

# La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?\*

Carol H. Weiss

---

Hemos aplazado ya bastante el examen de los efectos de la ciencia social sobre la política pública. Este capítulo y el siguiente, obra de Wittrock, enfocan ahora los modos en que las ciencias sociales influyen en el desarrollo de las políticas en el Estado moderno. Mientras Majone (capítulo XIII) tomó ideas de la filosofía de la ciencia, yo adopto una idea tomada del sistema jurídico: la idea de argumentación.

En la primera mitad del capítulo, examinaré la influencia de tres tipos de productos de la investigación sobre las políticas: datos y descubrimientos, ideas y crítica, y argumentos o informes para la acción de políticas. Mientras que el producto tradicional de un estudio de políticas es un informe del primer tipo, lleno de datos, conclusiones, estadísticas y descubrimientos, una revisión de los someros testimonios disponibles parece indicar que, en ciertos medios, la investigación ejerce mayor impacto cuando pasa a ser parte de la defensa activa de una posición preferida.

Así, la segunda parte del capítulo busca una respuesta a la pregunta normativa: ¿qué actitud deben adoptar los investigadores? Se enfrenta a la pregunta de si la defensa activa, la promoción y la recomendación tienen un lugar en la agenda del investigador de las políticas. La investigación de políticas es parienta cercana de la ciencia social, y aunque se haya puesto sus ropas de trabajo y se haya ido a laborar en las oficinas y antecámaras del gobierno, no ha abandonado su nombre de «ciencia»: de ahí las «ciencias

de las políticas». Hay algo incómodo en pensar siquiera en abandonar las normas de objetividad que caracterizan una ciencia y abrazar en cambio la noción de la defensa activa, la promoción y la recomendación, más apropiada para un grupo de interés o de cabilderos. Y sin embargo, los avances ocurridos en la epistemología (y hasta en la mecánica cuántica) han socavado los conceptos de una sola realidad «que está ahí». En el periodo pospositivista, todos tenemos clara conciencia de que los investigadores «construyen» el mundo que estudian y de que los valores, prioridades y modelos conceptuales que ponen en su trabajo influyen sobre las cosas que ellos «descubren». Si la objetividad es en realidad una ilusión, ¿es la recomendación, tal vez, un franco reconocimiento del carácter parcial de su obra? Yo batallo con este dilema e intento establecer las implicaciones de los diversos cursos de acción para los investigadores de políticas y para las instituciones para las que trabajan y a las que sirven.

Las cuestiones que enfocamos en este capítulo son importantes en varios niveles. La cuestión empírica —en qué forma ejerce mayor efecto la investigación de políticas— tiene un enfoque aplicado; a aquellos científicos sociales que intentan aumentar la influencia del análisis empírico sistemático sobre la elaboración de las políticas públicas les convendría saber en qué forma de presentación es más probable ejercer un impacto en diferentes arenas. Si supiéramos lo suficiente, podríamos ayudar a hacer que sus informes tuviesen el máximo efecto.

La cuestión del proceso —cómo la información interactúa con otros elementos en la formulación de las decisiones públicas— posee importantes elementos sustantivos. Tiene implicaciones para el papel de los expertos —en este caso, los investigadores de las ciencias sociales— en el sistema de elaboración de las políticas. Si los investigadores logran influir más sobre las políticas cuando van más allá de su papel tradicional de aportar evidencia empírica, entonces encontraremos preguntas acerca de los efectos probables de su ingreso más dinámico en los conciliábulos de la hechura de políticas. En particular, si utilizan la investigación para hacer avanzar valores de políticas, ¿pondrán en peligro su «boleto de entrada», el cual se basa en suposiciones de un conocimiento objetivo y que se impone? ¿Se enajenarán a algunas partes del espectro político? ¿Servirá su recomendación para dar una ventaja especial a los intereses

que favorecen? ¿Pondrá en peligro los intereses de la ciencia social institucional? ¿O resistirán los científicos sociales las presiones que se les hagan para contratarlos como activistas argumentativos, en favor de unas orientaciones de política particulares o de políticas específicas? A la postre, tendremos que enfrentarnos a la pregunta normativa de cuál es el papel apropiado para un experto en una entidad política de carácter democrática.

Desde el principio, reconozcamos que la investigación de políticas o cualquier otro tipo de investigación no va a determinar la principal dirección de la política. Políticos y funcionarios poseen convicciones ideológicas y constelaciones de intereses, que en gran parte determinan el rumbo que ellos siguen. El lugar de la información en general y de la información de la investigación en particular deben verse, antes bien, en el sentido de ayudar a los elaboradores de políticas a decidir cuáles medidas son las más apropiadas para la realización de sus ideologías y sus intereses (Weiss, 1983). No se espera que los investigadores participen como tomadores de decisiones. En la esfera de la política pública, su tarea ha sido, en general, iluminar las consecuencias de las diversas opciones para que quienes ocupan los cargos de autoridad puedan saber lo que obtendrán y aquello a lo que renunciarán al seleccionar un rumbo particular. La investigación de políticas es un actor de reparto en el drama de la hechura de políticas. La pregunta empírica es ¿en qué condiciones entra siquiera la investigación en escena y, cuando lo hace, qué consecuencias tendrá para el desenvolvimiento de la acción? Aunque creo que esta generalización es cierta en países del mundo entero, es importante observar que casi toda la evidencia de este capítulo se deriva de la experiencia norteamericana.

### **La investigación de políticas como datos**

Hasta hace cerca de un decenio se daba por sentado que lo que deseaban los formuladores de las políticas era precisamente lo que los investigadores eran más capaces de ofrecer: o sea, datos, descubrimientos y conclusiones de investigación. Los científicos sociales presuponían que los funcionarios políticos y burocráticos encontrarían el proceso de toma de decisiones considerablemente simplificado si supieran, por ejemplo, cuántas personas que viven en la pobreza eran adultos, sin impedimentos físicos y sin niños pequeños; si la enseñanza para niños con un limitado dominio del inglés

ha sido mejor si se les enseña en la lengua materna de los niños o en inglés; si una reducción del impuesto a las ganancias del capital aceleraría el crecimiento económico o reduciría el ingreso del gobierno. Sin duda, las políticas podrían beneficiarse si contaran con mejores datos sobre la situación de las condiciones actuales, la evaluación de la eficacia de los programas pasados y actuales y las probables consecuencias futuras de las diversas opciones de acción.

Todo esto parecía muy razonable. Lo malo era que cuando los científicos sociales se ponían a estudiar los efectos de la investigación sobre las decisiones del gobierno, encontraban muy poco efecto (Caplan, 1977; Bulmer, 1978; Weiss y Bucuvalas, 1980; Alkin *et al.*, 1979; Deitchman, 1976; Dockrell, 1982; Knorr, 1977; Rich, 1977; Leff, 1985; Walker, 1987). Aun cuando se encargaran explícitamente estudios de políticas para responder a preguntas específicas del gobierno, no parecían tener gran efecto sobre las decisiones ulteriores. Los estudios de evaluación fueron un ejemplo notable. En muchos ámbitos, se encargaron evaluaciones para descubrir hasta qué punto programas generosamente patrocinados por el gobierno estaban alcanzando sus metas con objeto de tomar decisiones acerca de su continuación, terminación o cambio. Pero los resultados de la evaluación parecieron ejercer muy poca diferencia sobre el destino de los programas estudiados (véase también Majone, capítulo XIII). El programa *Head Start* salió casi incólume de una temprana evaluación desfavorable y luego procedió a florecer. Los *Job Corps* se enfrentaron a evaluaciones de costo-beneficio que habrían debido conducir a su temprana muerte, pero conservaron su apoyo político. Por otra parte, la favorable evaluación de las becas de *college*, de acuerdo con la Ley Nacional de Educación para la Defensa, no bastó para salvar al programa de severos recortes y de su terminación.

Lo que ocurría era que otros valores e intereses tomaban precedencia sobre los datos. Si los encargados de las políticas deseaban mostrar a sus votantes que estaban «haciendo algo» contra el desempleo, para ellos no significaba mucha diferencia que las políticas de preparación en el empleo que ellos habían apoyado estuviesen ejerciendo un impacto mínimo. Al menos, ahí quedaban registradas, diciendo que apoyaban el empleo. Si otro grupo de formuladores de políticas estaba comprometido, por principio,

con la desregulación y la privatización, no estaba interesado en escuchar los descubrimientos acerca de la ocasional superioridad de los servicios suministrados públicamente. Esa opción estaba fuera de lo que podían aceptar. Los descubrimientos de la investigación se utilizaban básicamente cuando ayudaban a los actores de las políticas a hacer lo que ya deseaban hacer. En tales circunstancias, los datos les ayudaban a ajustar, adaptar y afinar sus propuestas para que embonaran mejor en los hechos del caso.

Algunos datos se toman en cuenta ya por rutina en la toma de decisiones gubernamental. Ciertos tipos de datos económicos parecen convenir particularmente, porque los datos económicos ocupan un lugar central en las decisiones acerca de impuestos y gastos. Quiéranlo o no, los gobiernos se ven envueltos en la política macroeconómica y llegan a depender marcadamente de las previsiones económicas. Al enfrentarse a cuestiones específicas como la solvencia del Fideicomiso de Seguridad Social, los datos económicos ejercieron gran influencia. Pero a veces hasta los datos económicos se utilizan más como «munitiones» para apoyar posiciones de políticas ya existentes, que como señales de guía. Los mismos datos han aparecido en ambos lados de una cuestión, utilizados en apoyo de prescripciones radicalmente distintas... de acuerdo con las inclinaciones políticas de sus partidarios.

