

# La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué

Charles E. Lindblom

El interés de este texto consiste en determinar la mejor manera de poner la investigación social al servicio de la elaboración de políticas públicas o, para decirlo en términos más amplios, cuál es la mejor manera de emplear la recopilación, el estudio y el análisis profesional de la información para la resolución de los problemas de nuestra sociedad. Durante décadas, sólo los científicos y los investigadores sociales prestaron atención a este asunto. Les interesaba impulsar su producto, ampliar su mercado, convencerse a sí mismos y, por lo menos, a unos cuantos clientes de que les ofrecían un producto valioso. En la actualidad, esta cuestión está dirigida a un público más amplio, ya que la investigación social se ha convertido en una industria considerable —y cara— y han surgido instituciones para capacitar a los analistas políticos. El costo y los gastos de las investigaciones profesionales de carácter social son preocupación de todos, en el mismo sentido en que el desempeño de la profesión médica o legal, la Suprema Corte, la burocracia o la Liga Nacional de Fútbol son de interés para millones de personas.

De mayor importancia resulta el hecho de que cada vez oímos con mayor frecuencia el mensaje —prometedor para unos, inquietante para otros— de que el poder en una sociedad contemporánea se está transmitiendo de los que tienen los recursos de autoridad convencionales, como las armas, las oficinas públicas o la riqueza, a los que

---

El autor es profesor emérito de Yale University. Este texto se deriva de una conferencia impartida por el autor en el Instituto Rockefeller, por lo que conserva el estilo y lenguaje propios de una conferencia. El autor propuso su publicación en *Gestión y Política Pública*. Traducción del inglés de Sofia Figeman.

saben. Se dice que esta nueva élite en formación consiste en los expertos. Y mientras más compleja es la sociedad, más especializada su división del trabajo, más dependiente de la tecnología, entonces un mayor número de sus problemas cae en las manos —o en el poder— de quienes tienen la capacidad, el tiempo y los fondos para analizar los problemas de la sociedad. Y sólo los investigadores y los científicos sociales con rango profesional tienen el tiempo, la capacidad y los fondos para analizar los principales problemas sociales. Como dice Daniel Bell: “Lo que importa es la información”. Y agrega que la nueva gran lucha política se da entre los profesionales y el “populacho”.<sup>1</sup> En pocas palabras, vale la pena examinar el análisis social meticulosamente, pues cabe la posibilidad de que el estudio social esté transformando la estructura misma de la política y la sociedad.

### I. Las reglas convencionales de una buena investigación sobre el diseño de políticas

Comencemos por examinar cuál es la mejor manera de utilizar los estudios sociales profesionales teniendo en cuenta algunos principios fundamentales bien conocidos de cómo debe proceder, en general, un científico o investigador social. Aunque muchas veces son violados, siguen siendo principios valiosos en la teoría y en los libros de texto de análisis de políticas. Pero al examinar las prácticas *sociales*, nada es realmente fundamental: algunos estudiosos importantes están siempre dispuestos a discutir incluso las propuestas más sencillas. De todas maneras intentaremos abordar un conjunto de principios que nos sirven de guía y que están presentes en la docencia del análisis de políticas.

Hoy vamos a dejar de lado a los científicos sociales de vocación que ignoran los problemas prácticos y simplemente siguen su propia curiosidad. Sólo vamos a dedicarnos a los profesionales que tratan de hacer una contribución a las políticas públicas. ¿Qué lineamientos generales son apropiados para ellos?

1) Propongo como primer principio que en una sociedad democrática los mejores investigadores, científicos sociales, analistas profesio-

<sup>1</sup> “Labor in the Post-Industrial Society”, en Irving Howe (ed.), *The World of the Blue-Collar Worker*, Nueva York, Quadrangle Books, 1972, pp. 164 y ss. Como afirma Galbraith, el poder está pasando a la gente con conocimiento, experiencia y talento que está reunida en organizaciones (J.K. Galbraith, *The New Industrial State*, 3a. ed., Boston, Houghton Mifflin, 1978, p. 61).

nales —cualquiera que sea el título que se les dé— deben generalmente preocuparse de manera imparcial por los valores o intereses de la sociedad en su conjunto. Deben analizar los problemas considerando el interés público y no los intereses de un segmento de la sociedad. Puesto que actualmente somos lo bastante sofisticados para negar que existe un único interés público objetivo, somos también lo bastante conocedores para decir que —con sus excepciones— esos profesionales deben estar motivados y regidos por alguna versión global de los intereses de todos (versión de la cual habrá varias o muchas, entre las cuales habrán juiciosamente escogido), de algún concepto (entre muchos) del interés público, o de la prosperidad de la sociedad o del bienestar público. Su responsabilidad es evitar la parcialidad y a la vez tomar en cuenta todos los valores e intereses legítimos.

Un ejemplo de esta aspiración por captar todos los aspectos del interés público de una manera imparcial está en el análisis de costo-beneficio. Como describe uno de sus defensores: “Aíslese todo el conjunto de efectos que genera [una política propuesta]”. Luego “añádase un valor a cada insumo y producto”. A continuación “escójase la política en la que el excedente de beneficios por encima de costos sea lo más grande posible”.<sup>2</sup> Otra regla descriptiva es que un buen análisis de políticas “obliga al analista político a adoptar un punto de vista más amplio [...] Minimiza la oportunidad de que se infiltren los valores propios del analista...”<sup>3</sup>

Los analistas que no son académicos independientes sino que están ligados a oficinas gubernamentales con frecuencia reconocen que toman una posición parcial. La importancia del principio según el cual el análisis debe perseguir el interés público imparcial se indica en la pérdida de categoría que sufren ante los ojos de otros analistas y académicos por dicha confesión.

2) Un segundo principio consiste en que el estudio profesional dedicado a apoyar el diseño de políticas públicas debiera por lo general evitar la investigación de alternativas políticas que son sencillamente impracticables, por ejemplo, por ser muy costosas, o por resultar demasiado incompatibles con las prácticas y las instituciones de la sociedad,

<sup>2</sup> Robert H. Haveman y Julius Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1980, pp. 7 y ss.

<sup>3</sup> George J. Graham, Jr. y Scarlett G. Graham, “Evaluating Drift in Policy Systems”, en Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*, Lexington, Lexington Books, 1976, p. 86.

o por no tener esperanzas de recibir apoyo político, o estar reñidas con los valores fundamentales de esa sociedad, o por ser imposible instaurarlas o administrarlas sin una profunda transformación social.

Este segundo principio suscita cierto desacuerdo, mayor aún que en el caso del principio del interés público. Pero su importancia se pone en evidencia con el carácter de la enseñanza impartida en las escuelas de diseño de políticas públicas que han surgido en años recientes. En ellas se capacita para el análisis de políticas para el aquí y el ahora, para políticas prácticas que tengan posibilidades de obtener apoyo político, que respeten los valores de la sociedad y que encajen en otras políticas e instituciones existentes. Digamos que al enfrentar el problema de la inflación o problemas de relaciones industriales, no se esperaría que un analista político capacitado piense en una solución tan poco convencional como el eslogan marxista: “¡Abolid el sistema de salarios!”

3) El tercer principio podría denominarse más bien una regla amplia, una regla por costumbre o muy obvia, antes que darle el título de principio. Según ésta, el estudio profesional se dirige a las personas que toman las decisiones políticas, como en el título de la obra de Wildavsky, *Speaking Truth to Power* [Decirle la verdad al poder]. ¿Quién necesita los estudios profesionales? El presidente, el primer ministro, los senadores, los congresistas, los alcaldes, los regidores, los presidentes de comisiones, los servidores públicos de alto nivel, los dirigentes sindicales, los ejecutivos de corporaciones, los dirigentes de partidos políticos y los jefes políticos. Los analistas profesionales no deben limitarse a escribir unos para otros; y a menudo habrán de esforzarse por formular temas y desarrollar análisis, además de usar una prosa adecuada, para encontrarse, por lo menos a la mitad del camino, con el que toma las decisiones. Esto quiere decir que el profesional debe comprender el problema tal como lo ve el tomador de decisiones, que puede ser diferente de como lo ve el académico. Un informe del Consejo de Investigación Nacional nos dice: “Desde el punto de vista de los participantes, la investigación valiosa para la política es la que los ayuda a desempeñar su función y alcanzar las metas que consideran importantes”. ¿Quiénes son los participantes? Los que toman las decisiones: los servidores públicos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Laurence E. Lynn (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978, p. 16.

4) Un cuarto principio se aplica sólo a los analistas que están muy cerca de quien toma las decisiones, por ejemplo, el personal de análisis del Departamento de Agricultura, o un equipo de investigación contratado por el Departamento de Transportes para buscar soluciones a los problemas de transporte en el Corredor Noreste, o el egresado de una escuela de capacitación de analistas políticos que ocupa un puesto para el que lo preparó dicha escuela. El principio indica que el análisis de políticas comienza por examinar un asunto político, a menudo implica una reformulación del problema, a veces requiere un estudio de las posibles soluciones, y normalmente culmina en algunas recomendaciones respecto a lo que debería hacer quien toma las decisiones.

Puesto que el verdadero análisis de políticas no sigue esta regla —para ser más específicos, no culmina en recomendaciones—, me pueden culpar por incluirlo como un principio ampliamente compartido. Sin embargo, su importancia nuevamente se indica en libros de texto y planes de estudio, así como en el reciente surgimiento de una teoría académica de análisis de políticas, todo lo cual da al análisis político la forma siguiente: un intento por reformular problemas, junto con una serie de alternativas posibles, que culmina en una recomendación al encargado de tomar decisiones respecto a lo que debe hacer o en cuáles alternativas debe poner su consideración final.<sup>5</sup>

De este modo, los cuatro principios que habrán de guiar la investigación profesional al servicio de las políticas públicas son: la búsqueda imparcial del interés público, el empeño por diseñar políticas prácticas, el satisfacer las necesidades de los funcionarios públicos y, en particular, ofrecer recomendaciones. Me pregunto si no parecerán tan obvios como para llevarnos a cuestionar la pertinencia de analizarlos aquí.

## II. El interés público y la parcialidad

Sin embargo, hay más en estos principios de lo que se puede ver. Veamos con más detalle el primero: la búsqueda imparcial del interés público.

A menos que exista una armonía aún no descubierta en el uni-

<sup>5</sup> En Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*, Lexington, Lexington Books, 1976. Nueve de los ensayos comentan este principio. Ocho lo sustentan; sólo uno lo cuestiona.

verso, sabemos que lo que es bueno para la General Motors no es necesariamente bueno para la Chrysler. Sabemos que lo que es conveniente para los trabajadores organizados a veces se logra a expensas de los trabajadores no organizados; que si usted obtiene un ascenso, entonces yo no lo obtengo; que si los llamados grupos pro vida ganan, los llamados grupos pro libertad de elección pierden, y que los intereses de los ecologistas y las compañías mineras se contraponen.

Todos estos conflictos pueden solucionarse gracias a una fórmula; por ejemplo, por mayoría. Pero ni la fórmula por mayoría ni ninguna otra resulta aplicable en la mayor parte de los conflictos. De entre las miles de decisiones importantes que para la aplicación de políticas deben tomar cada año los gobiernos federal, estatal o local, no sabemos qué desearía la mayoría si estuviese informada de los asuntos, ni podemos esperar que dediquen tiempo a informarse sobre cada uno de ellos. Y tampoco sería deseable una decisión por mayoría en esas miles de decisiones que —al igual que la fijación de las tasas de interés en la economía— exigen aptitudes especiales antes que la preferencia popular, por más informada que esté la gente.

