactorias de los conflictos sociales básicos.

Requisitos institucionales para la investigación pertinente para las políticas

Las recomendaciones para las líneas de investigación futuras que el GIE incluyó en su Informe, se hicieron con la convicción de que serían útiles para los encargados de formular políticas, los patrocinadores y los investigadores, en sus esfuerzos separados y conjuntos por establecer prioridades de investigación. El Grupo reconoció que también era importante enfrentarse a la pregunta crítica de qué mejoras es necesario efectuar en el ámbito institucional dentro del cual se realizó la investigación, de manera de hacerla más pertinente para las políticas y para aumentar la productividad de los investigadores.

Una forma de enfrentarse a lo anterior, es considerar qué tipo de contexto laboral facilitaría o se requeriría para ejecutar la agenda de investigación que el Informe del GIE recomienda. Con este propósito, es útil distinguir tres tipos de recomendaciones de investigación no necesariamente excluyentes, cada uno de los cuales parece exigir un contexto distinto.

Interacción entre encargados de hacer políticas y los investigadores

El primer tipo de investigación, es aquél que respondiera más directamente a las necesidades sentidas por los encargados de las políticas, tal como la investigación evaluativa y la descriptiva. En la medida en que el problema más evidente en un país, sea que las necesidades y las prioridades de los encargados de políticas no deben ser atendidas por la comunidad de investigadores en ciencias

sociales, es casi indiscutible que una forma de lograr un cambio en la dirección de los esfuerzos sería la de involucrar más de cerca a los primeros en las discusiones sobre los temas que deban investigarse.

Es claro que la forma más directa de darle mayor peso a las opiniones que ellos puedan tener al respecto, es colocando un grupo de investigadores con capacidad suficiente, dentro de las agencias gubernamentales responsables de las políticas de población. Otra forma de incrementar la comunicación entre los dos grupos, y que puede llevar al mismo resultado, es que ambos asistan periódicamente a talleres sobre prioridades de investigación. La tercera forma, y quizás la más indirecta, sería la de promover un intercambio regular de personal entre las instituciones públicas y académicas. En la mayoría de los países, este tipo de intercambio se hace de todos modos, debido a los cambios en el balance del poder político. Podría aumentarse, sin embargo, si se produjeran oportunidades para que los individuos tomen "sabáticos" en el otro sector. Todas éstas son posibilidades que podrían promover las agencias gubernamentales interesadas en las políticas de población y, tal vez en menor grado, los consejos nacionales de investigación y las agencias patrocinadoras internacionales. Medidas de este tipo serían benéficas para la comunidad de investigadores y para los gobiernos.

El descontento que muestran los oficiales de los gobiernos, cuando alegan que la investigación no responde a sus necesidades, se debe con frecuencia a que los investigadores no han dado el paso adicional de tratar de elaborar propuestas para políticas, basándose en los resultados que han obtenido con sus investigaciones. Existe, sin embargo, una serie de motivos por los cuales a veces no es realista, ni aconsejable, que los investigadores se involucren en problemas delicados concernientes a políticas, cuando no están preparados para ello. La alternativa más factible podría ser que las agencias gubernamentales desarrollen capacidad interna para analizar críticamente los resultados de las investigaciones y deduzcan las implicaciones que estos pueden tener para cuestiones políticas vigentes.

Seguridad Financiera. El segundo tipo de investigación recomendada en el Informe, y que se vería facilitada si hay un contexto institucional adecuado, es el desarrollo y la comprobación de marcos teóricos sólidos para el análisis de los determinantes y las consecuencias del comportamiento demográfico. Los desacuerdos que existen sobre temas como los determinantes de la fecundidad persisten, no porque su estudio no interese, sino porque es tan complejo que resiste cualquier simplificación. El GIE ha sugerido algunas

formas de abordar estudios en este campo, pero para que haya un verdadero avance se requiere que estos y otros enfoques se sigan con constancia y determinación, a lo largo de un período de tiempo. El trabajo acumulativo que se requiere en un plazo más largo se haría más fácil si se diera a los investigadores, y en especial a los institutos de investigación, un cierto grado de seguridad financiera y de independencia.