Algunos datos estadísticos y de investigación de varias índoles sí han afectado los contornos de las políticas, como los datos sobre las necesidades de salud de los ancianos (que influyeron sobre la aprobación de *Medicare*), las tasas de ocupación de camas de hospital (que influyeron en las decisiones sobre la construcción de hospitales), la prevalencia del analfabetismo de adultos (el estudio efectuado por el National Assessment of Educational Progress mostró tasas inferiores a las esperadas y redujo la importancia política de esta cuestión en 1986) y las tasas de desempleo (utilizadas en apoyo de toda una variedad de programas de capacitación laboral y creación de empleos). Algunas fórmulas del gobierno, como las utilizadas para calcular los gastos y reembolsos de *Medicare*, la distribución de la ayuda federal a los estados, los planes de retiro del servicio civil, etc., dependen de los datos; los que toman las decisiones se ven obligados a prestar atención a las cifras.

¿Quién es probable que transmita la investigación de políticas en forma de datos a los funcionarios del gobierno? Obviamente, los propios investigadores y analistas. Escriben informes a la manera en que los investigadores escriben sus informes, con datos, cuadros, gráficas y tal vez unas cuantas fórmulas en el apéndice, junto con su interpretación de lo que significan los datos. Una concesión habitual a la esfera de las políticas es que incluyen un «sumario ejecutivo», en que resumen los puntos clave en unas cuantas páginas y a veces tratan de sacar las implicaciones de los datos para las opciones de políticas a que se enfrentarán quienes tomen las decisiones. El sumario ejecutivo suele estar bien escrito, pero la aplicación de los descubrimientos a las actuales opciones de políticas a veces no da en el blanco; no todos los investigadores están lo bastante cerca del «juego interno» de la hechura de políticas para tener siquiera un atisbo de las opciones que se están considerando más seriamente; y para que sus esfuerzos sean oportunos y pertinentes, deberán revelar más que su condición de simples aficionados en la arena de las políticas.

Por encima de todo, los descubrimientos de la investigación no han tenido tanta influencia sobre las decisiones legislativas o burocráticas en materia de políticas como originalmente habían esperado los científicos sociales. A mediados de los setenta, cuando se puso en marcha el estudio empírico de la situación, los especialistas se sintieron perplejos y desalentados. Varias fueron las razones de su desencanto, y no fue la menor de ellas el altísimo nivel de las expectativas que habían puesto en el tema. Consideraban la toma de decisiones como una empresa racional y esperaban que la información ejerciera una influencia directa. Muchos de ellos creían en el antiguo adagio de que saber es poder, sin comprender que en la política suele ocurrir, más a menudo, lo contrario: poder es conocer... o al menos da acceso y control del conocimiento. Los científicos sociales también fueron ingenuos al no comprender la tenacidad de las convicciones ideológicas y del interés egoísta de las organizaciones. De hecho, su optimismo original y desencanto ulterior casi los cegaron ante los cambios muy reales, pero sutiles y lentos, que causó la investigación de las políticas.

## La investigación de políticas como ideas

Lo que encontramos a mediados y finales de los setenta fue que la investigación de políticas servía menos de dirección a las políticas, que de «ilustración» general para los elaboradores de las políticas. Estos no estaban utilizando tanto datos sueltos cuantitativos o cualitativos, o conjuntos de descubrimientos, sino eran influidos por las generalizaciones basadas en los datos.

Lo que distingue a la investigación de políticas como ideas es que se ha prescindido de la mayor parte de todo el atavío de la investigación. Se pierde lo específico de la metodología de investigación. Los encargados de las políticas y sus ayudantes no tienen la menor idea del carácter de la muestra, el número de casos, el contenido de las intervenciones que haya habido, las preguntas específicas planteadas, cómo se procesaron y analizaron los datos, ni de la calidad del estudio como investigación: cualquiera de los puntos específicos que les capacitarían a ver lo bueno que había sido el estudio, la credibilidad que debían darle y en qué situaciones sería razonable generalizar. Esta condición a menudo se sostiene aun cuando la investigación se presente como datos. La característica más reveladora de la investigación como ideas es que también han desaparecido los descubrimientos reales del estudio. Lo que la gente recuerda es que los programas de preparación en el trabajo funcionan para las madres que reciben pagos de la asistencia pública, pero no para los adolescentes o para los desempleados crónicos. Los descubrimientos originales de la investigación se reducen a una simple «historia», los enunciados condicionantes se pierden, y las conclusiones a menudo se extienden más allá de los descubrimientos del estudio. De este modo, los actores de la política recuerdan que la educación preescolar mejora los logros entre los niños menesterosos en la escuela, pero no recuerdan que el Programa Preescolar de Perry, que fue la fuente de muchos datos, tuvo un total de 58 niños en el grupo experimental, y que las diferencias en el cociente intelectual entre los experimentales y los de control desaparecieron a la edad de 14 años (Schweinhart y Weikart, 1980). Lo que queda es que una temprana intervención en la educación de los jóvenes es mejor que aguardar hasta que sea tarde. Entonces se aplica la idea (mucho más de lo que la justificarían los datos) para influir

sobre el desarrollo de los tempranos programas para la educación, salud y rehabilitación de la niñez.

En el aspecto positivo, las ideas tomadas de la investigación de las políticas pueden darnos nuevos atisbos del proceso de las políticas. Pueden alterar el modo en que la gente conceptualiza las cuestiones y enmarca los problemas (véase también Rein y Schon, capítulo XII). Las ideas pueden modificar el modo en que la gente percibe los elementos de una situación que pueden modificarse y los que tienen que aceptarse como dados. Pueden alterar la importancia de un problema y ayudar a darle mayor o menor importancia en la agenda pública. Las ideas pueden ayudar a determinar, por ejemplo, qué faceta de un problema deberá seleccionarse para la acción, si se debe gastar dinero en investigación médica o en tratamiento o prevención. Con el correr del tiempo, la asimilación de las ideas de la investigación puede ayudar a transformar el modo en que se enfocan las cuestiones de política y los tipos de solución que se consideran, se debaten y se adoptan.

¿Quién transmite la investigación de política en forma de ideas? Ante todo, los intermediarios de la investigación. Los especialistas han estado escribiendo durante más de 20 años acerca de los «intermediarios», en el proceso de propagación de la investigación (Lazarsfeld *et al.*, 1967; Wilson, 1978). Los escritos han sido caprichosos o bien exhortatorios, y piden la creación de una ocupación especializada que se encargue de convertir los descubrimientos de la investigación en prescripciones prácticas para quienes toman las decisiones. El subtexto de los escritos sobre los intermediarios ha sido que quienes adopten la especialidad de «hacer contactos» deben su lealtad a la investigación y no a los practicantes o elaboradores de las políticas (véase también Lippitt, 1969; Miles, 1964). Lo que rara vez se ha notado en las discusiones sobre los intermediarios de la investigación es que ya hay cierto número de personas encargadas de esos roles de vinculación; incluyen a asesores, preparadores, oradores, cabilderos, periodistas y otros (Weiss, 1986).

Los propios investigadores pueden ser intermediarios al transmitir el tema general de su labor o de la de otros. Cuando sirven como asesores de dependencias gubernamentales o como miembros de comisiones seleccionadas, su aportación distintiva es la de ideas desarrolladas por

medio de la investigación. El escritor profesional que elabora el «resumen ejecutivo» acerca de un estudio para su publicación, el periodista que escribe un reportaje sobre un estudio para la prensa semanal o cotidiana, el profesorado universitario que incluye los descubrimientos de la investigación en sus conferencias en el aula para educar a la siguiente generación, los preparadores, los participantes en las conferencias, quienes hablan en banquetes, desayunos y reuniones anuales, amigos y conocidos —todas las diversas personas que hayan oído los resultados de la investigación, en persona o de cuarta mano— las transmiten a quienes toman las decisiones. Algunos de ellos lo hacen intencionalmente, porque los descubrimientos de la investigación apoyan una actitud que ellos desean imponer, como suelen hacerlo los cabilderos; a veces actúan neutralmente, y esto es parte de su propio trabajo, como cuando los reporteros escriben noticias acerca de la investigación; a veces lo hacen ociosamente, como simple tema de conversación. En todas estas comunicaciones se pierden el tono y el detalle de la investigación original, y queda muy poca seriedad científica. Se hace hincapié en el meollo del relato. Por ejemplo, el tiempo que los estudiantes dedican a las tareas es lo que establece la diferencia acerca de cuánto aprenden; las terapias a largo plazo contra el alcoholismo no son más eficaces que las intervenciones breves. Estos son los tipos de ideas que «gotean» hasta la esfera de las políticas, desde toda una variedad de fuentes que ayudan a establecer el clima de la opinión para tomar decisiones ulteriores (Weiss, 1980, 1986).