Entonces, ¿cómo decidir que para la resolución de un conflicto los intereses de los agricultores cedan ante los intereses de la clase trabajadora urbana? Y si cedieran, ¿hasta qué punto? ¿Cómo sopesar los intereses de los que buscan trabajo en un nuevo centro comercial frente a los intereses de los vecinos que no quieren más desarrollo comercial en la zona?

Para contestar estas preguntas, primero ha de entenderse que el problema no es saber cuál es la respuesta correcta, sino decidir —o querer decidir— respecto a un resultado justificable. Una vez dado el conflicto, no hay una solución correcta. Cualquier beneficio que se procure será a costa de alguien. Algunos grupos importantes siempre saldrán perjudicados. Por lo tanto, no es posible *saber* la respuesta; de hecho, no hay *respuesta*. Sólo existe una elección que hay que hacer, una decisión que hay que tomar, un resultado que hay que lograr a través de compromisos o actos de voluntad. Hasta cierto punto, el conocimiento ayudará a formular los términos del compromiso; por ejemplo, al señalar cuál es la peor de todas las soluciones posibles. Sin embargo, más allá de ese punto no hay nada más que saber para resolver el conflicto. De hecho, el conocimiento lo exacerbará. Es el momento de ejercer la voluntad, el compromiso o la elección, más que el conocimiento.

Un analista profesional puede ser útil en situaciones en las que

existen elementos de interés común por descubrirse y elementos de solución convenientes para todos. O bien un buen analista puede descubrir soluciones que deben evitarse pues no le convienen a nadie. En lenguaje académico, puede encontrar una solución óptima de Pareto, específicamente, una solución que sea ventajosa para algunas personas y desventajosa para nadie.<sup>6</sup> Si tal solución existe, el *conocimiento* de que existe puede contribuir a una buena elaboración de políticas.

Pero, incluso en estos casos, persisten elementos de conflicto. Los economistas a menudo se equivocan al llegar a la conclusión de que los encargados de diseñar políticas debieran elegir las soluciones óptimas de Pareto porque ayudarían a algunas personas y no le harían daño a nadie. No es así. Si, como sucede por lo general —o quizás siempre—, todavía hay otras soluciones que ofrecen grandes ventajas a muchas personas y vale la pena procurar dichas ventajas aun a costa de otras personas —por ejemplo, proteger las libertades civiles de las minorías aunque ello irrite u obstruya a otros—, entonces todavía existe el conflicto sobre lo que debe hacerse. La solución óptima de Pareto no es necesariamente la mejor elección. La mejor solución no es, nuevamente, algo que pueda saberse. Debe ser algo que se elija, se desee y se decida; y hacer esto va más allá de la competencia de un experto profesional, es decir, del investigador o científico social.

Cuando le pedimos a un científico o investigador social que formule una versión del interés público y realice su análisis bajo esta luz, le estamos pidiendo que vaya más allá del conocimiento hasta llegar a la elección o el compromiso. Pero su aptitud especial, de haber alguna, es el conocimiento. Su capacitación especial o su calificación profesional no lo hacen apto para esta tarea. ¿Realmente creen ustedes que un experto en cuestiones monetarias tiene la capacidad suficiente para dar un buen consejo al encargado de elaborar la política al evaluar los intereses de los desempleados frente a los de los empleados? ¿Realmente creen que un analista político con formación profesional tiene, gracias a esta formación, la capacidad suficiente para asesorar al político respecto al grado en que los valores de los defensores de la libre elección deben prevalecer por encima de los de pro vida? ¿A partir de dónde o de qué desarrollaría estas notables aptitudes?<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, pp. 270-272.

<sup>7</sup> Si se deja de lado el largo plazo, por supuesto que muchos analistas e investigadores sociales reconocen que las políticas por lo general ayudan a algunos grupos y lastiman a otros. Lo que yo sostengo es que aquéllos no son competentes para encontrar, inventar o proponer una

Entonces, ¿a quién se debe considerar competente para sopesar, evaluar y decidir? A nadie. Más allá de cierto punto, como acabo de decir, no es un asunto de capacidad. Entonces, ¿quién, competente o no, debe decidir o recomendar al respecto? Creo que la única respuesta defendible es los políticos, elegidos o designados (aparte, por supuesto, de ciertas evaluaciones y decisiones que los ciudadanos pueden realizar directamente). En ocasiones los políticos desarrollan habilidades poco usuales para reconciliar valores e intereses conflictivos; pero mi afirmación de que a ellos corresponde esa tarea se basa menos en la demostración que hacen de su capacidad que en el argumento de que, nuevamente, lo que está en juego no es la capacidad. Lo importante es quién debe decidir algo que no puede justificarse como correcto o competente pero que, sin embargo, debe decidirse. El político es la persona indicada por dos razones. En primer lugar, comprende mejor que un científico social el hecho de que no se puede conocer si la decisión que ha de tomarse es la apropiada, y que son necesarias la voluntad y el compromiso, para lo cual él tiene la autoridad. En segundo lugar, ustedes y yo sabemos que, por definición, en una democracia un político es un actor cuyo papel puede cancelarse si, al considerar múltiples aspectos y evaluarlos, nos perturba su desempeño.

En resumen, al elaborar las políticas públicas hay un lugar para el conocimiento, por un lado, y para el compromiso y la decisión por otro. No deben confundirse estos dos aspectos; y la investigación social de rango profesional no habrá de confundirlos tampoco.

No tan rápido, responderán algunos de ustedes. Este principio —la búsqueda desapasionada del interés público— no propone que los investigadores sociales usurpen una función política. Ellos solamente *asesoran* al encargado de elaborar las políticas acerca de cómo evaluar los intereses de un grupo frente a otro. Corresponde al funcionario público, elegido o designado, aceptar o rechazar dicha recomendación. Esto es cierto. Sin embargo, mi punto es que los investigadores profesionales o científicos sociales no tienen ninguna competencia especial, ni siquiera para asesorar sobre la conciliación de los intereses en conflicto. Si un grupo debe prevalecer sobre otro o si debe ceder ante otro

---

solución para dicho conflicto, como si existiera alguna base intelectual para sacrificar los intereses de un grupo al favorecer los de otro, y como si ellos, como analistas, poseyeran una competencia *profesional* para hacer dichos juicios. Cuando está ausente el acuerdo sobre reglas para llegar a una solución, ante los logros de algunos a costa de otros grupos, los científicos sociales, los investigadores y los analistas llegan al límite de su competencia (si no es que antes).

no es algo sobre lo que tenga conocimientos, y conocimiento es todo lo que puede ofrecer profesionalmente. De nuevo, el asunto sobre el cual necesita asesoramiento el encargado de la política cuando se enfrenta a un conflicto no es finalmente un tema para el que resulte decisivo el conocimiento. Una vez más, no podemos *saber* lo que debe hacerse en una situación tal. Lo que se necesita es un acto de decisión, compromiso o voluntad.

Es mejor, entonces, darle al investigador o analista tareas más adecuadas a su capacitación y habilidades especiales. ¿Cuáles serían tales tareas? Antes de sugerir una respuesta, quiero describir brevemente otro daño que los investigadores profesionales causan en sus intentos por aferrarse al principio de la búsqueda imparcial del interés público. Ello nos dará cierta luz sobre lo que necesita hacerse para reemplazar dicho principio y asignar nuevas tareas.

Para Jefferson, Lincoln, Jesús y Platón, entre otros, el interés en una transformación radical de la sociedad, sea gradual o rápida, constituye un interés importante y legítimo de toda la sociedad, aunque a menudo limitado a cierto número de personas. En mi opinión, es imposible que un analista o investigador de políticas desapasionado otorgue gran peso a dicho interés. Tampoco podría dársele al interés de un pequeño grupo rebelde al que la gran mayoría de una sociedad considere extraño, fuera de lugar o utópico. Para aceptarse como pertinente, su versión del interés público ha de estar siempre cerca de los valores convencionales y del peso convencional que se dé a cada uno. Debe tender hacia una especie de versión modal del interés público.

Ahora bien, esta tendencia a definir el interés público en torno a los valores y pesos convencionales ofrece ciertas ventajas a la sociedad. Significa que los investigadores sociales pueden hablar fácilmente entre sí, ya que sus versiones son muy parecidas; significa asimismo que pueden hablar con mayor facilidad con los dirigentes políticos quienes, a su vez, pueden hablar más fácilmente entre ellos. Resulta entonces que todos piensan de manera muy similar. Además, su capacidad para llegar fácilmente a un acuerdo puede contribuir a la estabilidad política.

Pero otro resultado posible es que los intereses de los disidentes se vean privados de los servicios de científicos e investigadores sociales en forma desproporcionada. Los disidentes postulan conjuntos de valores extraños que los investigadores sociales rechazan por no pertenecer al interés público sino a los intereses de, cuando mucho, uno o más grupos minoritarios. ¿Es lamentable? Si se parte de la base de que muchos

disidentes son tontos, no lo es. Si se toma en cuenta que la mayoría de las reformas sociales y los grandes logros en el bienestar de la humanidad provienen de disidentes, privarlos así de los servicios de una investigación social profesional parecería un gran error, casi podría llamarse una *tragedia*. Cuando Eugene Debs y Norman Thomas se volvieron disidentes al defender las pensiones de los ancianos y otras formas de seguridad social en el siglo XIX y principios del XX, los científicos sociales los descalificaron; eran socialistas y, por lo tanto, irrelevantes para los asuntos públicos estadounidenses. De habérseles escuchado, no habríamos estado entre las últimas naciones en diseñar y poner en marcha dichos programas, que hoy día todo el mundo reconoce como parte esencial de una sociedad humanitaria. Cabe argumentar que, pese a que en promedio su número es irrelevante, los disidentes son una fuente indispensable de nuestro futuro y, por ende, son quienes requieren la ayuda del análisis social de carácter profesional.

A este respecto sigo una lógica bastante simple. Necesitamos pensadores en los puntos que van generando un interés creciente en la sociedad, para guiar a los disidentes, que son los innovadores de nuestra sociedad. El concepto de interés público en la ciencia social y en los investigadores frustra dicha distribución. En un extremo, etiqueta a un científico social radical de excéntrico y, en el otro, le da el espaldarazo de “solidez” sólo a los científicos sociales cuyo concepto del bien público es bastante convencional.

En este punto ofrezco otro principio para sustituir el primero. Servirá para exentar al investigador social profesional de realizar la tarea de conciliar conflictos que van más allá de su competencia y estará dirigido a satisfacer la necesidad de llevar la investigación social a los puntos innovadores en la sociedad.

Hagamos a un lado el principio de la búsqueda imparcial del interés público y pongamos en su lugar el principio de la parcialidad cuidadosa. (Permítaseme explicar el concepto de parcialidad antes de que su posible hostilidad hacia este concepto lo deforme.) Por científico o investigador social parcial entiendo al que reconoce que su trabajo está guiado por una selección de entre muchos otros intereses y valores posibles; al que en la medida de lo posible revela su decisión; al que no afirma que sus valores o intereses son válidos para todos; al que, en otras palabras, reconoce que hasta cierto punto causa daño a algunas personas; al que cree imposible hacer otra cosa sin traicionarse a sí mismo y a los que hacen uso de su trabajo. Quiero decir alguien que

no miente ni oculta pruebas o viola las normas convencionales de la integridad científica, salvo del modo ya señalado.