En opinión del GIE, con frecuencia la promoción de estas condiciones es sacrificada en aras de la tendencia actual de las instituciones patrocinantes internacionales, de financiar proyectos muy específicos de investigación a corto plazo, en vez de la ayuda institucional a más largo plazo. El apoyo a los proyectos está orientado generalmente hacia investigadores individuales y sus propuestas, y permite a las instituciones involucrarse de cerca en la selección y definición de las áreas de investigación y de la metodología a usarse. En la medida en que las instituciones que utilizan estos mecanismos de financiamiento tengan una visión imperfecta de lo que debe hacerse y no redefinan sus prioridades con cierta frecuencia, se limitarán las posibilidades de desarrollar enfoques autóctonos del tema de estudio y de realizar investigación acumulativa. Donaciones a más largo plazo para desarrollo "institucional" o de "programas", pueden resultar un tanto arriesgadas, pero pueden tener una influencia directa y positiva sobre el contexto en que se desarrolla la investigación. El GIE consideró que estas donaciones deben verse como un medio de suministrar apoyo a largo plazo para la investigación sobre población y desarrollo, y no sólo como un medio de apoyar a los centros de investigación recién fundados, durante sus precarias etapas iniciales.

Independencia Política. El tercer tipo de investigación que recomienda el GIE en su Informe, y que tiene requisitos institucionales muy claros, es aquél que implica un análisis crítico de las políticas gubernamentales existentes, o que podría dar información o conocimientos que tiendan a debilitar las bases en las que se apoyan las políticas existentes. La investigación que propone el Informe en cuanto a los diferenciales de la mortalidad y en cuanto a las relaciones entre estilo de desarrollo y políticas de población, son dos claros ejemplos de este tipo de trabajo; es evidente, sin embargo, que muchas de las otras líneas de investigación recomendadas podrían dar resultados que, al menos en un principio, podrían incomodar a los encargados de las políticas ya sea porque señalan problemas de población que no han sido admitidos como tales, o bien, fallas en las políticas de población vigentes.

Es poco probable que investigaciones de este tipo puedan desarrollarse en un ambiente de trabajo en el que no haya cierto grado de independencia, o en donde los gobiernos no alienten, o por lo menos toleren, un cierto grado de crítica. En muchos países en vías de desarrollo, las universidades proporcionan el marco adecuado para este tipo de trabajo, y es por esta razón que el GIE reconoció explícitamente el papel importante que estas instituciones tendrán en la producción de conocimientos sobre población y desarrollo, en la década del 80. Aunque el Grupo no tuvo problemas para identificar las razones por las cuales la libertad intelectual es un requisito indispensable para desarrollar la mayoría de las investigaciones que se puede esperar tengan un impacto positivo en las políticas, no le fué posible esclarecer —aunque tal vez esto no sorprenda— los pasos concretos que deben dar, tanto los patrocinadores como los mismos institutos de investigación, para promover un ámbito de trabajo de investigación independiente, en la situación específica de cada país.

Incentivos adicionales para la productividad en la investigación

Quizás una de las barreras más grandes que debe enfrentar una agenda de investigación con el alcance propuesto por el GIE, es la baja productividad que con frecuencia se da en las instituciones de investigación y el personal que trabaja en ellas. Este problema se torna aún más significativo cuando los recursos son escasos. Es frecuente que los resultados de la investigación se divulguen o tomen demasiado tiempo en producirse, que se ocupen de temas de importancia secundaria, o que sean deficientes en términos de las normas profesionales. Algunas de estas limitaciones surgen de las condiciones de trabajo y del contexto general en que se lleva a cabo la investigación en los países en vías de desarrollo. Debido a que generalmente los sueldos en las universidades son bajos, los profesionales de estas instituciones se ven obligados a buscar otras tareas remunerativas. Además, como hay escasez de personal, muchas veces se les asigna una carga académica muy pesada. Todo esto disminuye considerablemente el tiempo que se puede dedicar a la investigación. Es más, dado que la demanda de personal calificado con frecuencia excede a la oferta, el ambiente dentro de las instituciones académicas no es muy competitivo y hay pocos incentivos para publicar o para divulgar los trabajos con la frecuencia que sería necesario hacerlo en otras circunstan-

cias, con el fin de alcanzar reconocimiento profesional u otras recompensas que el sistema ofrezca.

Aun cuando los consejos nacionales de investigación y los patrocinadores internacionales tienen una influencia limitada sobre los incentivos que se dan dentro de la comunidad de investigadores en ciencias sociales, existen ciertas áreas en las que recursos adicionales podrían mejorar el contexto de investigación en forma tal que produjera aumentos en la productividad. Los sistemas de intercambio y divulgación de resultados de investigación, así como foros para la crítica y discusión de los mismos, merecen que se les dé apoyo tanto a nivel nacional, como al regional y mundial.

Es difícil tocar el tema de la productividad sin mencionar el de la capacitación. Baste decir aquí que el GIE identificó, entre las necesidades más apremiantes, la de un renovado esfuerzo por parte de los patrocinantes, tanto nacionales como internacionales para que identifiquen oportunidades en las que la capacitación de diversos tipos podría significar un cambio y para que establezcan, o reestablezcan, concursos para becas entre investigadores interesados, que podrían atraer a individuos con la capacidad de ejercer el liderazgo y la dirección en el campo de la población y el desarrollo en los próximos años.