Aunque hemos empleado el noble término de ilustración para describir la circulación de la investigación como ideas, desde luego no hay ninguna garantía de que las ideas sean correctas... o de que sean mejores que las que teníamos antes. La investigación de la que se derivaron pudo ser inadecuada, conceptual o metodológicamente; su abreviación en resúmenes o «lemas» puede haber omitido elementos vitales; la traducción pudo ser una completa deformación. Y sin embargo, las ideas procedentes de la investigación entran en circulación. Al ser absorbidas por el pensamiento convencional moldean las suposiciones de la gente acerca de lo que es importante, de lo que debe hacerse y de las soluciones que probablemente ayudarán a alcanzar los fines deseados.

Una serie de estudios que se han realizado desde 1975 sobre los efectos de la investigación mostraron que este es el «uso» más característico de la investigación (Aaron, 1978; Banting, 1979; Barber, 1987; Bulmer, 1978, 1982, 1987; Cherns, 1979; Derthick y Quirk, 1985; Feller, 1986; Hayes, 1982; Husén y Kogan, 1984; Kallen *et al.*, 1982; Patton *et al.*, 1977; Rich, 1981; Sabatier, 1978; Saxe, 1986; Weiss, 1977, 1980, 1986, 1989; Weiss y Bucuvalas, 1980). Mientras que la investigación como datos altera el curso de acción en esferas limitadas, muchos funcionarios dicen que las ideas llegadas de la investigación han alterado el modo mismo en que definen los problemas. Les parece difícil citar los efectos de la investigación sobre decisiones en concreto, pero tienen la sensación de que imbuje su comprensión y su labor.

Donde las ideas procedentes de la investigación tienen que ver con insuficiencias de una política actual provocan dudas acerca del *statu quo*. Refuerzan el escepticismo existente y sugieren que los responsables de las políticas deben reexaminar lo que se está haciendo y reconsiderar lo que se debe hacer. A menudo, favorecen una reevaluación fundamental de las políticas que están en vigor. Por ejemplo, las evaluaciones de los planes federales para contener el alza de los costos de hospitales, como los esfuerzos por reducir el gasto de capital y también la permanencia de los pacientes mostraron que las regulaciones no estaban funcionando. Al mismo tiempo, se descubrió que ciertos planes de reembolso habían surtido cierto efecto sobre la reducción de costos. Entonces, los investigadores crearon un sistema de «grupos relacionados con el diagnóstico» (DRG) para rembolsar a los hospitales de acuerdo con el diagnóstico del paciente; el sistema fue adoptado por el gobierno federal. Otro ejemplo fue la investigación que mostró que las innovaciones impuestas «de arriba abajo» a las escuelas solían durar muy poco. La idea estimuló a los funcionarios de la educación y a los legisladores, para canalizar fondos hacia innovaciones creadas localmente, en lugar de imponer cambios que todas las escuelas debieran acatar. La función de la investigación como crítica básica de las políticas puede, con el tiempo, tener efectos de largo alcance.

### La investigación de políticas como argumentos

La investigación de políticas como argumentos representa no solo una investigación que se ha diluido, sino también una investigación a la que

se ha añadido algo. Lo que se ha añadido es una actitud de defensa activa y recomendación. Cuando esto ocurre, no solo se pierden algunos de los datos, como en la investigación como ideas, sino también se pierden selectivamente los datos. Los descubrimientos que favorecen «la otra mano» o que debilitan el poder del argumento se descartan, con objeto de hacer más convincente el argumento.

Desde luego, gran parte de la investigación de políticas se ha planeado para considerar los efectos pasados o los potenciales futuros de distintas políticas, y sus descubrimientos casi siempre preferirán un curso sobre otro. Lo que tengo en mente no es esa preferencia con base empírica; antes bien, la investigación como argumentos comienza con un conjunto de valores (sean los del investigador, los del cliente o los del empleador), y solo considera opciones dentro de esta gama ideológica. La restricción de la perspectiva puede ser involuntaria, como cuando los investigadores que trabajan para una compañía de productos químicos sencillamente no toman en cuenta los costos públicos de la limpieza de desechos tóxicos, y los investigadores que trabajan para un grupo ambientalista no consideran los efectos de mayores costos de limpieza para la supervivencia de la compañía. El marco mental puede ser automático e inconsciente, o deliberado. Agencias o intereses particulares pueden enmarcar la investigación en formas que probablemente promuevan los valores que ellos defienden. Pero algún conjunto de premisas de valor rodea toda la investigación, y el que consideremos que un estudio se basa en premisas justas o sesgadas es algo que depende más de que estemos de acuerdo con los valores integrados, que de las características del propio estudio.

La investigación que se presenta como argumento en apoyo de una conclusión particular tiene grandes ventajas para los ajetreados tomadores de decisiones: (1) Les ahorra tiempo y trabajo. No tienen que descifrar las implicaciones de la investigación; la investigación como argumento explica las implicaciones de sus descubrimientos en términos fáciles de comprender. (2) El argumento relaciona explícitamente la investigación con el problema en cuestión. Dice: por causa de la información a, b y c, cámbiese el artículo 4 (a) en tal y tal sentido. Esa concreción es muy atractiva. El argumento empieza con la preocupación inmediata del elaborador de la política y presenta la investigación como garantía. (3) La integración de

argumento y evidencia forma un limpio paquete para emplearlo en las negociaciones burocráticas o legislativas. Y los partidarios ya existentes pueden utilizar el paquete en el debate y la negociación.

¿Quién transmitirá, probablemente, la investigación como argumento? Los grupos de interés son un canal. Los grupos de interés y las organizaciones de cabildeo diseminan cantidades considerables de información analítica, con objeto de fortalecer sus posiciones. En un estudio sobre los «cabilderos» de Washington, Schlozman y Tierney (1986) descubrieron que la abrumadora mayoría de los cabilderos (92 %) informaron que la función de «presentar resultados de investigación o información técnica» era parte de su tarea. Entre las actividades a que dedicaron la mayor parte de su tiempo y de sus recursos, los «cabilderos» la colocaron en tercer lugar de las 27 actividades enumeradas. Solo «establecer contacto directo con funcionarios del gobierno» y «atestiguar en las audiencias» requerían más tiempo y esfuerzo que presentar los resultados de una investigación. En mi investigación del Congreso de los Estados Unidos, descubrí que el personal del comité se basaba notablemente en representantes de grupos de interés para obtener información acerca de sus posiciones ante cláusulas legislativas, y también en busca de testimonios para que esas posiciones fuesen convincentes (Weiss, 1989).

Los grupos de interés —grupos de intereses públicos, asociaciones profesionales, grupos de intereses privados— son especialmente notorios en la legislatura. Es allí donde la investigación como argumentos parece florecer más abiertamente. En estos días, cuando el gobierno de los Estados Unidos está dedicado a microadministrar detalles que solían dejarse para que las agencias ejecutivas los aplicaran, los legisladores necesitan prescripciones e información detalladas. También es en la legislatura donde más apremia el tiempo; por eso, si se quiere que la investigación afecte la acción legislativa, parece hacerlo con la mayor facilidad en forma de argumentos.

A primera vista, las burocracias parecen menos receptivas a la investigación como argumentos. Tienen un personal más numeroso y especializado y poseen sus propias oficinas de investigación, análisis y evaluación. Patrocinan su propia investigación interna y externa y se mantienen al día con respecto a los avances ocurridos en su campo. Su periodo también es



más largo, y por ello tienen mejores memorias institucionales de asuntos, investigación y argumentos anteriores. Y para obtener conocimientos no dependen tanto de cómo se los presenten los grupos de interés.

Y sin embargo, a pesar de ser expertos, los burócratas no son inmunes al señuelo de la investigación como argumento. El rasgo distintivo de las agencias burocráticas es lo improbable de que los partidarios de los argumentos no formen parte de los grupos de interés. Más a menudo son partidarios comprometidos que se encuentran dentro de las filas de la burocracia misma. Las facciones internas se valen de la investigación para fortalecer sus argumentos en los debates de la organización.

Las tres imágenes de la investigación de políticas —datos, ideas y argumentos— hacen distintas suposiciones acerca de la naturaleza del proceso de hechuras de las políticas (véase Wittrock, capítulo XV). Bajo la imagen de la investigación como datos se encuentra una visión tecnocrática. Los funcionarios están muy deseosos de hacer un trabajo competente. Hay poco conflicto de metas; los datos de los investigadores son compatibles con las necesidades de los usuarios; los usuarios tienen conocimiento suficiente de los datos para buscar en ellos calidad y aplicarlos eficazmente al problema del momento. Se ve la traza de una burocracia casi weberiana en que la información se utiliza para aumentar la eficiencia.

La idea de la investigación como ideas tiene un sabor menos mecanicista, más humanista. Los funcionarios no necesariamente se orientan a una tarea inmediata. Múltiples problemas y prescripciones complejas compiten por la atención general. Hay espacio para un considerable «juego» en el sistema. La formulación de los problemas que hacen los investigadores no necesariamente coincide con las necesidades inmediatas de quienes toman las decisiones, y estos pueden recordar selectivamente las ideas que más les gustan. Es un lugar de autoridad dispersa. La imagen del modelo de la toma de decisiones como un «cesto de basura» de March y Olsen (1976) es perfectamente compatible con el concepto de la investigación como ideas. Problemas van y vienen; ideas van y vienen; los participantes pueden o no asignar una idea a un problema de momento. Pero las ideas quedan confusamente almacenadas en la memoria de la gente y pueden resurgir al aparecer nuevas cuestiones.