Algunos de ustedes se sentirán intrigados por la frase que recién utilicé: el investigador parcial que “en la medida de lo posible revela” sus valores. Todos ustedes, una u otra vez, se han topado con reglas que recomiendan a los científicos sociales revelar sus valores (que se supone, desde luego, son los que definen el interés público). Pero esto no se puede hacer de manera explícita. La tarea es interminable, ya que hay demasiados valores en juego en las políticas públicas, demasiadas sutilezas al definir jerarquías y negociaciones prioritarias. Y a medida que un analista va profundizando en un proyecto, descubre valores que antes consideró irrelevantes. Así que los valores se revelan siempre, de manera tácita o implícita e inevitablemente incompleta. El investigador parcial llevará muy lejos esta revelación y querrá que sus elecciones de valor sean comprendidas antes que esconderlas abajo de la alfombra porque, a diferencia de un analista que se considera imparcial, no finge. Sin embargo, comprenderá que no puede lograr una revelación total.

De entre las muchas razones para recomendarles parcialidad a los científicos e investigadores sociales, la primera es que todos son, de hecho, parciales, lo sepan o no. Obviamente, un miembro de la Asociación Nacional del Rifle lo es. También lo es un miembro de la Causa Común o de la Liga de las Mujeres Votantes. No los llamo parciales porque sean de mente estrecha, intolerantes, ignorantes u obstinados, lo que pueden o no ser. Son parciales porque desean proponer ciertos valores por encima de otros y, por lo tanto, los intereses y las preferencias de algunas personas por encima de los de otras. Y, desde mi punto de vista, todo el mundo hace lo mismo.

Como cualquier otro presidente, Eisenhower reconoció la obligación de buscar el interés público y responder a todos los intereses, necesidades y valores legítimos de la sociedad. Fue más allá que la mayoría de los presidentes en un esfuerzo deliberado por “permanecer al margen de los pleitos”, por superar, en la realidad o en apariencia, la parcialidad partidista. Pero no pudo evitar tomar posición, y lo mismo sucede con todo el mundo. Por ejemplo, en algún momento tuvo que defender los intereses de las políticas monetaria y fiscal que responderían a los intereses de los desempleados, o las que responderían a los intereses de los empleados y grupos de propietarios que temían una inflación. Por supuesto, no descuidó del todo los intereses de ningún grupo. Pero, por otro lado, tuvo que elegir, ya que no podía encon-

trar un conjunto de políticas monetarias y fiscales que satisficiera por completo los intereses de ambos grupos. Utilizó una retórica del interés público o bien común en la que quizás creía. Pero hubo de adoptar una posición en favor de unos y en contra de otros. Al hacerlo se convirtió, al igual que todos, en parcial: *a favor* de unos valores, intereses y grupos, y *en contra* de otros.

Algunas personas con una educación excelente y cuyos antecedentes políticos se sitúan en la Ilustración y en la tradición liberal inglesa, a menudo deploran lo que consideran estrechez, y que se refleja en la parcialidad de personas ignorantes que parecen concentrarse en un solo asunto, sea el aborto, las armas o el ateísmo. Sin embargo, quienes dedican su atención a un solo tema por lo general tienen un punto de vista amplio respecto a valores e intereses. Por ejemplo, los miembros apasionados de la Asociación Nacional del Rifle apoyan un complejo grupo de valores mezclados, que incluye armas, seguridad, independencia personal, libertad civil, autonomía familiar y patriotismo. Están comprometidos con una ideología o filosofía política compleja. Lo mismo puede decirse de casi todos, si no es que de todos, los grupos supuestamente parciales de mente estrecha. No son necesariamente más cerrados en su parcialidad que las personas con una buena educación que se dedican a temas ambientales o agitan en favor de una enmienda que establezca la igualdad de derechos.<sup>8</sup>

Digo esto para señalar que muchos partidarios, tanto los que les caen bien a ustedes porque son ustedes uno de ellos, como también los que no les caen bien porque no pertenecen a su grupo, tratan de incluir sus preocupaciones peculiares en un panorama amplio del interés público. Sus deseos son variados y amplios. Además, para ganar influencia deben por lo general ubicar sus intereses dentro de un paquete de intereses que obtenga aliados. Por lo mismo, muchos llamarán a su paquete bien común o interés público.

Lo que propongo, entonces, no es que rechacemos el interés público, sino que reconozcamos que nuestras versiones de él son parciales. En particular, propongo que académicos, analistas e investigadores profesionales reconozcan la selección de valores e intereses que hacen —en pocas palabras, su parcialidad— y dejen a un lado cualquier pretensión de hablar desde el Olimpo, de ser neutrales, o de representar

<sup>8</sup> Para pruebas que apoyan este punto, véase Sylvia Tesh, "Upholding Principles: A Note in Support of 'Single' Issue Politics", Yale University Institution for Social and Policy Studies (Documento de Trabajo, CHS-54), septiembre de 1983.

una integración imparcial de intereses que a todos conviene y a nadie daña. Un analista debe permitir que su trabajo esté guiado por valores parciales, ya sea porque cree en ellos o porque, para los propósitos de un proyecto de investigación, acepta los valores del cliente.

¿Existen ejemplos de científicos sociales que son reflexiva, abierta y honestamente parciales? Lo son casi todos los marxistas que confiesan tener un compromiso con la clase trabajadora y reconocen que sus políticas preferidas dañarán a los grupos de propietarios en la sociedad. En la corriente principal de científicos o investigadores sociales se encuentran algunos que a menudo se denominan parciales, como por ejemplo Milton Friedman. Pero casi todos ellos, Friedman incluido, se consideran imparciales, como si hablaran en nombre de los mejores intereses de todos. Si mi argumentación es correcta, se engañan a sí mismos y, si les creemos, nos engañan también a ustedes y a mí. Distorsionan asimismo sus investigaciones. Si existen muchos científicos e investigadores sociales no marxistas que sean parciales y que traten de seguir una regla como la mía en el sentido de la parcialidad conscientemente reconocida, son pocos los que han salido ya del ropero.<sup>9</sup>

Aparte de las virtudes de que los analistas profesionales revelen lo que pretenden, otra de las bondades de reconocer la parcialidad es que permitirá a los profesionales trabajar para toda la gama de grupos que tienen intereses legítimos en la política, incluidos los grupos opositores. Mientras los profesionales se escondan tras el mito de la imparcialidad, pueden ofrecer sus servicios analíticos a las oficinas gubernamentales sin que su reputación pierda integridad y excelencia académica, pero no pueden hacer lo mismo para la Asociación Nacional del Rifle o para los grupos opositores o radicales de los que depende nuestro futuro, y tampoco podrían hacerlo para Eugene Debs. Ante las actuales fórmulas de autoengaño sobre la búsqueda imparcial del interés público, la mayor manera de que el grueso de los profesionales

<sup>9</sup> Una interpretación razonable del pensamiento marxista es que resulta parcial en el corto y en el mediano plazos, y que está dirigido a satisfacer el bienestar de todos, sin hacer daño a nadie, en un distante futuro sin clases y armonioso. Y muchos no marxistas pueden considerar que sus apariencias de parcialidad son ilusorias, pues ellos también buscan un distante bienestar para todos. Pero ante este intento de convertir a los partidarios en no partidarios, haré dos réplicas. En primer lugar, ningún científico o investigador social puede derivar firmemente los pasos del corto o el mediano plazo a partir del modelo de una sociedad muy distante y totalmente armoniosa; en cambio, debe tomar posiciones parciales por un determinado periodo de tiempo, posiciones que no pueden defenderse en referencia al futuro distante. En segundo lugar, ni siquiera los marxistas han afirmado convincentemente que exista un modelo de sociedad en el futuro distante en el que los logros no signifiquen pérdidas para nadie.

—quiero dejar de lado a los genios— cuiden su reputación es ofrecer sus servicios sólo a las tendencias centrales, los valores establecidos, los intereses principales, los denominadores comunes o las fórmulas convencionales. Olvidan la añeja opinión de que el propósito del conocimiento nuevo en todos los campos es la subversión.

A menudo caracterizamos la democracia como un gobierno por discusión, para usar la frase de lord Bryce. ¿Cuál es pues el carácter de esa discusión? Los teóricos a veces la idealizan y la definen como una búsqueda cooperativa de soluciones a la luz de valores convenidos.<sup>10</sup> Pero la manera en que funciona realmente la discusión —frente a frente, a través de la negociación política o de publicaciones— cuando las personas entran en conflicto, como venimos diciendo, constituye siempre un elemento en la elaboración de las políticas públicas. La forma básica o el paradigma de la discusión es el siguiente: usted trata de persuadirme de que las políticas que usted desea (porque cree que son adecuadas para sus valores) también serán adecuadas para los míos. Desde su posición parcial, usted apela a mis valores parciales. Hasta ese punto es hasta donde puede llegar una discusión.

La discusión política democrática es una discusión abrumadoramente parcial. Su efectividad radica en la frecuencia con que los valores parciales de usted y los míos, aunque diferentes, pueden verse satisfechos por una misma política. Si se quiere que la ciencia y la investigación sociales sean más útiles para la política pública, ambas deben entrar en esa discusión parcial y no oscurecerla con una pretendida neutralidad. Nuevamente, ello no significa que los investigadores oculten datos o sean falsos. Únicamente se les pide que saquen a la luz su inevitable parcialidad, la desenvuelvan y hagan que su trabajo resulte útil al máximo. La calidad potencial del análisis parcial queda ilustrada en *The Federalist Papers*, documentos diseñados para respaldar la nueva Constitución y que siguen siendo un magnífico ejemplo de análisis político.

Pondré esta línea de análisis en un contexto aún más conocido. En sociedades liberales como la nuestra, muchas personas reflexivas han celebrado desde hace tiempo las virtudes de enfrentar diversas ideas para guiar el cambio social. En consecuencia, han protegido e incluso estimulado la diversidad de grupos, cada uno de los cuales ha sido alentado para defender y promover valores que le son preciados. Afirman que el resultado de una contienda civilizada entre los grupos,

<sup>10</sup> Por ejemplo en Frank Knight, *Freedom and Reform*, Nueva York, Harper and Brothers, 1947, pp. 185 y 190.

al aportar cada uno cierto esclarecimiento de los asuntos públicos, sería mejor para nosotros que la solución que propondría una élite política, aun en el caso de ser también intelectual. Todos los estados democráticos liberales se han visto muy influidos por esta línea de pensamiento, que lleva el nombre de pluralismo.

En las dos décadas anteriores, el pensamiento pluralista sufrió ataques duros y certeros. Sin embargo, la principal crítica no ha sido que la diversidad pluralista no sea conveniente, sino que los estados democráticos liberales no la han practicado.<sup>11</sup> Las tendencias principales de la política, una ideología dominante y los intereses por proteger el *statu quo* abruman la solicitada diversidad. Se diluye la competencia entre las ideas, y lo mismo sucede con la casi total ausencia de políticas radicales y de pensamiento económico en la televisión, o con la estrecha diferencia entre los partidos Republicano y Demócrata, ya que ambos se acercan mucho en el centro.

En la investigación social, el principio de la búsqueda imparcial del interés público es una de las traiciones al pluralismo. Por razones que ya he explicado, pone la influencia de la ciencia y de la investigación sociales al servicio de intereses y valores centrales, convencionales y establecidos. Sabotea la competencia entre las ideas. Asfixia los puntos de crecimiento e innovación para el cambio social deseable. Por el contrario, el principio de la parcialidad se dirige hacia la alianza de la investigación social y la aspiración pluralista aún no realizada.