Conclusión

Como se indicó anteriormente, al tratar de seleccionar de un vasto universo de temas de investigación un número razonablemente reducido de cuestiones en las que investigación nueva o adicional pareciera ofrecer la posibilidad de obtener resultados útiles, el GIE trató también de evaluar, o predecir, el efecto que los nuevos conocimientos o la nueva información, podrían tener sobre los procesos que llevan a la formulación y ejecución de políticas de mortalidad, fecundidad y migración. A pesar de lo amplias y tajantes que parezcan las justificaciones para cada una de las recomendaciones, cuando se termina un estudio como el que realizó el GIE, es necesario enfrentarse al interrogante todavía más amplio de cuál es la contribución que supuestamente hace la agenda de investigación y la asignación de recursos para la misma que recomienda el Informe. La pregunta clave es: ¿qué puede prometerse?

Por un lado, el GIE confía en que ha podido localizar áreas como las mencionadas en secciones anteriores, en las que investigación adicional podría aportar resultados que tendrían una razonable

oportunidad de conducir a lo que, desde el punto de vista del Grupo, representarían mejoras en políticas sociales. Por otro lado, el GIE estuvo bien consciente de que existen limitaciones serias respecto a lo que, en forma realista puede esperarse de la investigación en ciencias sociales sobre población y desarrollo para el mejoramiento de la sociedad, en los próximos años.

En primer lugar, es fácil apreciar que a pesar de los ingentes gastos de tiempo, dinero y esfuerzo, el progreso logrado hasta la fecha respecto de algunas de las cuestiones más críticas en el campo de población ha sido muy limitado. Cuando el Informe recomienda trabajo adicional sobre estos temas, da algunos lineamientos metodológicos de naturaleza muy general y no pretende que, como resultado de los esfuerzos del GIE, los investigadores en ciencias sociales se encuentren súbitamente en posición de desentrañar los secretos que por tanto tiempo se nos han escapado. En segundo lugar, es probable que las implicaciones para las políticas que surgirían de muchas de las líneas de investigación recomendadas en el Informe, no sean fuente de satisfacción. Sería sumamente ingenuo suponer que la investigación en ciencias sociales podría eventualmente ofrecer soluciones fáciles que, incorporadas a cambios programáticos y a reorganizaciones institucionales, eliminaran el comportamiento demográfico desfavorable sin requerir cambios sustanciales en otros aspectos de la actividad económica y social. Por el contrario, las alternativas que surgen parecen ser más bien difíciles, las más de las veces vinculadas a cambios profundos en el estilo general de desarrollo.

Finalmente, si bien es suficientemente claro que la ejecución exitosa de la agenda de investigación propuesta en el Informe del GIE dependerá, en gran medida, de mejoras en el contexto dentro del cual se lleve a cabo la investigación, no hay duda que resulta difícil cumplir con los requisitos ya señalados en la sección anterior. Las instituciones patrocinantes no están en posición de atacar estos problemas unilateralmente y a juzgar por las experiencias recientes, ellas sólo tienen un interés limitado en contribuir de manera importante a la estabilidad y productividad de las instituciones de investigación en los países en vías de desarrollo.

LISTA DE APENDICES DEL INFORME FINAL

- 1 Social Science Research for Population Policy
Bernard Berelson
- 2 Social Science Research on Population and Development in Middle South Asia
P.B. Desai
- 3 Social Science Research on Population and Development in South-East and East Asia: A Review and Search for Directions
Gavin W. Jones
- 4 Population Policies and Their Implementation in South-East and East Asia
John C. Caldwell and Pat Caldwell
- 5 Capacity for Social Science Research on Population and Development in South-East and East Asia: A report on Institutional and Human Resources
East-West Population Institute
- 6 Population and Development in South-East Asia: A Fertility Model
José Encarnación, Jr.
- 7 Social Science Research on Population and Development in Africa South of the Sahara
Akin L. Mabogunje and O. Arowolo
- 7a Population and Development in Africa South of the Sahara: A Review of the Literature, 1970-1978
Helen Ware
- 8 A Review of Population Policies in Africa South of the Sahara
Akin. L. Mabogunje
- 9 Social Science Research on Population and Development in the Arab Countries
Riad B. Tabbarah, Muhi A. Mamish, and Youssef Gemayel
- 10 Population Research and Training Institutions in the Arab World
Allan G. Hill
- 11 Social Science Research on Population and Development in Latin America
Raúl Urzúa
- 12 Population Research and Training Institutions in Latin America
Raúl Urzúa