La investigación como argumentación presupone una toma de decisiones con factores en pugna. Tiene un trasfondo político. Intereses y valores se encuentran en disputa. Los partidarios de ciertas ideas utilizan la investigación cuando y si favorece sus propios casos, en el barullo de la toma de decisiones organizativa. Es probable que la investigación beneficie a los intereses en pugna que tengan los recursos necesarios para pagar investigación, y que tengan el refinamiento necesario para utilizar la investigación con el fin de promover su bando en la controversia.

### Conclusiones tentativas e hipótesis nuevas

La investigación política se utiliza en forma de datos para toda una gama de usos especializados, pero a menudo son cuestiones detalladas y cotidianas. La influencia de los datos sobre las grandes cuestiones parece relativamente insólita fuera del ámbito de la economía. La investigación como ideas fluye a la arena de las políticas pasando por toda una variedad de fuentes no coordinadas. Este uso parece ser omnipresente, pero no está claro el efecto que tenga sobre elecciones específicas de política. Ideas llegadas de la investigación se vuelven corrientes, parte del discurso político y, sin embargo, no afectan la acción de las autoridades. Tampoco sabemos bien qué importancia tenga la investigación como fuente de ideas, en contrapeso con otras fuentes. La investigación entra en la arena de las políticas como *argumentos*, principalmente por medio de las actividades organizadas de sus partidarios. Los grupos de interés que operan en la legislatura y en las facciones internas que compiten dentro de las agencias ejecutivas pueden hacer uso de la investigación por medio de la argumentación. Citar el apoyo de la investigación a menudo parece ser táctica eficaz para llamar la atención hacia una posición, sobre todo cuando sus partidarios tratan de llevar sus argumentos al público. La evidencia de la investigación da legitimidad al caso y, a veces, mayor notoriedad. Sin embargo, el resultado de cualquier argumento particular puede no depender tanto de la fuerza de la evidencia cuanto del poder de la coalición que la apoya.

Es difícil tratar de desenredar el extraño papel de la investigación, por causa de la constante interacción de información, ideología e intereses. Y la investigación no triunfa. No pasa por encima de creencias e intereses.

Lo que sí puede hacer es ayudar a las personas a figurarse cuál decisión específica será la que más favorezca sus intereses y sus convicciones ideológicas en un caso particular (Weiss, 1983). Dado que es tan complejo el proceso de llegar a una decisión, primero en la mente de cada persona y luego entre individuos, para la organización en conjunto el papel de la información (y de ese subconjunto de información que procede de la investigación) probablemente no podrá saberse nunca con certidumbre.

En cambio, podemos ofrecer una serie de hipótesis. Con base en la investigación efectuada y el testimonio de los participantes interesados, deseo ofrecer estas hipótesis preliminares acerca de la influencia de la investigación en forma de datos, ideas y argumentos sobre la política pública.

La investigación como datos más probablemente tendrá influencia:

"en situaciones de consenso sobre valores y metas. La investigación puede precisar el problema y aclarar sus parámetros, y servir de base para hacer buenas estimaciones de la eficacia de los correctivos;

cuando se plantean claramente dos o tres opciones. Si se ha diseñado explícitamente la investigación para poner a prueba cierto número limitado de opciones y si los descubrimientos son bien claros, los datos tendrán buena oportunidad de establecer una diferencia;

en situaciones en rápido cambio. Cuando nadie sabe cuál es la situación, es probable que se atienda a datos, particularmente si muestran que las condiciones actuales están fuera de la zona de aceptabilidad (Steinbruner, 1974). Sin embargo, más probablemente se les utilizará como «reconocimiento» y como trasfondo que como guía para la acción;

cuando los que toman las decisiones (o su personal) tienen buenos conocimientos analíticos. Utilizar datos es algo que exige un conocimiento de las técnicas de investigación para que se pueda evaluar la calidad de los datos, y una comprensión de las limitaciones de la investigación, de modo que los datos no se apliquen a situaciones que vayan más allá de su generalizabilidad".

La investigación como ideas más probablemente tendrá influencia:

"en las primeras etapas de una discusión política. Es entonces cuando hay espacio para la consideración de las distintas facetas de un problema y para las diversas soluciones. Cuando la discusión ya ha llegado demasiado lejos, quienes toman las decisiones han enmarcado el asunto y empezado a endurecer sus posiciones;

cuando la política existente está en desorden. En condiciones de fracaso y crisis, aun los más endurecidos buscan un modo de salir de la situación;

cuando es grande la incertidumbre. Cuando nadie sabe qué hacer o qué funcionará, las ideas tienen buena demanda;

en las arenas de política descentralizadas, cuando deciden muchos cuerpos separados. En arenas como la justicia penal o la educación, cuando está dispersa la autoridad de las decisiones, una idea relativamente sencilla puede llegar más lejos y con mayor rapidez que unos datos detallados".

La investigación como argumentos más probablemente tendrá influencia:

"cuando es intenso el conflicto. En un área conflictiva donde los diferentes bandos han marcado sus posiciones, lo que cada quien está buscando es garantía y apoyo para fortalecer su propio caso. La investigación puede aportar pruebas que tranquilizarán a los partidarios, convencer a los indecisos y debilitar las posiciones rivales;

en las legislaturas. Como la legislatura es el sitio quintaesenciado para la resolución de diferencias ideológicas y basadas en un interés, la argumentación es el humor prevaleciente, y será bien recibida toda investigación que apoye ciertos argumentos;

después de tomadas las decisiones (como legitimación). La toma de decisiones es la estación de paso a la puesta en marcha y al impacto último. Para unir la organización y los individuos que aplicarán las decisiones, hay una continua necesidad de legitimación. Y la investigación puede ayudar a satisfacer la necesidad".

## El dilema normativo

El análisis nos sugiere, hasta aquí, que pueden obtenerse beneficios cuando se emplea la investigación de políticas en un papel de defensa activa en la toma democrática de decisiones. Los primeros beneficios son un aumento de notoriedad e influencia. La investigación utilizada como apoyo para un argumento de políticas no tiene que salir a buscar quién la atienda; encuentra un público ya dispuesto entre quienes están comprometidos con las políticas que la investigación propone. Se alegrarán de divulgar y propagar sus descubrimientos, como armas para su causa. Por ello, es probable que se logre evitar el frecuente destino de la investigación de políticas: languidecer olvidada y al margen.

Además, en cuanto esa investigación entre en la liza de las políticas, probablemente tendrá una mejor oportunidad de surtir efectos sobre la discusión de políticas. Por una parte, refuerza las convicciones de partidarios ya dispuestos y les da mayor confianza en su posición. Si en los descubrimientos de la investigación hay elementos que arrojan dudas sobre ciertas premisas de su posición, podrán fortalecer sus argumentos. También se les podrá atraer a modificar ciertos subpuntos de sus propuestas para hacerlos más congruentes con la evidencia. Armados con testimonios convincentes, también podrán estar mejor equipados para convencer a los indecisos a que se pongan de su lado. Por ello, es probable que puedan fortalecer su coalición y mejorar las posibilidades de que prevalezca la posición favorecida por la investigación.

Aunque la investigación como argumento puede ser más persuasiva en la arena de las políticas, representa una mezcla de funciones científicas y partidistas. Así, vuelve a plantear ciertas preguntas difíciles acerca del papel apropiado de los expertos en una sociedad democrática y, particularmente, preguntas acerca de la ciencia social como conocimiento científico o argumento especial. Si los científicos sociales abandonan su insistencia en la objetividad, ¿no estarán socavando la posición de neutralidad experta que, para empezar, les valió ser invitados a la arena de las políticas? Esta es una interrogante que tiene ya un largo historial en la ciencia social norteamericana.

## **Antecedentes históricos**

En los Estados Unidos, las ciencias sociales empezaron a separarse de la filosofía moral a mediados del siglo XIX, como respuesta, en gran parte, a los problemas planteados por la Revolución Industrial. Los primeros científicos sociales eran reformadores: sociólogos, politólogos y, sobre todo, economistas. Fueron atraídos a las nascentes disciplinas, primero por causa de su interés en aportar un conocimiento que aliviara las condiciones de pauperismo, inquietud laboral, poblaciones no asimiladas, barrios bajos y otras patologías de los Estados Unidos durante su industrialización en el siglo XIX. Los primeros científicos sociales fueron ciudadanos voluntarios; poco después, estos «aficionados» fueron desplazados por académicos profesionales. Según Furner (1975: 3):

Ambos grupos se enfrentaron a un problema común: cómo reconciliar los intereses reformistas que para empezar les habían atraído a la ciencia social, con su necesidad de reconocimiento como científicos objetivos y desapasionados, capaces de dar una guía desinteresada a la sociedad.