Tal vez una de las razones por las que los analistas profesionales han traicionado el pluralismo al sustentar el principio de la búsqueda imparcial del interés público sea que no fueron capacitados mediante la competencia de ideas en política, sino mediante escritos y disertaciones. Los maestros, a su vez mal capacitados por sus maestros, les impusieron la obligación de fingir un papel de neutralidad y tratar los problemas como si fuera posible *saber* las soluciones. Pensar que la solución a un problema exige, en cierto momento, no un mayor conocimiento, sino el compromiso o la voluntad parcial, requeriría que se dejaran inconclusos muchos trabajos y disertaciones semestrales.

En la vida profesional, persiste asimismo una interpretación errónea acerca de lo que es la resolución de problemas sociales, que se refleja en el mito o suposición pedagógica de que para cada problema existe “el tomador de decisiones”, a quien auxilia el profesional. “Nues-

<sup>11</sup> Para un resumen de estas críticas, véase William E. Connolly, “The Challenge to Pluralist Theory”, en Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, Nueva York, Atherton, 1969.

tra perspectiva es la de un tomador de decisiones unitario”, dicen los autores de un importante texto de análisis político.<sup>12</sup> Puesto que el “tomador de decisiones” se ve obligado a lograr una integración de intereses que beneficie a todos, y a desechar al mismo tiempo la parcialidad, el asesor profesional debe hacer lo mismo al aconsejarlo. Pero el hecho palpable en la política es que no hay un “tomador de decisiones”. Hay muchos, y siempre están hasta cierto punto en conflicto, pues todos son parciales.

Respecto a la mayoría de los problemas para diseñar políticas nacionales en Estados Unidos, entre los numerosos tomadores de decisiones en conflicto se encuentran, cuando menos, los congresistas y los senadores, los servidores públicos que trabajan en la elaboración de políticas, y el personal de la Casa Blanca, muchas veces con la participación cercana de los dirigentes de grupos de interés. El analista profesional ofrece lo que tiene que decir sobre el proceso a través de uno o varios de los múltiples participantes en la resolución de problemas, ya sea al formar parte del personal o al hacer consultas con otros participantes, al escribir libros, artículos e informes que llegarán de manera directa o indirecta al conocimiento de un participante. Todos los participantes necesitan —y la mayoría desea— ayuda para recopilar información y analizar los problemas. Un investigador profesional o científico social sincero acepta como lineamiento los intereses parciales de los participantes a los que quiere dirigirse o a los que, a menudo con cierta anuencia, intenta persuadir de que no comprenden muy bien sus propios intereses. Si intenta esto último, lo hace exponiendo los valores parciales de otros grupos.

Si prosperara el pluralismo, los resultados serían que todos los participantes en la elaboración de políticas buscarían ayuda profesional para encontrar soluciones congruentes con sus valores, y solicitarían ayuda profesional para reconsiderarlos. En contienda con los otros partidarios, las consideraciones o las argumentaciones propuestas por uno de ellos o bien por el investigador correspondiente, serán rebatidas por otros. Nadie cometería el error de trabajar a partir del malentendido de que un participante o un investigador profesional ha estado cerca de alcanzar la verdad total o de hablar a nombre de todos y por todos los valores.

La competencia entre las ideas que reseño, y que muchos inves-

<sup>12</sup> Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *op. cit.*, p. 23.

tigadores sociales a menudo traicionan, es descrita por éstos tal como James Q. Wilson lo hace:

Cuando [las organizaciones] se deciden a utilizar la ciencia social, lo hacen sobre una base *ad hoc*, improvisada, rápida y sucia. Un funcionario clave, que necesita tomar una posición, responder a una crisis o apoyar un punto de vista que está siendo rebatido, pedirá un asistente para que “me dé hechos”. [...] la ciencia social se utiliza como munición, no como método, y los oponentes del funcionario utilizarán municiones similares.

A continuación expone Wilson su punto culminante. Dice: “Se dispararán muchos tiros, pero habrá pocas bajas, además de la verdad”.<sup>13</sup> Su generalización es falsa. Encuentro difícil comprender lo que él desearía en lugar de la competencia entre las ideas, a la cual describe con hostilidad. Por supuesto, la investigación social debe estar atada a posiciones; claro que es munición. Pero una verdad que resulte útil surge muchas veces a través de los retos y las respuestas con que se le encara. Y aunque el proceso es imperfecto, no se conoce una alternativa mejor para aproximarse a la verdad en la búsqueda de soluciones a problemas sociales.

En efecto, Wilson lamenta no sólo la *competencia* entre las ideas, que es el tema del que hoy nos ocupamos, sino también —para divagar un momento— la falta de investigación sólida y seria; lamenta el deseo de los funcionarios de tener al alcance todo resultado de la investigación social que esté a la mano. Pero no hay que lamentar esta tendencia. Para cualquier problema que puedan ustedes imaginar, el cúmulo de estudios pasados será una guía mejor que otro estudio más. Resolvemos problemas con capital intelectual acumulado. Hacerlo es tanto inevitable como económico.

La competencia entre las ideas exige este grado de parcialidad reflexiva —y vigorosa— que describo, si se va a desarrollar la capacidad de la sociedad para enfrentar sus problemas. Yo agregaría que tenemos más que temer de una competencia inadecuada y pareja como la que practicamos ahora, que de un exceso de retos y respuestas a éstos entre los expertos defensores de los valores y los intereses en contienda.

Escucho acaso una voz que pregunta ansiosa: “Si abundan las

<sup>13</sup> James Q. Wilson, “Social Science and Public Policy”, en Laurence E. Lynn, Jr. (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978, p. 92.

posiciones parciales, ¿quién vigilará el interés común?” La respuesta es que, si existen intereses genuinamente comunes, éstos son los intereses que comparten los partidarios, quienes, en consecuencia, los procurarán. Si los intereses están ocultos, la posibilidad de descubrirlos reside en el intercambio de partidarios, cada uno de los cuales está motivado para encontrar un terreno común en donde convertir a los adversarios en aliados. La respuesta más importante para esa pregunta llena de ansiedad es que, como ya se ha señalado, los partidarios tienden a desarrollar versiones alternativas del interés público antes que ignorarlo. A menudo, esto es lo mejor que puede hacer una sociedad: reconocer que hay versiones conflictivas y trabajar —política y no analíticamente— en una solución.

Y no olviden el bien no común y el poco común. No somos exactamente iguales, y ninguna persona reflexiva recomendaría que eliminemos todas las diferencias. Por lo tanto, debe procurarse una diversidad de intereses y de bienes de subgrupos junto con las versiones de lo que tenemos o debemos tener en común.

O acaso ahora se preguntan ustedes: “Si, como siempre, hay versiones partidarias encontradas del bien público, ¿cómo resolvemos el conflicto? ¿Cómo se logra un resultado?” Todos conocemos la respuesta, aunque los teóricos del análisis político parezcan olvidarla a veces, en su deseo por otorgar al análisis un peso excesivo en la resolución de conflictos. Por lo general no se analiza el resultado ni se toman decisiones al respecto *porque después de un punto no es analizable*, como hemos visto. Son, en cambio, los actos políticos o algún otro tipo de acción o interacción, no el análisis, los que logran resultados. Algunos de ellos se deciden por votación, otros por negociación, otros por diversas formas de influencia mutua de los partidarios.

Recordar todo esto nos ayuda a comprender que la investigación y el análisis pueden ser, a lo sumo, no más que parte de la solución del problema social y que los escollos que se temen del análisis parcial son realmente limitaciones inevitables en cada uno de los intentos por alcanzar un resultado a través de la investigación y el análisis.

### III. La investigación destinada a funcionarios y otros tomadores de decisiones

Veamos ahora el tercer principio, saltándonos el segundo por el momento. El tercero señalaba que la investigación que se ponía al servicio

de la política pública por lo general estaba diseñada para cubrir las necesidades de los funcionarios gubernamentales y de otros tomadores de decisiones clave. Los libros de texto acerca del análisis de las políticas públicas dan por sentada esta regla. Tal vez ustedes también. Si nuestros funcionarios gubernamentales toman las decisiones; es obvio que son ellos quienes necesitan la información y el análisis que los investigadores pueden ofrecer. ¿Quién más?

¿Quién más? ¿Qué tal usted y usted y usted y yo? Millones de nosotros, todos nosotros, “nosotros, el pueblo”. En una democracia, como en todas las demás formas de gobierno, los funcionarios son los tomadores de decisiones inmediatos o próximos. Pero en una democracia toman esas decisiones con limitaciones, aunque sean leves, impuestas por la opinión pública. Y, por lo menos hasta cierto punto, responden a la agitación popular. La variedad de decisiones políticas posibles está restringida por cierto rechazo público, y los dirigentes políticos no pueden intentar ponerlas todas en práctica aunque fueran lo bastante innovadores para ofrecerlas. En las democracias, el “público”, incluso el público ignorante y apático, constituye una fuerza en la elaboración de políticas.

De modo que ¿quién necesita más la luz que sobre los problemas sociales arrojan a veces la investigación y la ciencia social? ¿Los dirigentes o los ciudadanos comunes? No está del todo claro. ¿Con qué argumento la comunidad de la investigación se ha aferrado a la idea de que los dirigentes son su público? Con ninguno. Por un hábito irracional, por la simple suposición de que es más valioso dirigirse a los dirigentes que a las masas.

Se podría afirmar que el tema mismo constituye una buena pregunta de política pública: ¿quién, los dirigentes o los ciudadanos, necesita más la ayuda de la ciencia y la investigación sociales? Uno esperaría que los científicos y los investigadores sociales estudiaran la pregunta antes de dar una respuesta precipitada. Pero no lo han hecho. Además de los marxistas y de otras líneas de pensamiento radicales, la bibliografía sobre ciencia e investigación social permanece casi en absoluto silencio al respecto. ¡Extraña situación para una profesión que cree en el estudio de los asuntos políticos!

Puesto que la pregunta es amplia e interminablemente compleja, debo ser muy selectivo y poco concluyente. Me limitaré a desarrollar una línea de pensamiento: es enorme la necesidad que tiene el ciudadano común de recibir ayuda de la ciencia y la investigación sociales, por lo que se podría obtener grandes logros si se rectificara de manera

drástica la dirección de la ciencia social y la investigación política para satisfacer dicha necesidad. Ello sería suficiente para destruir el tercer principio.

Daré un rodeo en mi argumentación. Les parecerá extraña a algunos de ustedes, y por eso mismo les resultará sumamente sospechosa. A algunos les irritará e incluso les enfurecerá. Pero creo que reviste gran importancia; y les pido que la lleven a casa con ustedes, reflexionen sobre ella y se sientan obligados a no rechazarla sin una buena razón. Soy bastante osado a este respecto y estimo que no encontrarán una buena razón.

