



Extraído de:

La influencia de la investigación y de las publicaciones en las políticas forestales

M.J. Spilsbury y D. Kaimowitz

Un análisis basado en una encuesta de expertos forestales sugiere que la investigación influye sobre las políticas forestales en una manera indirecta.

Los organismos de financiación esperan de los encargados de investigar sobre cuestiones de política que hagan patente que su esfuerzo ha tenido un efecto medible, lo cual entraña una notable dificultad. Tradicionalmente, se pensaba que la investigación influía en la política de manera directa y que las diversas políticas estaban vinculadas con los resultados de la investigación. Sin embargo, muchos analistas creen actualmente que el nexo entre la investigación y la política es mucho más difuso: la investigación induce cambios en el saber comúnmente aceptado (conjunto de paradigmas dominantes en un momento determinado respecto de los objetivos deseados de las políticas y los medios para conseguirlos) y en los conceptos de política (premisas referentes al problema que hay que afrontar y al planteamiento que se debe adoptar), que, a su vez, influyen en los resultados de las políticas. Dado el cúmulo de factores que influyen en las decisiones de los encargados de formular las políticas, sería ingenuo sobrestimar la importancia de la adquisición de conocimientos en ese proceso, que, no obstante, cumple una función. Entre diciembre de 1997 y marzo de 1998, los autores encuestaron a través del correo electrónico a los expertos en política forestal sobre cuáles eran las publicaciones que influían en el debate internacional y nacional referente a las políticas que afectan a los bosques. Ciento sesenta y dos expertos respondieron a la encuesta.

LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LA INVESTIGACIÓN

«No sabes, hijo mío, con qué poca sabiduría se gobierna el mundo.»

Conde Oxenstierna, carta a su hijo, 1648
(en J.F. Lunblad, *Svensk plutarik*, 1826)

La investigación influye a menudo en las políticas de manera indirecta y difusa.

Weiss (1977) afirma que los responsables de la formulación de las políticas se sirven de la investigación para delimitar los problemas, reflexionar sobre ellos y buscar nuevas perspectivas, más que para solucionar problemas concretos. Las conclusiones de la investigación son tan sólo una de las numerosas fuentes de información que tienen a su disposición.

Los responsables de las políticas utilizan

En este artículo se examina la medida en que en algunas publicaciones forestales de gran influencia se «entreteje el conocimiento en pro del desarrollo», dándose un nuevo perfil a la sabiduría convencional, la cual a su vez influye en las políticas forestales internacionales o nacionales. *Unasylva* procede de manera análoga al diseminar experiencias y mejores prácticas, que se incorporan a la línea central de evolución del conocimiento admitido.

la investigación no sólo como un elemento que les ayuda a tomar las decisiones, sino también como instrumento político para justificar decisiones que no se fundamentan en principios científicos (Boehmer-Christiansen, 1995).

PUBLICACIONES QUE CONFIGURARON EL SABER CONVENCIONAL

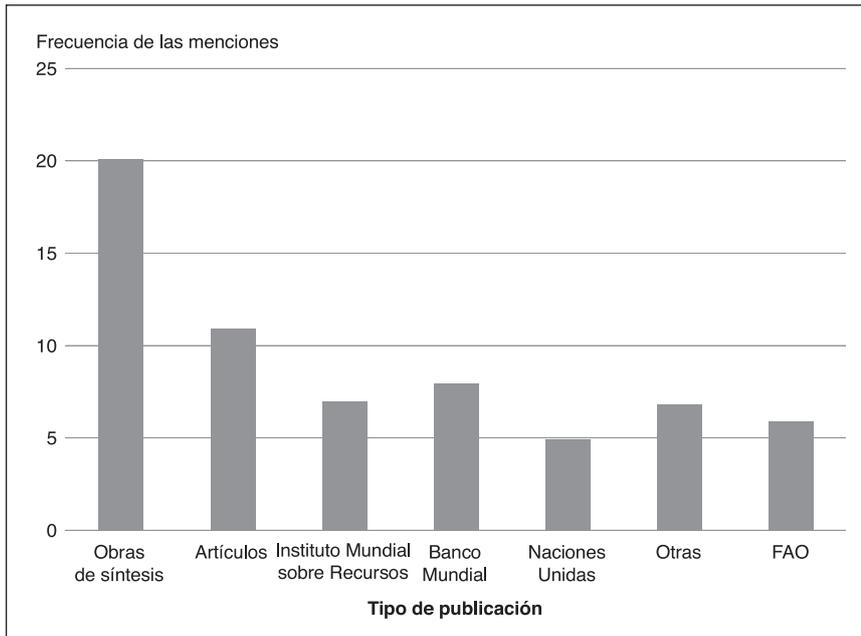
Metodología de la encuesta y muestreo

Dado que los efectos de la investigación son abstractos y difíciles de medir, se

Michael J. Spilsbury y David Kaimowitz trabajaban en el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en Yakarta (Indonesia) cuando escribieron este artículo.