La solución que con el tiempo crearon consistió en subrayar en sus disciplinas los elementos teóricos y de formación de conocimiento. Al profesionalizarse las ciencias sociales y expulsar a sus miembros «aficionados» y al convertir, cada vez más, a la universidad en su base, el hincapié en el conocimiento fue una actitud natural, lo que no significó que los científicos sociales abandonaran el impulso reformista. En los últimos decenios del siglo se elaboró, por medios tentativos, una definición de los límites ideológicos apropiados, y surgió un consenso sobre los límites permisibles de desviación. Los científicos sociales que se quedaron dentro de la corriente liberal aceptable pudieron afirmar entonces que su labor era objetiva y que merecía la protección de la libertad académica. Los científicos sociales «envolvieron sus intenciones reformistas en un manto de prerrogativa profesional, que los protegió de las consecuencias de hacer recomendaciones que de otra manera habrían constituido un gran riesgo» (Furner, 1975: 322). Y la objetividad se convirtió en escudo contra todo ataque. En la academia, los científicos sociales abrazaron la objetividad y el desarrollo de teorías como elementos centrales de sus ciencias de la sociedad. Hasta los científicos sociales que parecían utilizar la investigación para hacer casos de políticas, pudieron contar con su

adherencia a las normas profesionales, para protegerse de contraataques de quienes se encontraban fuera del privilegiado bastión de la disciplina y de la universidad (para una perspectiva comparativa sobre estos desarrollos, véase Wittrock *et al.*, capítulo II).

Los entendimientos negociados a finales del siglo XIX y principios del XX sirvieron bien a los científicos sociales (Lyons, 1969). Pudieron hacer avanzar la base del conocimiento de las disciplinas y al mismo tiempo utilizar su labor en provecho de su agenda sociopolítica. Pero a finales del siglo XX hubo un difundido reconocimiento de la intrusión inevitable de los valores, aun en la investigación más objetiva y desapasionada. Los científicos sociales llegaron a reconocer el hecho de que la actitud política y filosófica de su labor era influida por su restringida visión teórica, sus suposiciones iniciales, sus preferencias metodológicas, sus incompletos modelos explicativos y otros obstáculos inevitables hacia la verdadera objetividad. En realidad, muchos llegaron a cuestionar si había fuera un «mundo real» independiente de la interpretación que ellos daban a sus parámetros. La «construcción social de la realidad» (Berger y Luckmann, 1980) llegó a ser un concepto aceptado.

La conciencia de los múltiples mundos que se ofrecían al estudio de la ciencia social recibió un apoyo inesperado: el de las teorías de la física del siglo XX. El Principio de Incertidumbre de Heisenberg, 1927, afirmaba que los científicos pueden fijar la posición o la velocidad de una partícula subatómica, pero no ambas cosas, porque el propio acto de medición interfiere con lo que se está midiendo. Durante los treinta, Niels Bohr fue el principal creador de la Interpretación de Copenhague de la mecánica cuántica, la cual niega la existencia de todo mundo independiente de lo que se pueda medir. La física, dijo, no puede descubrir lo que es la naturaleza; la física trata de lo que puede decirse acerca de la naturaleza. El esfuerzo de Einstein por salvar la idea de sentido común de un mundo tangible, por la premisa de la localidad, ha resultado vano. Por muy contraintuitiva e ilógica que parezca la mecánica cuántica, hasta la fecha en todos los experimentos se ha descubierto que predice correctamente los fenómenos. Y sin embargo, parece decir que a nivel subatómico no existe algo que pueda llamarse «cosas». Los objetos no tienen propiedades definidas hasta que se les mide. Algunos físicos han propuesto una teoría de «muchos mundos» para explicar el extraño comportamiento de las partículas, que

viajan por universos paralelos (*The Economist*, 1989). El simple y seguro mundo del positivismo se ha ido para siempre.

El hecho de que los científicos sociales moldean el mundo que estudian por la manera en que definen el problema ha llegado a ser aceptado no solo por científicos sociales, sino también por maduros actores políticos. Están conscientes de que las suposiciones, teorías y elección de variables de los investigadores pueden tener grandes efectos sobre las respuestas que encuentren. Esta nueva interpretación pone en duda el acomodo que habían negociado anteriores generaciones de científicos sociales. Si ya no pueden afirmar que descubren la «verdad» acerca de la «realidad», ¿cuál es su función en el proceso de las políticas? Parece haber llegado la hora de formular un nuevo conjunto de suposiciones y disposiciones.

En forma contemporánea y coincidente, los dos decenios pasados presenciaron el surgimiento de las ciencias de las políticas en la universidad norteamericana. Se establecieron nuevas escuelas de política pública; muchas de ellas obtuvieron considerable notabilidad y renombre. En algunas universidades, antiguos departamentos de administración pública se han transformado en escuelas de asuntos públicos, o se han dividido en dos; la política pública/asuntos públicos ha sentado sus reales. Se han fundado nuevas publicaciones y se han organizado nuevas asociaciones profesionales, cuyo número de miembros ha ido en aumento. Los estudios de políticas se han convertido en la subespecialidad en más rápido crecimiento en la ciencia política norteamericana, y el análisis de políticas interdisciplinario (a menudo con la economía en ascenso) se han vuelto sumamente conspicuos no solo en las escuelas de política pública/asuntos públicos, sino también en escuelas profesionales como las de salud pública, trabajo social y educación (véase Jann, capítulo IV). Y el movimiento no se ha limitado a las universidades. Después de un breve recorte a comienzos de los ochenta, los gobiernos han seguido contratando analistas de políticas para trabajar en agencias ejecutivas y legislaturas, a los niveles federal y estatales, y hasta en algunas de las ciudades más grandes. Los analistas de políticas han servido como asesores de agencias y de miembros de comisiones de alto nivel. Los gobiernos siguen invirtiendo sumas considerables de dinero en investigación de políticas dirigida por organizaciones de investigación externas.

## ¿El papel de abogado?

Toda esta actividad parece descansar en suposiciones no reflexionadas acerca de la objetividad de la ciencia de las políticas. Pero si las viejas pretensiones de objetividad se han desacreditado, ¿habrá llegado el momento de crear una nueva interpretación del papel de la investigación de políticas? ¿O volverá a desencadenar semejante revisión de las reglas básicas las batallas que entablaron antiguas generaciones de científicos sociales y (evidentemente) ganaron?

Resulta tentador buscar una resolución fácil al dilema: mantener a los investigadores y su investigación en categorías separadas. La investigación debe permanecer tan objetiva como sea humanamente posible. Entonces, los investigadores podrán utilizar la investigación para toda una variedad de propósitos, uno de los cuales —si así lo prefieren— puede ser el de la defensa activa, la promoción y las recomendaciones. Pero esa fácil distinción simplemente confunde la complejidad del asunto. Si la interpretación pospositivista es que no hay una sola realidad (o absolutamente ninguna realidad, hasta que tomemos su medida), una objetividad «humanamente posible» resulta bastante mediocre.

Para avanzar en nuestro análisis, tomemos en cuenta dos factores. El primero es aquello que los investigadores de las políticas desean realizar en sus funciones profesionales. ¿Hasta qué punto están interesados en la defensa activa y la formulación de recomendaciones, o las rechazan de antemano? El segundo tiene que ver con la ubicación diferencial de los investigadores de políticas. ¿Hasta qué punto comparten estos en las universidades las oportunidades y los riesgos con quienes trabajan dentro del gobierno o en organizaciones de investigación independientes? Tal vez haya que hacer distinciones, dependiendo de la afiliación institucional de quienes emprenden la investigación de políticas. Así como el acomodo del siglo XIX dependió marcadamente de la creación de departamentos de ciencias sociales en las universidades, que podían ofrecer a la vez una razón pedagógica y un refugio para los científicos sociales reformistas, así un actual acomodo puede depender de las estructuras dentro de las cuales trabajan los investigadores orientados hacia las políticas.

## Las intenciones de los investigadores de las políticas

¿Qué esperan lograr los investigadores de las políticas? No conozco datos al respecto, pero en el estudio informal que he estado haciendo descubrí cuatro motivaciones básicas; creo que representan las metas de los investigadores que trabajan dentro del gobierno, de quienes trabajan en organizaciones de investigación, lucrativas y no lucrativas, y de quienes trabajan en institutos y departamentos universitarios.

Estas son las cuatro metas que al parecer tienen a la vista los investigadores de las políticas:

- 1) **Un objetivo** es llegar a ser un conocido y respetado científico social gracias a la calidad conceptual y metodológica de su investigación. Los investigadores de las políticas desean realizar bien su trabajo, quieren estar al día, enterados de los últimos métodos y de las teorías más pertinentes, y aspiran a ganarse el respeto de sus colegas y superiores así como de las personas para quienes se realiza la investigación.
- 2) **Una segunda** meta consiste en establecer una diferencia. Desean que su investigación influya sobre las políticas, que sea «utilizada». El principal atractivo de la investigación de las políticas es estar cerca de la acción y participar en la formulación de las políticas. Y a menos que su trabajo tenga público, toda la empresa parece carente de significado. Los investigadores de las políticas desean servir para algo.
- 3) **Un tercer objetivo** es llegar a ser lo que Schultze (1968) llamó *abogados partidaristas de la eficiencia en el gobierno*, es decir, favorecer la causa de una toma de decisiones analíticamente basada. Quieren ver que esa investigación sirva para hacer más eficiente al gobierno al alcanzar unos fines políticamente determinados. Los abogados de la eficiencia no representan una solución particular, sino la aplicación de datos, cálculos y racionalidad en el gobierno. Su meta es hacer que todo el sistema sea más racional, aclarando el planteamiento de problemas, comprendiendo la envergadura y distribución de los problemas, y evaluando sistemáticamente los costos y beneficios de las diversas opciones.