El argumento de que los ciudadanos comunes necesitan más ayuda de la ciencia y la investigación sociales aborda el fenómeno del amplio acuerdo social acerca de muchos temas políticos y económicos importantes. Aunque no de manera unánime, los estadounidenses casi siempre están de acuerdo, por ejemplo, en los méritos de la Constitución de Estados Unidos, en un sistema presidencial más que parlamentario, en la empresa privada, en la lealtad a la patria, en la solidaridad familiar, en la superación de la condición individual a través de la responsabilidad personal antes que cambiar la estructura de la sociedad, en la cooperación o en la tolerancia antes que criticar o agitar, en ser parte del juego antes que quejarse y gritar “¡falta!”.<sup>14</sup>

Muchos de nosotros valoramos ese acuerdo. Parece que sirve para lograr la estabilidad y la cooperación sociales. Los antropólogos nos dicen que sin llegar a un acuerdo acerca de principios fundamentales no puede un grupo de personas vivir junto en paz, no podría constituirse en sociedad.<sup>15</sup> En la ciencia política, a menudo se argumenta —en palabras de Brzezinski y Huntington— que “un sistema político es efectivo en la medida en que la historia subyacente ha logrado un consenso implícito”.<sup>16</sup> Y a menudo se da por sentado, sin necesitar justificación, el hecho de que la democracia sólo puede existir si existe dicho acuerdo, pues sólo entonces las disputas serán lo bastante insignificantes como para que los perdedores decidan aceptar las pérdidas antes que subvertir al gobierno para dominar a sus adversarios.

Es dudoso que un acuerdo tan vasto como el que caracteriza a la

sociedad estadounidense y occidental deba recibir reconocimiento. Faltan pruebas empíricas. La breve explicación que acabo de dar no toma en cuenta la posibilidad de que los ciudadanos fueran bastante flexibles si la vinculación con sus valores fundamentales fuera razonada y no dogmática, aun en caso de que estuvieran en desacuerdo respecto a los principios básicos. Es decir, el argumento del acuerdo democrático tal vez se aplique a los ciudadanos ideológicamente rígidos y no al electorado más ilustrado.

Pero hagamos a un lado la cuestión de si resulta deseable el acuerdo. Quiero pedirles que se hagan una pregunta: ¿cómo se da dicho acuerdo? Lo aprueben o no, ¿cómo lo *explican*? ¿Acaso no esperaríamos amplias diferencias de opinión sobre temas tan complejos como la Constitución o la empresa privada, por ejemplo?

Para los acuerdos sobre muchos tipos de creencias, la explicación es fácil: hay creencias, por ejemplo, de que el mundo es redondo, que los niños golpeados a menudo son hijos de padres que fueron golpeados en su niñez, o que algunos jueces aceptan sobornos y otros no. Llegamos a acuerdos sobre ciertos temas porque sabemos, tenemos pruebas. Las personas competentes han investigado al respecto y han encontrado bases para una creencia y no una diversidad. El conocimiento es una importante fuente de acuerdo.

Pero *no sabemos*, tan sólo creemos, que la Constitución de Estados Unidos es superior a otras constituciones que podrían escribirse, que la empresa privada es lo mejor para nosotros, que un sistema parlamentario no nos convendría, que la lealtad a la patria es mejor que una lealtad cosmopolita a la humanidad, etcétera. Nadie puede *saber* si estas creencias son correctas. No se dispone de suficientes pruebas. Además —tomen esto en consideración ahora—, quienes investigan en profundidad estos temas tan complejos tienen mayores desacuerdos que quienes no los estudian. Es decir, el conocimiento de estos temas crea la diversidad de creencias más que el acuerdo.

Algunos de ustedes replicarán: “Pero sé que nuestra Constitución es excelente”. A ello respondo que puedo encontrar algunas personas tan informadas y reflexivas como ustedes que creen saber que no lo es. Ustedes creen que saben; pero el hecho de que otras personas igualmente calificadas crean saber lo contrario nos dice que ninguno de ustedes sabe; ustedes tan sólo creen ardiente y confiadamente. El conocimiento no puede explicar su convicción sobre temas tan complejos de creencias políticas como los que acabo de citar y que sirven de ejemplos de acuerdos generales.

<sup>14</sup> Una revisión general y un comentario sobre el carácter del acuerdo y el desacuerdo políticos se encuentra en Michael Mann, “The Social Cohesion of Liberal Democracy”, *American Sociological Review*, 35, junio de 1970.

<sup>15</sup> Ralph Linton, *The Study of Man*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1936.

<sup>16</sup> Zbigniew Brzezinski y Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR*, Nueva York, Viking, 1965, p. 5.

Esto nos pone en un aprieto. ¿Por qué tantos estadounidenses veneran la Constitución, la libre empresa, la familia, el patriotismo, etcétera? Hay mucho lugar para el desacuerdo; y, repito, mientras más sabe la gente, más probable es que disienta. Entonces, para repetir la pregunta, ¿cómo podemos explicar los acuerdos sociales generalizados sobre estos valores fundamentales? ¿Acaso no esperaríamos que una gran variedad de formas de pensar llegaran a una variedad de conclusiones, pues son tan complejas estas preguntas, y tan poco concluyente nuestra información?

“En absoluto”, ¿responden ustedes? Dirán que la tradición transmite las creencias de generación en generación. Las escuelas, nuestros padres, la elocuencia política, la prensa; todos nos transmiten el mismo conjunto de creencias sobre los fundamentos básicos. Si ustedes adoptan una posición, deberán preguntarse por qué la tradición transmite un acuerdo en lugar de una variedad de creencias. *Tradición* es una palabra que se refiere a transferir de generación en generación; pero la familia, la escuela y las tradiciones religiosas pueden, y en algunos puntos lo hacen, transferir una diversidad y no una homogeneidad. Véanlo desde otro ángulo. Si creen que la homogeneidad de una generación es suficiente para explicar la de la generación siguiente, ¿cómo explican la de la primera generación? De alguna manera, en cierto punto la posible diversidad se convirtió en un acuerdo. Por ejemplo, en determinado momento la idea del Estado-nación democrático, que alguna vez fue una idea enteramente nueva para la mayoría y luego se convirtió en un asunto controvertido, llegó gradualmente a marcar un punto de por lo menos consenso retórico en muchas sociedades occidentales. ¿Cómo surgió inicialmente ese acuerdo que ahora transmite la tradición? Necesitamos una explicación. La tradición no lo explica. Sólo explica cómo, después de haberse adoptado el acuerdo, se le da continuidad.

Salvo por una, no encuentro otra explicación posible de cómo la gente puede llegar a acuerdos sobre temas complejos acerca de los cuales la ausencia de conocimiento suficiente da lugar a una reflexiva diversidad de creencias. Esa explicación consiste en que hemos aceptado, sin pensar, un adoctrinamiento. Nuestro acuerdo es el resultado de no ejercer nuestras facultades críticas. Si las ejerciéramos, tendríamos más desacuerdos que ahora.

Somos un grupo de ciudadanos irreflexivo, no pensamos lo suficiente. Nos apegamos a fórmulas. No exploramos la variedad de posibilidades a la cual podemos recurrir para resolver nuestros problemas.

Nos quedamos atorados en el pensamiento tradicional, limitados a una estrecha gama de posibilidades. La prueba de que esto sucede así radica en que, nuevamente, llegamos a acuerdos sobre puntos en los que el pensamiento crítico no estaría de acuerdo. E incluso si la Constitución es excelente y el sistema de empresa privada es superior a todos los demás, en vista de que no podemos *saber* si alguna de estas proposiciones es cierta (por lo menos todavía no lo sabemos), entonces estar de acuerdo en que alguna es verdadera constituye una prueba de nuestra irreflexión. Porque, una vez más, al carecer de pruebas suficientes para constituir un conocimiento, nuestras facultades críticas producirían una diversidad de creencias entre nosotros al respecto.

Desde luego, es concebible que seamos irreflexivamente diversos antes que homogéneos. Así que debemos preguntarnos por qué nuestra irreflexión es fuente de acuerdo y no de descuidada diversidad. Al respecto, la idea de tradición por lo menos nos pone en la dirección correcta. No podemos explicar el acuerdo irreflexivo y adoctrinado con sólo observar los procesos sociales contemporáneos. A través de la tradición, esta generación heredó una homogeneidad de creencias sobre los temas que he mencionado. La generación anterior también heredó gran parte del mismo conjunto de creencias. Podemos encontrar casi la misma explicación para la historia de generaciones anteriores.

En la mayor parte del mundo y en toda Europa occidental, los pequeños grupos en el poder organizaron desde hace tiempo al resto de la humanidad para mantener el orden social, organizar la producción y permitirse así practicar diversas formas de explotación. Si retrocedemos lo más posible en nuestros antecedentes históricos, encontramos pequeños grupos dominantes que enseñan obediencia, lealtad, fe, respeto a la autoridad y, por lo tanto, respeto a la riqueza y la propiedad, promueven la inmovilidad política, la desigualdad y, una y otra vez, la veneración a las instituciones políticas y económicas existentes.<sup>17</sup> En la Edad Media, los señores y los sacerdotes enseñaban estas lecciones. En épocas más recientes, los acuerdos iniciales se modifican y, pese a ello, se perpetúan; no a través de la autoridad feudal, sino a través de la influencia de la propiedad, la riqueza y las empresas comerciales. El hecho de que se sigue asociando la obediencia, la autoridad, la desigualdad y la propiedad se ilustra con la

<sup>17</sup> Entre muchas otras fuentes, véase Alexander Rustow, *Freedom and Domination*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

palabra contemporánea *landlord* (literalmente, el dueño de la tierra; el casero, el propietario, el patrón).

Una vez establecidos los patrones de creencia en la obediencia, la autoridad, la deferencia ante la riqueza, la veneración de las instituciones existentes, la desigualdad, etcétera, resulta fácil seguirlos manteniendo a través de muchos canales de adoctrinamiento: las escuelas públicas, por ejemplo. Los padres mismos realizan gran parte del trabajo de adoctrinamiento, en especial los de la clase trabajadora, al hacer hincapié en la obediencia y la docilidad, y preferirlas a la independencia crítica de pensamiento.<sup>18</sup> Además de que, por supuesto, estamos inundados de comunicaciones corporativas que explícita o implícitamente enseñan las virtudes de la empresa privada, de la Constitución y de nuestras otras instituciones fundamentales. Es tal la desproporción de la comunicación al servicio de las empresas comerciales —ya que ningún otro grupo tiene siquiera una parte de los fondos de que disponen aquéllas para el adoctrinamiento—, que el ciudadano común ve disminuida su capacidad para pensar correctamente acerca de las políticas públicas. Por ejemplo, la mayoría de los ciudadanos comunes de Estados Unidos no puede distinguir siquiera entre democracia política y empresa privada, ya que con mucha frecuencia se les trata como idénticas en el adoctrinamiento comercial, la escuela pública, etc. Incluso, recientemente el rector de Harvard parece haber sufrido esta misma confusión cuando, al responder a críticas sobre el departamento de economía, aseguró que la facultad de economía apoyaba la forma de vida estadounidense, porque —dijo— en ella todos tratan de que el sistema de empresa privada siga funcionando.<sup>19</sup>

Llego entonces a la conclusión de que la existencia de un acuerdo social sobre muchos temas complejos, y sobre los cuales se esperaría que las mentes libres estuvieran en desacuerdo, es por sí misma una buena prueba de que la manera de pensar de los ciudadanos comunes está deteriorada y necesita desesperadamente la ayuda de la ciencia y la investigación sociales para resolver sus problemas. El gran conjunto de ciudadanos en las democracias —por no decir nada de los ciudadanos menos liberados de otras partes— empieza a explorar las diferentes posibilidades para resolver sus problemas y, por lo tanto,

<sup>18</sup> Robert D. Hess y Judith V. Torney, *The Development of Political Attitudes in Children*, Chicago, Aldine, 1967.

<sup>19</sup> Nathan M. Pusey, *The Age of the Scholar*, Cambridge, Harvard, 1963, p. 171.

mejorar su situación. Nuestras mentes están deterioradas, seguimos sumidos en una sustancial ignorancia de las alternativas.