Al año siguiente, el Sr. Kaimowitz fue nombrado Director General del CIFOR, cargo que ocupó hasta 2006.

El Sr. Spilsbury trabaja en la actualidad en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).



Frecuencia de las menciones por tipo de publicación en el caso de las publicaciones citadas tres o más veces

llevó a cabo una encuesta para analizar la influencia de las publicaciones que se interpretan como un reflejo de la investigación. La finalidad de la encuesta, que se inició en diciembre de 1997, era determinar cuáles eran las publicaciones que los expertos en política forestal consideraban que habían ejercido influencia en los debates internacionales y nacionales sobre las políticas del sector. La encuesta se difundió a través de la lista de distribución electrónica de expertos en política forestal (EXPOFO), que existe en el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR). La lista de EXPOFO está configurada por aquellas personas a las que se considera especialistas de primer orden sobre las cuestiones de política forestal. Se pidió a los expertos que enumeraran:

- tres artículos, informes o documentos que, según su criterio, hubieran ejercido una influencia importante en los debates internacionales de política forestal en el transcurso de los últimos 20 años;
- tres artículos, informes o documentos que, según su criterio, hubieran ejercido una influencia importante en los debates nacionales de política forestal en el transcurso de los últimos 20 años.

Se hizo más hincapié en la influencia de

las publicaciones sobre los debates que sobre políticas específicas, porque lo que se pretendía era identificar las publicaciones que hubieran tenido repercusiones sobre el saber comúnmente aceptado y la repercusión de las políticas en términos generales.

¿Cuáles son las publicaciones influyentes?

Las publicaciones más influyentes son los libros de divulgación, los artículos generales de revistas prestigiosas no académicas y los documentos institucionales. El cuadro recoge las 31 publicaciones mencionadas más asiduamente.

De las respuestas al cuestionario se desprende que en el curso de los últimos 30 años, tres instituciones han dominado los debates sobre las políticas que afectan a los bosques, a saber, la FAO, el Banco Mundial y el Instituto Mundial sobre Recursos. Casi un tercio de los encuestados mencionan cuando menos un documento de la FAO o del Banco Mundial. Un número aún más elevado (64 encuestados) citan al menos una publicación relacionada con el Instituto Mundial sobre Recursos. En el caso de esta institución, un dato importante es el gran número de encuestados (34) que reseñan la obra de Repetto y Gillis, *Public policy and the misuse of forest resources*, publicado en 1988. De todas formas, 34 encuestados

(el 21 por ciento) señalan, además de esa obra, al menos una publicación del Instituto Mundial sobre Recursos.

La importante función del Banco Mundial y la FAO en la conformación del saber comúnmente aceptado se explica en parte por la masa crítica de recursos intelectuales de que disponen estas instituciones, y en parte por el hecho de que pueden promocionar sus ideas financiando iniciativas basadas en sus puntos de vista.

Los resultados de la encuesta muestran un gran predominio de los autores estadounidenses y europeos. Ninguno de los 39 autores y coautores de documentos citados por cinco o más encuestados procede de África, Asia o América Latina, pese a que la mayor parte de las publicaciones mencionadas se centran en los bosques tropicales. Esos resultados pueden deberse a la escasa representación de esos continentes entre las personas encuestadas, aunque probablemente esa no es la única razón.

¿Cómo influyeron las publicaciones en los debates y en la política?

Las respuestas de la encuesta no ponen de manifiesto que los documentos que los encuestados consideran influyentes hayan afectado directamente a las políticas. En la mayor parte de los casos, es plausible considerar que las publicaciones han influido en el saber comúnmente aceptado y en los conceptos de política en los círculos internacionales relacionados con las políticas, los aspectos académicos y la financiación, y que esa influencia se haya ejercido en último extremo sobre los responsables de la formulación de las políticas de algunos países.

No obstante, a nivel nacional, muchos de los encuestados afirmaron que los informes gubernamentales y los del Banco Mundial, así como los planes de acción forestal tropical, influyeron directamente en las políticas. Es lógico, dado que estos documentos proceden de grupos implicados directamente en los cambios de política. Probablemente, no fueron los documentos los que ejercieron una influencia importante, sino los procesos que culminaron en su elaboración o que siguieron a ella, que dieron lugar a acuerdos sobre las medidas que había que adoptar.