- 4) Un cuarto objetivo consiste en defender una posición política o una perspectiva política y plantear esa perspectiva en la arena de las decisiones. Quienes tienen este objetivo tratan de promover una política específica o una orientación general hacia las políticas, sobre la base de sus propios valores. Si trabajan en la educación, acaso deseen impulsar las políticas hacia una mayor gama de oportunidades para padres y estudiantes, sobre a cuáles escuelas asistirán los hijos. Si trabajan en la energía, acaso deseen promover la energía solar. Hacen investigaciones que favorecen su opción predilecta. Aquellos cuya posición se deriva de sus creencias, sean las suyas o las de los clientes a los que sirven y que utilizan la investigación para favorecer esas creencias, pertenecen a la categoría de los abogados defensores.

En mi somera revisión, la respuesta más frecuente a la pregunta de lo que desean realizar los investigadores de las políticas es desean que se utilice su investigación. Anhelan sentirse eficaces. Aun quienes dicen que desean ser buenos investigadores, debidamente respetados, a menudo consideran importante esa meta porque tiende a aumentar la aceptación de su investigación entre quienes toman las decisiones y, por tanto, su utilización. Hasta la fecha, el objetivo menos mencionado ha sido promover los propios valores y posiciones de políticas. Solo unos cuantos investigadores de afiliación universitaria han mencionado esto como parte de su intención. Aunque la escasez de esta respuesta puede deberse a simple disimulo, creo que probablemente la defensa y promoción es relativamente rara como objetivo consciente. Los investigadores de las políticas están dispuestos a reconocer que, indudablemente, se hallan influidos por sus valores al enmarcar la investigación, formular preguntas, interpretar datos y la miriada de otras decisiones de investigación que tienen que tomar. Pero se esfuerzan en serio por ser tan objetivos como les sea posible, en parte porque tal es la norma de trabajo, pero —de mayor importancia— porque no desean enajenarse grandes partes de su público adhiriéndose a una posición ideológica. Fueron invitados a participar en la arena de las políticas porque pueden aportar evidencias, no porque califiquen como «jugadores», y toman en serio su tarea. También insisten en que estudian muchas cuestiones en que no tienen opiniones o puntos de vista previos, y todo lo que saben es lo que aprenden de su investigación.

## Variaciones por ubicación

Es indiscutible que la constelación de motivos varía según la ubicación. Los investigadores de políticas que trabajan directamente para una organización que defiende, promueve y hace recomendaciones (como un sindicato o un grupo de interés) se han comprometido a emplear la investigación como parte de su argumentación; desde luego, esto no significa que tengan que deformar su investigación para ponerla en «armonía» con su organización, o que no exijan —a veces a gritos— un cambio, cuando los resultados de la investigación no apoyan la posición que está adoptando la organización. Pero semejante trabajo incluye, como parte del contrato implícito, una aceptación de la premisa de la investigación en apoyo de las tareas de defensa activa y formulación de recomendaciones.

Por otra parte, los investigadores de las políticas que trabajan en el gobierno suelen tener un interés en subrayar la objetividad de su labor. En particular, si trabajan en una dependencia en que están divididas las opiniones, o para una legislatura en que está representada toda la gama de la opinión política, comprenden que su «boleto de entrada» depende de que se les considere imparciales y de amplio criterio. La objetividad perfecta tal vez sea imposible, pero los analistas pueden dar pasos extraordinarios para apartar de su trabajo todo sesgo personal. Por ejemplo, en la Oficina Congressional del Presupuesto, los revisores leen cada manuscrito palabra por palabra para ver que cada afirmación esté basada y apoyada por un testimonio específico.

Una actitud de neutralidad hacia políticas alternativas sirve a varios propósitos vitales. El fundamental es lograr que la dependencia acepte la investigación considerando que aporta motivos neutrales y convincentes para la toma de posiciones. A la premisa subyacente se le puede llamar, según el término de Miles y de Huberman, *positivismo lógico blando* (1984: 19). Es el positivismo lógico que «reconoce y trata de compensar las limitaciones de este enfoque» (p. 19). Pero desde luego, dentro de una dependencia administrativa, algunas interpretaciones pueden ser tan omnipresentes que influyan sobre la investigación, así como sobre todas las demás actividades. Por ejemplo, en una agencia de salud mental, los enfoques de la comunidad hacia la atención a la salud mental pueden ser

considerados tan generalmente valiosos y vitales, que toda la investigación de la agencia les dé prioridad.

Los investigadores de políticas que trabajan en organizaciones de investigación, sean lucrativas o no lucrativas, probablemente compartan muchas de las creencias de quienes trabajan en el gobierno. Si los fondos para su investigación dependen de organismos gubernamentales, tendrán los mismos incentivos para mantener una actitud de neutralidad hacia las políticas, de modo que su investigación parezca persuasiva no solo a sus clientes, sino también a los grupos exteriores a quienes sus clientes deseen convencer. Al mismo tiempo, probablemente habrá una ventaja en aceptar las premisas básicas de la agencia patrocinadora (por ejemplo, que la promoción de la salud mental comunitaria reciba la mayor prioridad). Si existe un incentivo especial para las organizaciones investigadoras, consiste en no enajenarse a otros potenciales patrocinadores. Una vez más, se haría cierta presión para transmitir cierta aura de objetividad.

En la universidad, los investigadores de política tienen mayor espacio. En parte por causa de las victorias por la libertad académica obtenidas en los primeros años del siglo, en parte por la justificación pedagógica para su posición, en parte porque dependen más del reconocimiento de sus compañeros y, a la vez, dependen menos de que los funcionarios *utilicen* su investigación para validarla, los investigadores universitarios pueden adoptar más fácilmente una orientación de políticas basada en sus propios valores y utilizar su investigación como parte de la argumentación. Hasta cierto punto, esto significa que pueden permitirse ser sinceros y francos acerca de sus valores, en lugar de ocultarlos hasta el grado que sus colegas no universitarios consideran esencial. De hecho, todos los pocos investigadores de políticas que respondieron a la encuesta informal diciendo que trataban de favorecer particulares puntos de vista ocupaban puestos universitarios. Los investigadores pueden, en las universidades, defender posiciones controvertibles y actitudes de crítica a las políticas y las premisas actuales, casi sin temor a ser castigados. Existen tradiciones de defensa activa y recomendación, precedentes de crítica y recompensas para las líneas de pensamiento originales. Dado que adoptar actitudes y presentar evidencia en apoyo de dichas actitudes es algo aceptado y hasta protegido, los investigadores universitarios pueden promover teorías y políticas particulares.

El hecho de que *puedan* hacerlo no significa, desde luego, que muchos investigadores académicos *lo hagan*. En realidad, hasta en la academia existe una considerable resistencia a la idea de la investigación como argumentación. No pocos investigadores de políticas han declarado, por escrito, que usar la investigación para favorecer una posición preexistente es un «abuso» de la investigación (Horowitz, 1975; Heller, 1986). Se supone que primero viene la investigación y luego las implicaciones deberán tomarse de los datos; adaptar los descubrimientos a una postura de políticas preconcebida es algo sospechoso. Desde luego, parecerá mucho más sospechoso si la posición preexistente está siendo defendida por alguien más, ya sea la Asociación Nacional del Fusil o Control de Armas de Mano, SA. Pero aunque sean las preferencias en materia de políticas del propio investigador las que se defiendan, esto puede parecer tendencioso... a menos que la preferencia de políticas sea inobjetable porque caiga dentro de la corriente liberal que tiende a dominar la ciencia social académica.

### Pros y contras de la investigación como argumento

Y sin embargo, hay algo renovador en utilizar la investigación como parte de un argumento de políticas. Siempre que la investigación no sea deformada, parece apropiado para sus partidarios utilizar su testimonio en favor de sus argumentos. La investigación puesta al servicio de la argumentación hace descender la investigación de su pedestal por encima de la mayoría y la reconoce como una fuente de conocimiento entre muchas otras. Podría afirmarse que esta es una presentación más honrada: que la investigación, que inevitablemente es parcial en su planteamiento, conducta e interpretación, llega a su estado apropiado como apoyo parcial de una postura partidarista parcial. Escribe Rivlin (1973: 62):

La ciencia social forense [en que los especialistas se arrojan la tarea de escribir informes en favor de posiciones particulares de políticas] me parece un desarrollo sumamente saludable. Reduce la hipocresía de la seudobjetividad y los sesgos disimulados. Si se le emplea bien, puede agudizar las cuestiones públicas y hacer que la investigación científica social sea más pertinente para cuestiones reales de lo que ha sido en el pasado.

Lindblom y Cohen (1979: 81) han escrito: «La complejidad de los problemas niega la posibilidad de toda prueba y reduce la búsqueda de los hechos

a la búsqueda de aquellos hechos selectivos que, si son debidamente desarrollados, constituyen un testimonio en favor del argumento relevante». Se refieren a la discusión que presenta Majone (1977) del análisis de políticas, en que afirma que este desempeña funciones posdecisión, como mostrar lo racional de una decisión, recomendar la decisión a otros y ponerla en un contexto de pensamiento racional (Lindblom y Cohen, 1979: 80). Majone, como Lindblom y Cohen, considera apropiados estos usos, aunque establece el punto de que la investigación tiene que poner a prueba, además de hacer embonar el argumento.