Por supuesto, este deterioro preocupa a nuestros dirigentes políticos, así como a toda la ciudadanía. Pero lo que se necesita para corregirlo no es un análisis político dirigido básicamente a las necesidades particulares de la dirigencia política, sino un análisis que constituya una educación, una luz y una liberación para el dirigente y los ciudadanos por igual. Una tradición de análisis e investigación política sobre problemas sociales que no intente la tarea de llevar luz a los ciudadanos resulta muy ineficiente y constituye una equivocación en una sociedad democrática, es casi una tragedia, y una fuente siempre potencial de catástrofe, especialmente en una era nuclear.

#### IV. ¿Qué necesita el ciudadano?

La ciencia social ha puesto tan poca atención en las necesidades de información y análisis del ciudadano común, que no queda claro lo que éste necesita. Con frecuencia se le descarta por considerársele un participante sumamente pasivo en la política; se ha señalado, por ejemplo, que sólo un número reducido de ciudadanos participa en reuniones políticas o escribe a sus representantes.<sup>20</sup> De modo que, para el ciudadano común, producir conocimiento parece ser una pérdida de tiempo y esfuerzo. El conocimiento del tipo adecuado, por los canales adecuados, en el momento adecuado, conocimiento que podría convertirlos en ciudadanos activos, no recibe mucha atención, excepto por parte de algunos dirigentes políticos y científicos sociales, como los de la Fuerza Especial de la Comisión Trilateral para la Gobernabilidad de la Democracia, quienes al parecer prefieren que el ciudadano común se mantenga pasivo.<sup>21</sup>

Una razón por la que tal vez se descuida la necesidad de información que tiene el ciudadano es que muchos de nosotros vemos la política democrática como un proceso en el que los dirigentes políticos hacen todo el trabajo. ¿Y cuál es el trabajo que se tiene que hacer? Descubrir o inventar políticas que respondan a las preferencias de los ciudadanos.

<sup>20</sup> Sidney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America*, Nueva York, Harper and Row, 1972, p. 31.

<sup>21</sup> Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975. Véase, por ejemplo, su "Introducción".

Todo lo que tiene que hacer el ciudadano es revelar dichas preferencias. Cuáles son las preferencias sería, por sí sola, una tarea para la investigación social. De ser así, le correspondería a los dirigentes políticos comisionar y utilizar la investigación. Pero, temerosos de dejar que todos menos el ciudadano digan cuáles son sus preferencias, la mayoría de nosotros ha asumido, aparentemente, la posición de que la mejor autoridad acerca de las preferencias de A es A mismo. Y él no requiere ayuda de la investigación: pensándolo bien, él sabe lo que quiere, no perfectamente, pero sí lo suficiente.

¿De dónde surgió la idea de que un ciudadano puede saber lo que quiere en política con sólo reflexionar y sin ningún estudio útil? Me parece que en los círculos de la ciencia social esa idea proviene de la teoría económica, en donde el concepto de preferencias es un caballo de batalla. Los éxitos de la economía en la construcción de teorías le han dado prestigio a los ojos de otras ciencias sociales. Las demás están ansiosas de pedirle prestados conceptos a la economía. Las preferencias es uno de esos conceptos, y ha resultado fácil para los científicos políticos dar a las preferencias políticas la misma formulación y el mismo papel en el análisis político que en el análisis económico. Por lo tanto, la preferencia de un ciudadano por la empresa privada o por la Constitución se trata de la misma manera que su preferencia por los plátanos. Me gusta lo que me gusta, y sé lo que me gusta. Mis preferencias no necesitan estudio.

Me parece imposible describir esta situación en la ciencia social sin que me resulte absurda. La actitud de usted hacia la Constitución no es para nada igual a su gusto por los plátanos. Su preferencia por ciertos artículos y servicios está construida de manera muy simple en su mente. A usted le puede gustar o no la vainilla, ya sea porque lo formaron de esa manera o porque se crió en una sociedad que aprecia la vainilla. El que le guste o no la vainilla es un hecho bastante simple. No es una elección moral. Es relativamente independiente de otras preferencias. No requiere una investigación prolongada de sus consecuencias o implicaciones.

En lo que respecta a preferencias de mercado un poco más complicadas y a todas las decisiones políticas, el concepto que el economista tiene de las preferencias es bastante inapropiado. ¿Tiene usted *preferencia* por la prohibición constitucional del aborto? Es una pregunta tonta. Para decidir acerca del tema del aborto hay que echar mano de una variedad de recursos. Deben abordarse empíricamente las cuestiones de hecho, que van desde los hechos acerca del proceso reproduc-

tivo, hasta los hechos sobre la posibilidad de poner en práctica una política pública determinada; las cuestiones morales o éticas, que van desde las relativas a la vida misma hasta las relativas a los derechos de sus conciudadanos; las cuestiones de prudencia, como por ejemplo, las reglas prácticas para la cooperación y las decisiones sociales. Todas estas cuestiones son extraordinariamente complejas por diversas razones, entre ellas el que la decisión que se toma ahora producirá consecuencias indirectas y sutiles en el futuro que no se pueden predecir. No se puede analizar exhaustivamente cualquiera de estos aspectos para tomar una decisión, pero casi todos nos concentramos hasta cierto punto en cada uno de ellos.

La posición de ustedes sobre el aborto, entonces, no constituye una preferencia. Tampoco se trata de algo que hay que descubrir. No es un hecho que ustedes deben ratificar. Es más bien algo que ustedes hacen, forman, crean. Cualquiera que sea la manera en que discurre su pensamiento, se descubre que no culmina en un hecho acerca de ustedes, sino en un compromiso que queda determinado, hasta cierto punto, por la decisión que ustedes han ponderado. Es un acto volitivo, muy alejado de lo que llamamos preferencia. En realidad, ustedes pueden —y a menudo lo hacen— dar forma a un acto volitivo para llegar a un resultado o una política que, en el nivel de preferencias más simple, no prefieren. “No me gusta lo que tengo que hacer, pero creo que debo hacerlo” a todos nos resulta conocido.<sup>22</sup>

Al igual que todas las palabras importantes, tanto *preferencias* como *actos volitivos* llevan una carga, en este caso política. Si pienso en preferencias, me siento inclinado a creer que yo soy lo que soy. Si pienso en actos de voluntad, me siento inclinado a pensar que yo todavía no soy lo que quisiera ser.

<sup>22</sup> Un argumento al respecto:

Si bien las preferencias son importantes para comprender el bienestar, no debe exagerarse su posición en el esquema de las cosas, como ha venido haciendo un sector considerable de la economía moderna [...] el camino que va de la preferencia al bienestar es demasiado largo y sinuoso. El bienestar de una persona puede tener *alguna* relación con sus preferencias, y por lo general lo hace, pero no por eso se produce una asimilación mutua. La preferencia es un instrumento demasiado basto para capturar los matices del bienestar. Si Jones prefiere las manzanas a las naranjas —sea en general o por la apariencia o el sabor— esto no va tan lejos para indicar en qué consiste su bienestar. El bienestar es un asunto de estabilidad y solidez; las preferencias pueden ser cosas fugaces y, de hecho, cosas que vuelan en la carrera de los beneficios conscientemente sopesados. (Nicholas Rescher, “The Role of Values in Social Science Research”, en Charles Frankel (ed.), *Controversies and Decisions*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1976, pp. 36-37.)

Si más que descubrir preferencias, los ciudadanos están involucrados en la construcción de actos volitivos, entonces necesitan un análisis empírico, prudente y moral, y deben involucrarse en él mediante discusiones. Al instruir y limitar al liderazgo, los ciudadanos necesitan, por ejemplo, estudios sobre la gama de instituciones y prácticas sociales posibles, sobre las competencias e incompetencias del gobierno y la maquinaria social alternativa como el sistema de mercado, sobre cómo capacitarse y organizarse para la participación política, sobre la historia de las restricciones en sus propios hábitos de pensamiento (un tema que apenas ha tocado la ciencia social contemporánea), entre otros. No tenemos bases para creer que estudios de este tipo contribuirían en menor grado a la elaboración de una mejor política pública que el análisis político convencional. Los efectos de dichos estudios se comprenderían lentamente, pero sus consecuencias potenciales serían mucho mayores.

Para arrojar luz sobre el tipo de ayuda que necesitan los ciudadanos —y, en este caso, sus dirigentes—, cabe considerar la frecuente distinción entre la sustancia o méritos de un asunto, por un lado, y la “política” del mismo, por el otro. A menudo se cree que dicha investigación debería dirigirse a la sustancia o el mérito.

Una de las cuestiones más importantes que debe enfrentar un ciudadano es: ¿hasta dónde quiero llegar y hasta dónde debo prudente o moralmente ir para encontrarme con otros ciudadanos a medio camino, a fin de buscar la posibilidad de acuerdo? Para la humanidad civilizada, ésa es una pregunta sustancial por excelencia. Pero también constituye una pregunta política básica. Lo que necesitan los ciudadanos y los dirigentes es ayuda que les permita explorar los actos de voluntad que se inclinan por una búsqueda de soluciones específicas y para el desarrollo de una comunidad política que continuamente se vuelve a diseñar. La política es la sustancia.

No quiero decir que todo lo que necesita el ciudadano sea investigación y ciencia sociales. La parte política e interactiva en la elaboración de políticas constituye un estímulo necesario para formar mejores actos volitivos. Haré una analogía: supongamos que ustedes y yo tenemos que presentar una lista anual de todos los bienes y servicios al consumidor que deseamos para los próximos 12 meses y que no podemos comprobar nuestras preferencias de consumo enfrentándonos a una decisión específica y concreta de comprar o no comprar y cambiando las compras una y otra vez en respuesta a una satisfacción o insatisfacción con las compras recientes. ¿Concluiríamos finalmente

que ser un consumidor informado y reflexivo requiere la participación en las interacciones del mercado?

De igual manera, para formar nuestros actos volitivos, necesitamos la experiencia específica de la vida política: discusión, movilización, voto, etcétera.

Observen que sólo he bosquejado los principales lineamientos de lo que los ciudadanos requieren de la investigación social, con el objeto de mejorar la elaboración de políticas. Dentro de estos lineamientos, ustedes tal vez quisieran considerar las prioridades de investigación más específicas. Pero la consideración reflexiva de dichas prioridades —por no hablar de la investigación de las prioridades mismas— está en pañales. La ciencia social que goza de mayor influencia apenas reconoce que existe un problema, tan aferrada está en sus formas.

## V. La investigación práctica y la solución de problemas

A la luz del rechazo de los principios primero y cuarto, examinemos ahora el segundo y el cuarto.

El segundo dice que la investigación social dirigida a servir a la política pública estaría limitada a considerar alternativas políticas posibles, las cuales se ajustarían a las instituciones y políticas existentes. Si tiene alguna validez lo que he venido diciendo, debe rechazarse este principio por ser demasiado restrictivo. Negaría la conveniencia de la variedad de estudios que acabo de describir.<sup>23</sup>

En particular, mantendría alejados a ciudadanos y dirigentes por igual de la pregunta central, cuya negación ya ha ocasionado

<sup>23</sup> Hay mucho descontento con los estudios “prácticos”. Por ejemplo,

El número de [investigaciones en apoyo del] análisis que resulten de verdadera utilidad a las principales decisiones de la defensa ha sido limitado [...] [al mismo] tiempo que cientos o tal vez miles de estudios se desechan todos los años, [pues] pocos de ellos son de alguna utilidad real para las decisiones que se toman en el nivel de la Secretaría de la Defensa [...] Ésta no es necesariamente una crítica a los individuos que participan en estos estudios, muchos de los cuales son sumamente capaces. Tampoco creemos que los problemas que abordan estos estudios sean tan complejos que no puedan comprenderse nunca. A nuestro juicio, el problema surge en parte del hecho de que casi todos esos estudios están orientados a auxiliar en las decisiones de programas a corto plazo. Pocos, si los hay, intentan alguna vez realizar una “investigación básica” en áreas subyacentes en las que faltan datos y conocimientos.