Las personas que respondieron a la encuesta señalaron también que algunos temas adquirieron preeminencia como

resultado de acciones de movimientos populares, de acontecimientos específicos o de iniciativas de los periodistas. En ocasiones, la investigación sobre estas cuestiones revela el intento de aprovechar la coyuntura con el fin de conseguir financiación para la investigación y de reclamar la atención de los responsables de la formulación de las políticas.

Los resultados de la encuesta no permiten establecer una distinción entre cuestiones y argumentos que adquieren notoriedad debido a determinadas publicaciones y las que la consiguen por otras razones, pero más tarde los expertos los asociaron con un conjunto de publicaciones.

Muchos de los encuestados subrayan que el hecho de que una publicación fuera influyente no significa que fuera de gran calidad. Muchos señalan que algunos materiales influyentes eran más deficientes que otros. Al parecer, los trabajos más influyentes se comercializaban mejor, es decir, se les daba un tratamiento periodístico, se colocaban en publicaciones muy leídas, los promocionaban personajes o movimientos públicos o se vinculaban con instituciones destacadas o procesos de modificación normativa.

Algunos de los encuestados manifestaron incluso que las publicaciones influyentes transmitían a menudo mensajes erróneos o engañosos, simplificando distintos aspectos y exagerando los riesgos y oportunidades para alcanzar a una audiencia más amplia, o modificando los hechos de acuerdo con sus programas preconcebidos. Un trabajo que posteriormente es desacreditado o criticado

puede ser, no obstante, muy influyente al plantear cuestiones importantes, modificar el debate científico y conformar el resultado de las políticas.

LOS ACONTECIMIENTOS, LAS PUBLICACIONES; EL SABER Y LAS POLÍTICAS

«El sino habitual de las nuevas verdades es comenzar como herejías y terminar como supersticiones.»

T.H. Huxley, "The coming of age of the Origin of species", en *Science and culture and other essays*, 1881

La comparación de la cronología de las publicaciones influyentes mencionadas en la encuesta con los principales acontecimientos y tendencias sociales mencionados en la historia de los debates sobre la política forestal (Humphreys, 1996; Kolk, 1996; Shepherd *et al.*, 1998) revela la existencia de nexos sugerentes en la evolución de los conceptos de política relacionados con los bosques.

Por ejemplo, el libro de Eckholm titulado *The other energy crisis: firewood* dio a conocer la crisis de la leña en 1975. La FAO abordó esta cuestión en 1978 con el mapa sobre la situación de la leña en los países en desarrollo. En 1980, la evaluación de la cubierta forestal mundial efectuada por la FAO contribuyó a convencer a los donantes y otras instancias de la importancia de la deforestación tropical y de la crisis de la leña. Este siguió siendo un tema destacado

hasta que a finales del decenio de 1980, los comentarios críticos de varias publicaciones lo hicieron desaparecer del debate internacional.

He aquí otro ejemplo: entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta, varios trabajos de Myers, entre ellos "The hamburger connection: how Central America's forests became North America's hamburgers", publicado en *Ambio* (1981) y *The primary source* (1984), subrayaron la gravedad de la crisis forestal tropical y la importancia de la biodiversidad. A finales del decenio de 1980, un sinnúmero de publicaciones y actividades relacionadas con la biodiversidad, incluido un libro de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos editado por Wilson en 1988, precedió a la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1992.

Durante los últimos 20 años, las políticas y proyectos de muchos países —particularmente los países más pequeños y más pobres que dependen de la ayuda exterior— han reflejado cambios similares en el saber comúnmente aceptado. La difusión de ideas suscitó y reflejó cambios en las prioridades y posiciones en el Banco Mundial, la FAO y los principales organismos de ayuda bilateral. A su vez, estos organismos aportaron a los responsables de la formulación de las políticas de los países en desarrollo nuevas ideas e incentivos financieros para aceptarlas. Además, un cuadro de consultores relativamente reducido fue recorriendo los países para difundir el saber

Publicaciones que cinco o más encuestados consideraron influyentes

Autores y año	Publicación	Número de menciones
Repetto, R. y Gillis, M., 1988	<i>Public policy and the misuse of forest resources</i> . Nueva York, Estados Unidos, Cambridge University Press	34
Peters, C.M., Gentry, A.H. y Mendelsohn, R.O., 1989	Valuation of an Amazonian rainforest. <i>Nature</i> , 339(29): 655-656	22
Poore, D., Burgess, P., Palmer, J., Rietbergen, S. y Synnott, T., 1989	<i>No timber without trees: sustainability in the tropical forests</i> . Earthscan Publications, Londres Reino Unido, Earthscan Publications	22
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), 1992	<i>Programa 21: Programa de acción para el desarrollo sostenible</i> . Nueva York, Naciones Unidas	17
FAO (1985)	<i>Tropical Forest Action Plan (TFAP): a call for action</i> . Roma	15
Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), 1987	<i>Our common future</i> . Oxford, Reino Unido, Oxford University Press	13
CNUMAD, 1992	Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (los «Principios forestales») Nueva York, Naciones Unidas	11
Westoby, J. 1978, 1987	Exposición en el Congreso Forestal Mundial, <i>The purpose of forests</i> (1978); <i>The purpose of forests – follies of development</i> . Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell (1987)	11

comúnmente aceptado del momento y para diseñar y ejecutar proyectos basados en esas premisas.