Lindblom ha sostenido desde hace largo tiempo que las más de las veces, y muy sensatamente, la investigación se utiliza de manera partidarista y en apoyo de fines partidaristas (Lindblom, 1980). Ha escrito (p. 32):

Aunque gente partidarista solo utilizará los recursos analíticos para favorecer sus propios intereses, interactúa con muchos otros partidarios que hacen lo mismo en favor de sus intereses respectivos. Como cada quien alimenta los procesos interactivos con análisis para su propio beneficio, al menos parte de él se vuelve posesión común de todos los participantes (...). Muy posiblemente, la supuesta «competencia de ideas» considerada esencial para la democracia pluralista, en gran parte tome la forma de un intercambio entre analistas partidarios y elaboradores de políticas partidarias, que utilizan su análisis.

De este modo, en el toma y daca entre partidarios, el análisis partidarista puede llegar a ser una ayuda para el desarrollo de una política consensual. Semejante opinión representa, sin duda, una interpretación optimista de las posibilidades, como al parecer lo reconoce Lindblom, pero no parece demasiado tirado de los cabellos.

Yo simpatizo con la investigación como argumentación, en términos muy parecidos a los de Rivlin, de honradez y pertinencia. Hasta parece justificable cuando la posición de políticas que se está defendiendo no solo representa las preferencias del propio investigador, sino también es apoyada por otros factores en la arena de las políticas, aun cuando las propuestas así apoyadas son anteriores a la investigación y no se derivan básicamente de sus descubrimientos. Me parece que las principales condiciones son que no se deben deformar los descubrimientos y que todo el *corpus* de evidencia debe estar a disposición de todas las partes

que participen en el debate. Dentro de esos límites, me parece que el uso de la investigación como testimonio para promover una medida política particular mantiene limpio el juego, al menos en la superficie, mientras que al mismo tiempo extiende la gama de conocimiento que se toma en cuenta en el desarrollo y la adopción de las políticas.

Pero hay costos. Un costo inmediato es que algunos bandos en los debates de políticas tienen mayor habilidad y más recursos para aprovechar la investigación. Quienes no tienen experiencia en la investigación, o cuya experiencia les ha llevado a denigrar o desconfiar de la investigación, difícilmente se aprovecharían de los recursos de investigación. Los que no tienen fondos ni aliados entre los investigadores de las políticas u otros medios de adquirir investigación se encontrarán en desventaja. Mientras no se rectifiquen esos desequilibrios, la investigación no será un árbitro neutral, sino una ayuda para el bando privilegiado.

Un costo que se paga a más largo plazo consiste en que reinaugura la vieja pugna acerca del papel apropiado para las ciencias sociales en la vida social y política. Si los científicos de las políticas aceptan la situación de participar en la defensa y de promover recomendaciones y abandonan las pretensiones de verdad y de objetividad, estarán participando en un desarme unilateral. Dejan de depender de su arma más poderosa (la evaluación minuciosa y sistemática de la evidencia empírica pertinente) y tienen que jugar de acuerdo con las reglas del otro. Y los otros tienen poder, persuasión, experiencia, dinero y votos: recursos que no abundan en los círculos de la ciencia social. Casi no cabe duda de cuál será el resultado.

Pero, ¿cómo, con la conciencia tranquila, pueden los investigadores de las políticas sostener que ellos representan la verdad y la objetividad? Están demasiado conscientes de los defectos de esas afirmaciones para exigir que se tenga perfecta confianza en los descubrimientos de su investigación o en las recomendaciones que basan en sus investigaciones. Y también sus clientes conocen esas limitaciones. ¿Qué pueden hacer?

Me parece que una distinción crucial es la diferencia entre mayor y menor objetividad. Hay una diferencia entre la investigación que aspira a ser un análisis justo y completo de un aspecto y la investigación que se pone

en marcha —sea conscientemente o por falta de reflexión y autocrítica— para «defender el caso» de una posición. Un hito de la ciencia es el intento por refutar o, según el término de Popper, falsear las suposiciones de alguien. El esfuerzo por poner a prueba, por desafiar, por tratar de refutar premisas iniciales, es el requisito expreso del enfoque científico y, por tanto, de la investigación de políticas. Si la investigación produce unos descubrimientos que convencen al investigador de la superioridad de un curso particular, eso estará muy bien. Pero empezar con la intención de probar un caso es función del ideólogo, del cabildero o del pistolero a sueldo, no del investigador de políticas.

Pero —y este es un gran pero— no es posible desconfirmar los valores. El investigador que analiza datos contra criterios de eficiencia económica puede ser comprensivo, imparcial y laborioso, pero aun así seguirá favoreciendo cierto tipo de prescripción para una política. Otro investigador que analice los mismos datos con la misma escrupulosidad, pero que sostenga valores de distribución equitativa del ingreso, llegará a conclusiones distintas. Cada uno podrá, con la conciencia tranquila, utilizar el testimonio como argumentos de políticas. Hemos vuelto al antiguo pantano de las disputas de la filosofía de la ciencia sobre los hechos y los valores.

Lo que puede sacarnos del pantano, creo, es la naturaleza del consenso norteamericano. En términos generales, esta no es una sociedad que tenga posiciones violentamente divergentes y polarizadas<sup>1</sup>. Los republicanos más conservadores se preocupan, hasta cierto grado, por la situación de los que carecen de hogar y por la salud y educación de los nuevos inmigrantes de color. Los demócratas más liberales se preocupan por lo competitivo de la industria norteamericana y por la reducción del déficit presupuestario. Los actores de la política a lo largo de toda la gama responden a muchos de los mismos valores, si bien con diferente intensidad, y es posible convencerlos de que consideren las propuestas de políticas a la luz de toda una gama de criterios (las excepciones son temas como el aborto, hacia el cual se sostienen opiniones extremas, y los extremistas comparten pocos valores). Dado un amplio y bien recorrido tramo del camino, los investigadores de políticas pueden trabajar a partir de su propio conjunto de valores, sin perder pertinencia en la discusión en general. Tal vez pueda ocurrir algo similar a la «competencia de ideas» de Lindblom.

Pensemos en cómo los periodistas se enfrentan a un problema similar. Los periodistas saben tan bien como los científicos sociales que *sus* informes no son espejos objetivos de alguna «realidad» que está ahí. Más que la ciencia social, la noticia es una construcción social, aun con menos reglas y límites metodológicos. Y sin embargo, los periodistas conservan el principio de objetividad y diariamente tratan de cumplir con normas de precisión e imparcialidad. Los científicos de las políticas tienen muchos mayores recursos teóricos y metodológicos, en su busca de una explicación válida. El hincapié en la evidencia y la lógica protege contra las deformaciones muy burdas. Muchos distintos investigadores de políticas, cada uno con sus prejuicios y limitaciones y con un número mayor de canales para transmitir su trabajo que el limitado número de medios de comunicación, pueden construir *colectivamente* una explicación rica y compleja del mundo.

Y sin embargo, algunos segmentos de la opinión parecen creer que la investigación de políticas no satisface sus intereses. Probablemente, los conservadores forman uno de esos grupos. Por ejemplo, Banfield (1980) afirma que el análisis de políticas intrínsecamente encuentra fallas en las instituciones y localiza nuevos problemas que necesitan solución del gobierno. Como lo mostraron los acontecimientos de los ochenta, los gobiernos conservadores, al tomar posesión, suelen recortar los presupuestos de la ciencia social. Esto ha ocurrido en los Estados Unidos y también en la Europa occidental (véase Wittrock *et al.*, capítulo II). Ciertamente es que los científicos sociales tienen una orientación más liberal que la población en general (Orlans, 1973; Lipset y Ladd, 1972). El impulso reformista que animó a las nacientes ciencias sociales en el siglo XIX probablemente resuena hoy en las ciencias de las políticas, y puede tender a enajenarse a quienes tienen ideas más conservadoras<sup>2</sup>.

Puede aceptarse que la inclinación colectiva de la investigación de políticas sea por lo dado —lo dado compasivo— en la situación. A la investigación se le puede contener a la manera en que la Oficina Congressional del Presupuesto, así como ciertas otras agencias, ejercen su control: por medio de continuas revisiones a la precisión de los datos y la lógica de la interpretación. La política de la dependencia exige que se compruebe toda afirmación empírica que haya en un informe. O bien —y esta es

una opción que suele gustarme, para quienes pueden darse el lujo— los investigadores de las políticas pueden hablar con franqueza acerca de sus valores y sus posiciones desde el principio. Si empiezan por mostrar sus valores, los lectores podrán descomponer en factores los sesgos que haya en su interpretación de lo que dice la investigación, aplicando cualquier «factor de corrección» que requieran sus propias inclinaciones<sup>3</sup>. Cuando se conoce la posición del investigador, los lectores se ven invitados a leer con mirada crítica y a revisar las implicaciones de la investigación y las recomendaciones, con ojo experto.

O tal vez haya llegado el momento de volver a enfrentarnos a los antiguos dilemas del conocimiento y la participación activa para llegar a un nuevo acomodo pospositivista.

## Notas

\* Título Original “Social Sciences and Modern States”. Primera edición en inglés ©1991 por University of Cambridge Press. Primera traducción al español “*La investigación de políticas: ¿datos, ideas y argumentos?*”, en Peter Warner, Carol Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman (comp.), “Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas”, pp. 327-356, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Reproducción autorizada.