La cita es de un analista muy experimentado, Alain Enthoven, en Walter Williams, *Social Policy Research and Analysis*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1971, p. 57.

demasiados daños. La pregunta es: ¿existen áreas problemáticas para las cuales no puedan encontrarse soluciones satisfactorias que sean congruentes con las instituciones existentes? O, dicho de otra manera, ¿el avance en algunas áreas problemáticas requiere un cambio institucional fundamental, así sea gradual y tentativo? Una de las fallas de muchas investigaciones contemporáneas es suponer que todos los problemas tienen soluciones dentro del orden institucional existente. Es probable que las tengan; pero la posibilidad de que así sea parece extremar la credulidad. En todo caso, se requiere que estudien la pregunta todos los que están preocupados por mejores políticas públicas.

El cuarto principio señala que el análisis cercano al tomador de decisiones, análisis dirigido a aplicarse en cualquier caso de manera casi inmediata a la decisión, debe estar diseñado de tal modo que culmine en una recomendación para el tomador de decisiones. Si el presente análisis es válido, entonces queda destruido ese principio, aun cuando ello tal vez resulte menos obvio. En efecto, si este análisis es válido, los ciudadanos necesitan una variedad de estudios y sólo rara vez requieren recomendaciones acerca de soluciones específicas a problemas específicos. Lo mismo sucede con los funcionarios y otros dirigentes, quienes, señalamos, sufren del mismo adoctrinamiento y deterioro de sus facultades críticas. Por lo tanto, todos necesitan diferentes tipos de análisis. Es impresionante que los estudios empíricos sobre lo que los funcionarios dicen necesitar de la ciencia social a menudo señalen que ellos, los funcionarios, dicen no querer recomendaciones sino retos a sus maneras de pensar, nuevas orientaciones para su pensamiento, o luz, más que ingeniería social.<sup>24</sup>

Si regresamos al inicio de la discusión sobre la parcialidad, encontramos otra razón más para rechazar el cuarto principio. De ser verdad que los investigadores sociales van más allá de su capacidad al proponer soluciones a conflictos que involucran intereses y valores, y de ser la solución una tarea más política que académica, al exigir finalmente, no

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Carol H. Weiss, "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", *Policy Analysis*, 3, otoño de 1977. Otras comprobaciones interesantes provienen de un estudio sobre elaboración de políticas educativas en Suecia, donde el uso frecuente de comisiones de estudio (con el auxilio de investigadores) para desarrollar recomendaciones políticas parecería implicar que se emplean investigadores con ese único propósito específico. La utilidad real que representan para las comisiones es de otro tipo, más cercana a la "iluminación". Véase Rune Prefors, "Research and Policy-Making in Swedish Higher Education", University of Stockholm Group for the Study of Higher Education and Research Policy (Informe 24), octubre de 1982, pp. 95-96.

el conocimiento, sino un compromiso o acto de voluntad, entonces por lo general no se solicitaría a los investigadores sociales hacer recomendaciones. En cuanto a los funcionarios, deberían pedirle a los investigadores hechos de primordial importancia así como análisis que le permitirán a la dirigencia política desempeñar su labor en la solución de conflictos. Ante una decisión urgente que debe tomarse, dicha dirigencia necesita —dependiendo de la situación— una o más de las muchas contribuciones especializadas de que dispone la investigación social. Los funcionarios políticos pueden requerir algún hecho que falte. O algún análisis sólido de las interrelaciones que ellos no han podido elaborar en su mente. O el cuestionamiento de alguna conclusión a la que llegaron tentativamente y en la cual se sienten vulnerables. O alguna hipótesis para estimular su pensamiento. O alguna lista para verificar las variables que deben tomar en cuenta. O un conjunto de soluciones posibles. La lista de las contribuciones posibles de la investigación social es larga; y la teoría del análisis político que propone que la investigación política se especialice en la elaboración de recomendaciones es excesivamente restrictiva y errónea en principio.

Un ejemplo. Hace años en la India, cuando trabajaba yo para la Agencia Internacional para el Desarrollo, encontré una situación que aún rememoro vívidamente. Los funcionarios indios habían llegado a la conclusión tentativa de que, para incrementar la producción de granos alimenticios, sería necesario garantizar a los agricultores un precio mínimo que se anunciaría antes de sembrar, de modo que los agricultores podrían estar seguros de que sería rentable sembrar y utilizar fertilizantes, insecticidas y semilla mejorada. Antes de llegar a una decisión definitiva, los funcionarios tenían que responder muchas preguntas. Por ejemplo, en una sociedad rural iletrada, ¿podrían hacer llegar a los agricultores el anuncio del programa y del precio mínimo prometido? ¿Creerían esta promesa los agricultores? Si, en la próxima temporada, los precios de los granos alimenticios amenazaban con desplomarse por debajo del mínimo anunciado, ¿podría el servicio público encontrar compradores de granos en el campo, que adquirieran el grano al mínimo? Si lo compraban, ¿tenían capacidad de almacenamiento? De entre sus diversas preguntas había otra de particular interés: ¿los pequeños agricultores indios siembran, por tradición, la misma cantidad de semilla, de la misma manera, todos los años, o sembrarían más y mejor si pudieran contar con un buen precio?

Los funcionarios indios le pidieron ayuda a la misión de auxilio estadounidense, para realizar una investigación. Sin embargo, no nos

pidieron una recomendación a nosotros ni a sus investigadores ni a otros investigadores. Tampoco pidieron ayuda para investigar si podrían hacer efectivo el anuncio, si los agricultores lo creerían, si el gobierno podía realmente hacer millones de compras en el campo si fuera necesario, o si podían almacenar la compra. Ellos sabían perfectamente bien que no podía realizarse una investigación sobre cada una de estas preguntas en los tiempos disponibles. Por otra parte, pensaron —correctamente, creo— que su juicio político y administrativo sobre las respuestas a estas preguntas era más competente que lo que sería la investigación.

La pregunta que les preocupaba era si los agricultores sembrarían lo mismo sin importar sus expectativas de precio o si responderían al precio. En este sentido pensaron —correctamente— que había que investigar un poco; y querían resultados. Y los obtuvieron: descubrieron que a los agricultores sí les importaba el precio. Una vez contestadas favorablemente las otras preguntas, siguieron adelante con el programa. La investigación social fue de gran ayuda porque se enfocó en una necesidad urgente, específica, no porque contuviera alguna recomendación. En otra situación, esa necesidad podría haber sido totalmente diferente; pero fue la necesidad urgente, y no la recomendación, la clave de la investigación social útil. Así fue, y así es.

Voy a recapitular brevemente el análisis sobre los cuatro principios con los que comenzamos:

1) En lugar de una búsqueda imparcial del interés público, parcialidad.

2) En lugar de una preocupación por soluciones posibles, una variedad de estudios para liberar el pensamiento de sus fallas.

3) En lugar de satisfacer únicamente las necesidades de los funcionarios, ayudar al ciudadano común.

4) En lugar de recomendaciones, el diseño de una investigación para cumplir las diversas necesidades urgentes específicas.

## Referencias bibliográficas

- Almond, Gabriel A. y C. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics*, Boston, Little Brown, 1966.  
 Anderson, Charles W., "The Political Economy of Charles E. Lindblom", *American Political Science Review*, 72, septiembre de 1978.

- Apter, David, *Introductions to Political Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Winthrop, 1977.  
 Bachrach, Peter y Morton S. Baratz, "The Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56, diciembre de 1962.  
 Beer, Samuel H., "New Structures of Democracy", en William N. Chambers y Robert H. Salisbury (eds.), *Democracy Today*, Nueva York, Collier Books, 1960.  
 Bell, Daniel, "Labor in the Post-Industrial Society", en Irving Howe (ed.), *The World of the Blue-Collar Worker*, Nueva York, Quadrangle Books, 1972, 164 p.  
 Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld y William N. McPhee, *Voting*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.  
 Bowles, Samuel y Herbert Gintis, "The Power of Capital: On the Inadequacy of the Conception of the Capitalist Economy as 'Private'", *Philosophical Forum*, 14, primavera-verano de 1983.  
 Braybrooke, David y Charles E. Lindblom, *The Strategy of Decision*, Nueva York, The Free Press, 1963.  
 Brzezinski, Zbigniew y Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR*, Nueva York, Viking, 1965.  
 Burnham, James, *The Managerial Revolution*, Nueva York, John Day, 1941.  
 Chomsky, Noam y Edward Herman, *Political Economy of Human Rights*, Boston, South End Press, 1979.  
 Churchman, C.W., R.L. Ackoff y E.L. Arnoff, *Introduction to Operations Research*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1967.  
 Cohen, G.A., *Karl Marx's Theory of History*, Princeton, Princeton University Press, 1978.  
 Cohen, Ronald y Elman R. Service (eds.), *Origins of the State*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1978.  
 Connolly, William E., "The Challenge to Pluralist Theory", en William E. Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, Nueva York, Atherton, 1969.  
 Crouch, Colin, "The State, Capital and Liberal Democracy", en Colin Crouch (ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, Londres, Croom Helm, 1979.  
 Crozier, Michael, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975.  
 Dahl, Robert A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.  
 ———, *Democracy in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1972.  
 Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harpers, 1953.  
 Dahrendorf, Ralph, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Stanford University Press, 1959.  
 Dawson, Richard E. y Kenneth Prewitt, *Political Socialization*, Boston, Little Brown, 1969.