En la mayor parte de los casos transcurren varios años desde el momento en que se «lanzaban» nuevos conceptos de política con ocasión de acontecimientos destacados o publicaciones muy conocidas hasta que esas ideas se traducían en cambios en el saber comúnmente aceptado, en las políticas y en la financiación.

CONCLUSIONES

Resulta difícil encontrar publicaciones que hayan influido directamente en las políticas forestales únicamente por la fuerza de sus argumentos. Aunque algunas publicaciones han resultado influyentes, no se puede afirmar que hayan conformado políticas determinadas. No obstante, la investigación en materia de políticas parece fomentar una mayor conciencia de quienes intervienen en ellas y configurar el saber convencional.

Aunque se determinó que algunos documentos habían influido directamente en las políticas nacionales, probablemente no influyeron tanto los documentos en cuanto tales como los procesos que dieron lugar a su elaboración. La investigación relacionada con procesos normativos importantes o con organizaciones poderosas tiene más posibilidades de ejercer una influencia importante y adquirir un reconocimiento. No parece que la mera calidad de una publicación sea una condición necesaria o suficiente para ejercer influencia. En efecto, ha habido documentos influyentes y erróneos y determinados trabajos que luego han sido criticados o desacreditados por otros científicos han sido de gran importancia para plantear problemas, modificar el debate científico o configurar los resultados de las políticas.

Para que la labor de investigación sobre políticas sea influyente es tan importante la credibilidad como la idoneidad de la tarea realizada. La credibilidad parece estar muy relacionada con la reputación y la trayectoria de los autores, el prestigio de los editores y la influencia de las organizaciones que patrocinan la investigación y promueven sus resultados. Desdichadamente, el proceso por el que se adquiere la credibilidad ha atribuido a un grupo bastante reducido de analistas de política de países del Norte

y a algunas organizaciones importantes una influencia exagerada, que ha podido impedir las aportaciones de analistas e instituciones de países en desarrollo. Las obras que dicen a quienes han de formular las políticas y a los personajes destacados lo que están esperando oír tienen más posibilidades de ser influyentes que aquellas que van contra corriente. Es posible oponerse y desacreditar el saber y los conceptos de política comúnmente aceptados, pero es más fácil conseguirlo cuando las tendencias políticas, sociales, económicas y científicas dominantes van en la misma dirección.

Los investigadores sobre cuestiones de política pueden reforzar su influencia no sólo dando buenas respuestas a preguntas correctamente formuladas, sino también transmitiendo esos mensajes a las personas adecuadas (a las más influyentes) en el momento preciso y en la forma apropiada. Los investigadores e instituciones más influyentes serán aquellos que puedan establecer eficazmente «coaliciones» que apoyen sus puntos de vista en el escenario de la política y que consigan asociar su labor con iniciativas bien financiadas.

Los investigadores e instituciones decididos a ejercer influencia no sólo deben prestar atención a la elaboración del producto de investigación, sino también al mercado en el que debe competir ese producto. Los resultados de esta encuesta resaltan algunos aspectos importantes del mercado de la investigación. Los investigadores e instituciones que quieran ser influyentes deben evaluar constantemente la demanda de los productos de su investigación e identificar oportunidades para que su trabajo consiga notoriedad. Las encuestas como la que aquí se expone ocupan un lugar importante en esa evaluación. ♦



Bibliografía

- Boehmer-Christiansen, S.A.** 1995. Britain and the International Panel on Climate Change: the impacts of scientific advice on global warming, Part I: integrated policy analysis and the global dimension. *Environmental Politics*, 4(1): 1-18.
- Humphreys, D.** 1996. *Forest politics: the evolution of international cooperation*. Londres, Reino Unido, Earthscan Publications.
- Kolk, A.** 1996. *Forests in international environmental politics: international organisations, NGOs and the Brazilian Amazon*. Utrecht, Países Bajos, International Books.
- Shepherd, G., Brown, D., Richards, M. y Schreckenberg, K.** 1998. *EU forestry sourcebook*. Londres, Reino Unido, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Weiss, C.** 1977. Research for policy's sake: the enlightenment function of social research. *Policy Analysis*, 3: 531-545. ♦