1. La misma pauta puede sostenerse en otras democracias occidentales.
2. Aaron (1978) afirma que el efecto agregado de la investigación de políticas consiste en plantear nuevas preguntas y dudas y, con ello, en hacer más lento el ritmo de la reforma, teniendo un efecto conservador sobre las políticas. Otros afirman que los investigadores de las políticas a menudo adoptan el punto de vista de sus clientes, las agencias del gobierno, actitud que no necesariamente es liberal. No hay duda de que ambas afirmaciones son ciertas en algunas circunstancias. Pero en general se cree que los analistas individuales tienden a adoptar una perspectiva liberal, o liberal de izquierda, en particular quienes ocupan puestos universitarios. Hace algún tiempo, Coleman hizo una tabulación (aunque no he podido encontrarla en letras de molde) mostrando que las recomendaciones que aparecían en los estudios de políticas, más a menudo favorecían los intereses de los clientes de las agencias que los de los administradores de las mismas agencias. Al menos los estudios de políticas que se han publicado en libros y artículos periódicos, o que han aparecido en los principales medios informativos, parecen mostrar una perspectiva a la izquierda del centro.
3. Gans, por su parte, no solo lo ha recomendado, sino también lo ha practicado en su propio trabajo (por ejemplo, Gans, 1979: 303).

## Referencias

- Aaron, Henry, 1978. *Politics and the Professors*. Washington, DC, Brookings Institution.
- Alkin, M. C., Richard Daillak y Peter White, 1979. *Using Evaluations: Does Evaluation Make A Difference?* Beverly Hills, Sage.
- Banfield, E. C., 1980. «Policy Science as Metaphysical Madness». En *Bureaucrats Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?*, pp. 1-19. Ed. R. A. Godwin. Washington, DC, American Enterprise Institute.
- Banting, K. G., 1979. *Poverty, Politics and Policy*. Londres, Macmillan.
- Barber, Bernard, 1987. *Effective Social Science: Eight Cases in Economics Political Science, and Sociology*. Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Berger, Peter L., y Thomas Luckmann, 1980. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Nueva York, Irvington (publicado por primera vez en Garden City, Doubleday, 1966). [Hay traducción al español en Amorrortu].
- Bulmer, Martin (ed.), 1978. *Social Policy Research*. Londres, MacMillan.
- , 1982. *The Uses of Social Research: Social Investigation in Public Policy-Making*. Londres, George Allen and Unwin.
- (ed.), 1987. *Social Science Research and Government: Comparative Essays on Britain and the United States*. Cambridge University Press.
- Caplan, Nathan, 1977. «A Minimal Set of Conditions Necessary for the Utilization of Social Science Knowledge in Policy Formation at the National Level». En *Using Social Research in Public Policy Making*, pp. 183-197. Ed. C. H. Weiss. Lexington, MA, Lexington-Heath.
- Cherns, Albert, 1979. *Using the Social Sciences*. Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Deitchman, S. J., 1976. *Best-Laid Schemes: A Tale of Social Research and Bureaucracy*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Derthick, Martha, y Paul J. Quirk, 1985. *The Politics of Deregulation*. Washington, DC, Brookings Institution.
- Dockrell, W. B., 1982. «The Contribution of National Surveys of Achievement to Policy Formation». En *Social Science Research and Public Policy-Making*, pp. 55-74. Ed. D. B. P. Kallen, G. B. Kosse, H. C. Wagenaar, J. J. J. Kloprogge y M. Vorbeck. Windsor, Berks, NFER-Nelson.
- Elmore, Richard F., 1986. «Graduate Education in Public Management: Working the Seams of Government». *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, núm. 1, pp. 69-83.
- Feller, Irwin, 1986. *Universities and State Governments: A Study in Policy Analysis*. Nueva York, Praeger.

- Furner, Mary O., 1975. *Advocacy and Objectivity: A Crisis in the Professionalization of American Social Science, 1865-1905*. Lexington, University of Kentucky Press.
- Gans, Herbert J., 1979. *Deciding What's News*. Nueva York, Pantheon.
- Hayes, C. D. (ed.), 1982. *Making Policies for Children: A Study of the Federal Process*. Washington, DC, National Academy Press.
- Heller, Frank (ed.), 1986. *The Use and Abuse of Social Science*. Londres, Sage.
- Horowitz, I. L. (ed.), 1975. *The Use and Abuse of Social Science*, 2a. ed. New Brunswick, Transaction Books.
- Husén, T., y M. Kogan (eds.), 1984. *Educational Research and Policy: How Do They Relate?* Oxford, Pergamon Press.
- Kallen, D. B. P., G. B. Kosse, H. C. Wagenaar, J. J. J. Kloprogge y M. Vorbeck (eds.), 1982. *Social Science Research and Public Policy-Making*. Windsor, Berks, NFER-Nelson.
- Knorr, Karin D., 1977. «Policymakers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental?» En *Using Social Research in Public Policy Making*, pp. 165-182. Ed. C. H. Weiss. Lexington, MA, Lexington Books.
- Lazarsfeld, P. F., W. H. Sewell y H. L. Wilensky (eds.), 1967. *The Uses of Sociology*. Nueva York, Basic Books.
- Leff, Nathaniel H., 1985. «The Use of Policy-Science Tools in Public-Sector Decision-Making: Social Benefit-Cost Analysis in The World Bank». *Kyklos*, vol. 37, pp. 60-76.
- Lindblom, C. E., 1980. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall (publicado por primera vez en 1968). [Hay traducción al español por el Ministerio para las Administraciones Públicas, de Madrid, y Miguel Ángel Porrúa, de México].
- , y D. K. Cohen, 1979. *Usable Knowledge*. New Haven, Yale University Press.
- Lippitt, Ronald, 1969. «The Process of Utilization of Social Research to Improve Social Practice». En *The Planning of Change*, pp. 142-146. Ed. W. G. Bennis, K. D. Benne y R. Chin. 2a. ed. Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Lipset, S. M., y E. C. Ladd, Jr., 1972. «The Politics of American Sociologists». *American Journal of Sociology*, vol. 78, pp. 67-104.
- Majone, Giandomenico, 1977. «The Uses of Policy Analysis». En *The Future and the Past: Essays on Programs*. Nueva York, Russell Sage Foundation. [Traducido al español en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992].
- March, J. G., y J. P. Olsen, 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget.
- Miles, Matthew B., 1964. «On Temporary Systems». En *Innovation in Education*, pp. 437-90. Ed. M. B. Miles, Nueva York, Teachers College Bureau of Publications.

- , y A. M. Huberman, 1984. *Qualitative Data Analysis*. Beverly Hills, Sage.
- Orlans, Harold, 1973. *Contracting for Knowledge*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Patton, M. Q., P. S. Grimes, K. M. Guthrie, N. J. Brennan, B. D. French y D. A. Blyth, 1977. «In Search of Impact: An Analysis of the Utilization of Federal Health Evaluation Research». En *Using Social Research in Public Policy-Making*, pp. 141-163. Ed. C. H. Weiss. Lexington, MA, Lexington Books.
- Rich, Robert F., 1977. «Use of Social Science Information by Federal Bureaucrats: Knowledge for Action Versus Knowledge for Understanding». En *Using Social Research in Public Policy Making*, pp. 199-233. Ed. C. H. Weiss, Lexington, MA, Lexington Books.
- , 1981. *Social Science Information and Public Policy Making*. San Francisco, Jossey Bass.
- Rivlin, Alice M., 1973. «Forensic Social Science». *Harvard Educational Review*, vol. 43 (febrero), pp. 61-75.
- Sabatier, P. A., 1978. «The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies». *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, pp. 386-411.
- Saxe, Leonard, 1986. «Policymakers. Use of Social Science Research: Technology Assessment in the U.S. Congress». *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 8, núm. 1, pp. 59-78.
- Scholzman, Kay L., y J. T. Tierney, 1986. *Organizational Interests and American Democracy*. Nueva York, Harper and Row.
- Schultze, C. E., 1968. *The Politics and Economics of Public Spending*. Washington, DC, Brookings Institution.
- Schweinhart, L. J., y D. P. Weikart, 1980. *Young Children Grow Up: The Effects of the Perry Preschool Program on Youths Through Age 15*. Ypsilanti, MI, High/Scope Education Research Foundation.
- Steinbruner, J. D., 1974. *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton University Press.
- The Economist*, 1989. «The Queerness of Quanta». 7 de enero, pp. 71-74.
- Walker, Robert, 1987. «Perhaps Minister: The Messy World of "In House" Social Research». En *Social Science Research and Government*, pp. 141-165. Ed. Martin Bulmer. Cambridge University Press.
- Weiss, C. H. (ed.), 1977. *Using Social Research in Public Policy-Making*. Lexington, MA, Lexington Books.
- , 1980. «Knowledge Creep and Decision Accretion». *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 1, núm. 3, pp. 381-404.

Weiss, C. H., 1983. «Ideology, Interests, and Information: The Basis of Policy Positions». En *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis*. Ed. Daniel Callahan and y Bruce Jennings. Nueva York, Plenum Press.

——, 1986. «The Circuitry of Enlightenment». *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 8, núm. 2, pp. 274-281.

——, 1989. «Congressional Committees as Users of Analysis». *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, núm. 3, pp. 411-431.

——, y M. J. Bucuvalas, 1980. *Social Science Research and Decision-Making*. Nueva York, Columbia University Press.

Wilson, J. Q., 1978. «Social Sciences and Public Policy: A Personal Note». En *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, pp. 82-92. Ed. L. E. Lynn, Washington, DC, National Academy of Sciences.