- Dennis, Jack, "Major Problems of Political Socialization Research", en Jack Dennis (ed.), *Socialization to Politics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1973.
- Deutsch, Karl, *Politics and Government*, Boston, Houghton Mifflin, 1980.
- Dolbeare, Kenneth M. y Murray J. Edelman, *American Politics*, 3a. ed. rev., Lexington, D.C. Heath, 1981.
- Domhoff, G. William (ed.), *Power Structure Research*, Beverly Hills, Sage, 1980.
- Dror, Yehezkel, *Public Policymaking Reexamined*, San Francisco, Chandler, 1968.
- Dye, Thomas R. y L. Harmon Ziegler, *The Irony of Democracy*, Belmont, California, Wadsworth, 1970.
- Easton, David y Jack Dennis, *Children in the Political System*, Nueva York, McGraw-Hill, 1969.
- Easton, David y Robert D. Hess, "The Child's Political World", *Midwest Journal of Political Science*, 6, 1962, pp. 229-246.
- Etzioni, Amitai, "Mixed-Scanning", *Public Administration Review*, 27, 1967.
- Frank, Andrew Gunder, "Goal Ambiguity and Conflicting Standards: An Approach to the Study of Organization", *Human Organization*, 17, 1959, pp. 8-13.
- Frank, Andrew Gunder y R. Cohen, "Conflicting Standards and Selective Enforcement in Social Organization and Social Change: A Cross-Cultural Test", ponencia leída en la Reunión de la Sociedad Antropológica Estadunidense, México, D.F., diciembre de 1959.
- Galbraith, J.K., *The New Industrial State*, 3a. ed., Boston, Houghton Mifflin, 1978.
- Gaventa, John, *Power and Powerlessness*, Urbana, Illinois, University of Illinois Press, 1980.
- Golden, Clinton S. y Harold J. Ruttenberg, *The Dynamics of Industrial Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1942.
- Goldstein, Joseph, *The Government of British Trade Unions*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1952.
- Gough, Ian, "State Expenditure in Advanced Capitalism", *New Left Review*, 92, 1975, pp. 53-92.
- Gouldner, Alvin G., *Enter Plato*, Nueva York, Basic Books, 1965.
- , *The Coming Crisis of Western Sociology*, Nueva York, Basic Books, 1970.
- Graham, George J. y Scarlett G. Graham, "Evaluating Drift in Policy Systems", en Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*, Lexington, Massachusetts, D.C. Heath, 1976, p. 86.
- Gramsci Antonio, "The Formation of Intellectuals", *The Modern Prince and Other Writings*, trad. de Louis Marks, Nueva York, International Publishers, 1968, pp. 118-125.
- Gramsci Antonio, "The Study of Philosophy and of Historical Materialism", *The Modern Prince and Other Writings*, trad. de Louis Marks, Nueva York, International Publishers, 1968, pp. 58-75.
- Greenstein, Fred I., "Socialization: Political Socialization", en David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, The Macmillan Company y The Free Press, 14, 1968, pp. 551-555.
- Gulick, Luther y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- Habermas, Jürgen, *Legitimation Crisis*, Londres, Heinemann, 1976.
- Harris, Joseph P., "The Future of Administrative Management", en L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States*, Chicago, University of Chicago, 1942.
- Hartz, Louis, "Democracy: Image and Reality", en William N. Chambers y Robert H. Salisbury (eds.), *Democracy Today*, Nueva York, Collier Books, 1960.
- Haveman, Robert H. y Julius Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1970.
- Hayek, Friedrich von, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago, 1960.
- Herring, E. Pendleton, *Public Administration and Public Interest*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936.
- , *The Politics of Democracy*, Nueva York, Rinehart and Co., 1940.
- Hess, Robert D. y Judith V. Torney, *The Development of Political Attitudes in Children*, Chicago, Aldine, 1967.
- Hickman, C. Addison y Manford H. Kuhn, *Individuals, Groups, and Economic Behavior*, Nueva York, Dryden Press, 1956.
- Hirschman, Albert O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1958.
- Hirschman, Albert O. y Charles E. Lindblom, "Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views", Santa Mónica, California, The Rand Corporation (Documento, P-1982), 4 de mayo de 1960.
- Hitch, Charles, "Operations Research and National Planning —A Dissent", *Operations Research*, 5, octubre de 1957, p. 718.
- Holloway, John y Sol Picciotto, "Towards a Materialist Theory of the State", en John Holloway y Sol Picciotto (eds.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Austin, Texas, University of Texas Press, 1978.
- Jouvenel, Bertrand de, *The Ethics of Redistribution*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1951.
- Kerr, Clark, "Wage Relationships—the Comparative Impact of Market and Power Forces", reimpression del Institute of Industrial Relations, University of California at Berkeley. Reimpreso de John T. Dunlop (ed.), *The Theory of Wage Determination*, Nueva York, St. Martin's Press, 1957.

- Key, V.O., en L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 1942, pp. 145-163.
- Key, V.O., Jr., *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1967.
- Kingsley, John D., *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, 1944.
- Klein, B., "A Radical Proposal for R and D", *Fortune*, mayo de 1958, p. 112.
- , "The Decision-Making Problem in Development", Santa Mónica, California, The Rand Corporation (Documento, P-1916), 19 de febrero de 1960.
- Klein, B. y W. Meckling, "Application of Operations Research to Development Decisions", *Operations Research*, 6, 1958, pp. 352-363.
- Knight, Frank, "The Ethics of Competition", *Quarterly Journal of Economics*, mayo de 1922.
- , "The Meaning of Democracy", en Frank Knight, *Freedom and Reform*, Nueva York, Harper and Brothers, 1947.
- Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*, 2a. ed., Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Lakatos, Imre y Alan Musgrave (eds.), *Criticism and Growth on Knowledge*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1970.
- Landsberger, Henry A., *Hawthorn Revisited*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1958.
- Langton, Kenneth P., *Political Socialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1959.
- LaPorte, Todd R. (ed.), *Organized Social Complexity*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
- Latham, Earl, *The Group Basis of Politics*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1952.
- Leibenstein, Harvey, "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'", *American Economic Review*, 56, junio de 1966.
- , *Beyond Economic Man*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1976.
- Lindberg, Leon et al. (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*, Lexington, Massachusetts, D. C. Heath, 1975.
- Lindblom, Charles E., *Bargaining: The Hidden Hand in Government*, Santa Mónica, California, The Rand Corporation, 1955.
- , "Decision Making in Taxation and Expenditure", en Universities-National Bureau of Economic Research, *Public Finances; Needs, Sources, and Utilizations*, Princeton, Princeton University Press, 1961.
- , "The Handling of Norms in Policy Analysis", en M. Abramovitz (ed.), *Allocation of Economic Resources*, Stanford, California, Stanford University Press, 1958.
- Lindblom, Charles E., "In Praise of Political Science", *World Politics*, 9, enero de 1957, pp. 240-253.
- , *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, The Free Press, 1965.
- , "Policy Analysis", *American Economic Review*, 48, junio de 1958, pp. 298-312.
- , *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books, 1977.
- , *The Policy-Making Process*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1979.
- , "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 78-88.
- , "Sociology of Planning: Thought and Social Interaction", en Morris Bornstein (ed.), *Economic Planning, East and West*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1975.
- , "Tinbergen on Policy Making", *Journal of Political Economics*, 66, 1958, pp. 531-538.
- Lindblom, Charles E. y David K. Cohen, *Usable Knowledge*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1979.
- Lindblom, Charles E. y Robert A. Dahl, *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harpers, 1953.
- Linton, Ralph, *The Study of Man*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1936.
- Lipset, Seymour M., Martin A. Trow y James S. Coleman, *Union Democracy*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1956.
- Littlejohn, Gary, Barry Smart, John Walkford y Nira Yuval-Davis (eds.), *Power and the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1978.
- Lowi, Theodore J., *American Government*, Hinsdale, Illinois, The Dryden Press, 1976.
- , *The End of Liberalism*, 2a. ed., Nueva York, W. W. Norton & Company, 1979.
- Lukes, S., *Power: A Radical View*, Londres, Macmillan, 1974.
- Lynn, Laurence E., Jr. (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978.
- Mandel, Ernest, *Late Capitalism*, Londres, New Left Books, 1974.
- Mann, Michael, "The Social Cohesion of Liberal Democracy", *American Sociological Review*, 35, junio de 1970.
- March, James G. y Herbert A. Simon, *Organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1958.
- McCloskey, J. F. y J. M. Copping (eds.), *Operations Research for Management*, vol. II, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1956.
- Meyerson, Martin y Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest*, Nueva York, The Free Press, 1955.
- Miliband, Ralph, *New Left Review*, 59, enero-febrero de 1969.

- Miliband, Ralph, *The State in Capitalist Society*, Nueva York, Basic Books, 1969.
- Mills, C. Wright, *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956.
- Mitroff, Ian, *The Subjective Side of Science*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1974.
- Mouzelis, Nicos, "Reductionism in Marxist Theory", *Telos*, 45, 1980, pp. 173-185.
- Niemi, Richard G., "Political Socialization", en Jeanne N. Knutson (ed.), *Handbook of Political Psychology*, San Francisco, Jossey-Bass, 1973.
- O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973.
- Offe, C., "Political Authority and Class Structure", en P. Conneton (ed.), *Critical Sociology*, Harmondsworth, Middlesex, Inglaterra, Penguin Books, 1976.
- Parsons, Talcott, "The Distribution of Power in American Society", *World Politics*, 10, octubre de 1957, pp. 123-143.
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1970.
- Pennock, J. Roland, "Democracy and Leadership", en William N. Chambers y Robert H. Salisbury (eds.), *Democracy Today*, Nueva York, Collier Books, 1960.
- Polanyi, Michael, "The Republic of Science", *Minerva*, 1, otoño de 1962.
- Polsby, Nelson W., *Community Power and Social Theory*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1980.
- Poulantzas, Nicos, *Political Power and Social Classes*, Londres, New Left Review Books, 1973.
- , "The Problem of the Capitalist State", *New Left Review*, 58, noviembre-diciembre de 1969.
- Premfors, Rune, "Research and Policy-Making in the Study of Higher Education", University of Stockholm Group for the Study of Higher Education and Research Policy (Informe 24), octubre de 1982.
- Prewitt, Kenneth y Sidney Verba, *Introduction to American Government*, Nueva York, Harper and Row, 1977.
- Pusey, Nathan M., *The Age of the Scholar*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1963.
- Rescher, Nicholas, "The Role of Values in Social Science Research", en Charles Frankel (ed.), *Controversies and Decisions*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1976, pp. 36-37.
- Rogow, Arnold A., *The Labour Government and British Industry 1945-1951*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1955.
- Rustow, Alexander, *Freedom and Domination*, Princeton, Princeton University Press, 1980.
- Schattschneider, E. E., *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1942.
- Schultze, Charles L., *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, D.C., Brookings, 1968.
- Simon, Herbert A., "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69, febrero de 1955.
- , *Models of Man*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957.
- Simon Herbert A., Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1950.
- Skocpol, Theda, "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal", *Politics and Society*, 10, 1980, pp. 155-201.
- Stokey, Edith y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978.
- Sturmthal, Adolf, *The Tragedy of European Labour 1918-1939*, Nueva York, Columbia University Press, 1943.
- Taylor, Charles, "Neutrality in Political Science", en Peter Laslett y W.G. Runciman (eds.), *Philosophy, Politics and Society*, 3a. ed., Oxford, Blackwell, 1969.
- Tesh, Sylvia, "Upholding Principles: A Note in Support of 'Single' Issue Politics", Yale University Institute for Social and Policy Studies (Documento de Trabajo, CHS-54), septiembre de 1983.
- Tobin, James, "The Eisenhower Economy and National Security: Two Views, Dollars, Defense, and Doctrines", *The Yale Review*, 47, 1958, pp. 321-334.
- Townsend, William, *Dissertation on the Poor Laws*, 1785.
- Truman, David B., "The American System in Crisis", *Political Science Quarterly*, 74, 1959, pp. 481-497.
- Truman, David B., *The Governmental Process*, Nueva York, Knopf, 1951.
- Verba, Sidney y Norman H. Nie, *Participation in America*, Nueva York, Harper and Row, 1972.
- Waldo, Dwight, *The Administrative State*, Nueva York, Ronald Press, 1948.
- Weiss, Carol H., "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", *Policy Analysis*, 3, otoño de 1977.
- Weissberg, R., *Political Learning, Political Choice and Democratic Citizenship*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974.
- Wilensky, Harold L., "Human Relations in the Work-place: An Appraisal of Some Recent Research", en C. M. Arensberg et al. (eds.), *Research in Industrial Human Relations*, Nueva York, Harper, 1957.
- Williams, Walter, *Social Policy Research and Analysis*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1971.
- Wilson, James Q., "Social Science and Public Policy", en Laurence E. Lynn, Jr. (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978, p. 82.
- Whyte, William H., *The Organization Man*, Nueva York, Simon and Schuster, 1956.