

Capítulo 4

La utilización como empleo de conclusiones preestablecidas

En este enfoque la investigación produce conocimiento que puede informar las elecciones de política. La cuestión central de esta aproximación es ¿qué puede hacer el investigador como productor de conocimiento, para influir en el proceso de formulación de política? Las perspectivas de esta aproximación comprenden desde las que proponen hacer esfuerzos por incrementar la efectividad de la diseminación, hasta aquellas que plantean la promoción y la mercadotecnia social como medios para persuadir a los formuladores de política. Estas perspectivas tienen en común el supuesto de que la producción y utilización de conocimiento proceden en etapas. La primera etapa, en la que se crea el conocimiento, es del dominio del investigador. En la segunda —diseminación o persuasión— el investigador intenta, por varios medios, captar la atención de un tomador de decisiones aparentemente pasivo para traducir, más o menos de manera automática, los resultados de la investigación en política. Este capítulo analiza algunas de las variaciones de este acercamiento y presenta la teoría de las decisiones que retrata cómo operan los tomadores de decisiones de manera consistente con esta visión del diálogo como comunicación.

La utilización que depende de la difusión de información

La inicial toma de conciencia de que los resultados de investigación no derivaban automáticamente en cambios de política condujo a explicar las diferencias entre

las culturas de los investigadores y de los tomadores de decisiones (Dunn, 1980; Webber, 1991). Debido a que el contenido y el significado eran considerados propiedades del mensaje, la preocupación era cómo presentar un mensaje para que éste fuera recibido correctamente. Torsten Husen, una de la figuras clave de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) [Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo], que auspició estudios comparativos del logro educativo en varios países (los estudios de la IEA), explica por qué la investigación educativa no influye en las decisiones de política:

Una razón fundamental de las desarticulaciones entre investigadores y formuladores de política es la ineficaz difusión. Los hallazgos de investigación no llegan por sí mismos a los tomadores de decisiones y a los practicantes. Los investigadores buscan reconocimiento, en primer lugar, entre sus pares. Otorgan una gran importancia a los reportes que pueden acrecentar su reputación académica y tienden a mirar con escepticismo la popularización (Husen, 1994).

Los desajustes entre la investigación y la política eran explicados como fallas de comunicación, en términos de factores tales como la excesiva longitud de los mensajes, el uso de terminología poco familiar, la presentación de datos en forma tabular o empleando análisis sofisticados y las dificultades de sincronizar los tiempos necesarios para los investigadores con los tiempos en que los formuladores de política necesitan resultados. Después de intentar varios formatos, los investigadores aprendieron a emplear más gráficas, a evitar los términos técnicos y a conservar la sencillez del mensaje. Estas lecciones fueron aprendidas observando qué mensajes eran mejor recibidos y pidiendo a los receptores que sugirieran la manera óptima de presentar la información. El principal reto en esta perspectiva es cómo compactar, de la mejor manera posible, el mensaje obtenido de la investigación para captar la atención del formulador de política.

Una revisión de la experiencia en varios estudios de la IEA concluye que el impacto fue mayor donde los investigadores habían establecido vínculos con los formuladores de política.

Después de que la Encuesta de la IEA de seis asignaturas se concluyó y de que habían pasado dos años, fui constantemente inquirido acerca del “efecto” de los estudios. ¿Había mejorado realmente la práctica educativa en los países participantes? Hablé con las cabezas de los Centros Nacionales de la IEA. De los veintiún

países, en quince había ocurrido algo en términos del impacto en la legislación, los lineamientos curriculares o la acción de la política, y nada ocurrió en los otros seis. Mi evaluación general de las razones de esta dicotomía fue que en los países donde nada había ocurrido, los investigadores no tuvieron vínculo alguno con los formuladores de política (o eran demasiado inexpertos para intentar forjar tales vínculos). Una vez más, mi impresión fue que los investigadores fueron malos comunicadores para los formuladores de política, o eran muy buenos investigadores de la academia y desdeñaban la idea de comunicarse con meros administrativos, formuladores de política. A veces, la enorme tarea de comunicarse con los formuladores de política, donde cada uno de los centenares de distritos es autónomo, era un factor muy importante... En algunos casos, pudo haberse dado la circunstancia de que los formuladores de política simplemente no querían conocer los resultados, o no tenían ningún canal establecido para recibir los datos que ellos, en sí, no habían solicitado (Postlethwaite, 1994: 197).

El resto de este capítulo analiza un enfoque acerca de cómo eligen los tomadores de decisiones entre diferentes opciones y dos aproximaciones empleadas para compactar el mensaje de investigación, uno difundiendo el mensaje a través de redes que enlazan a investigadores con tomadores de decisiones y otra que combina, armoniosamente, esfuerzos de persuasión y cabildeo.

Teoría de las decisiones

La aproximación de la teoría de las decisiones para utilizar la investigación se enfoca en el proceso por el cual los tomadores de decisiones seleccionan y usan la información. Difiere de los modelos de utilización del conocimiento que se enfocan en las características de la información y en la manera de mejorarlas; la atención, en cambio, se pone en la racionalidad del tomador de decisiones.

Los elementos de esa racionalidad se captan de manera sucinta captados en la siguiente caracterización clásica:

Cuando nos encontramos con él por primera vez en la situación de tomar decisiones, él (el tomador de decisiones) ya ha presentado... todo el conjunto de alternativas de las cuales elegirá su acción... Cada alternativa se vincula con un conjunto de consecuencias... el tomador de decisiones tiene una función de utilidad o un orden de precedencia que distribuye en rangos todos los conjuntos de consecuencias, desde la de mayor, hasta la de menor preferencia. El tomador de decisiones selecciona la

alternativa que lo conduce al conjunto preferido de alternativas (March y Simon, 1958: 137-138).

Las elecciones son racionales en la medida que estén guiadas por la información presentada. La tarea del tomador de decisiones es asignar valores a los posibles resultados. Una vez que se ha hecho esto, la decisión está determinada por las acciones del investigador, quien aporta la información sobre la relación entre las acciones y los resultados. El hecho de que el tomador de decisiones cometa el error de no actuar con base en la información, es una falta de racionalidad: es irracional.

La validez, o valor de verdad, de la investigación depende de los métodos empleados. Si son objetivos, los hallazgos de la investigación son verdaderos. La política, el pensamiento político, o cualquier otra inserción de subjetividad en el proceso, se sustrae de la validez de la investigación. Los investigadores se han fortalecido con la evidencia de que los tomadores de decisiones parecen apoyar su convicción en la importancia de la objetividad (Caplan *et al.*, 1975). Una encuesta reportó que cuando los tomadores de decisiones rechazaban información aportada por científicos sociales, con frecuencia se debía a que la muestra del estudio era inadecuada, o los métodos de análisis que emplearon eran cuestionables.

Cuando el análisis de política entró en el campo alrededor de 1968 (Friedmann, 1987), se introdujo como una nueva ciencia de diseño (Simon, 1969). La teoría estadística de las decisiones, los modelos lineales y la inteligencia artificial, aportarían el ariete para abrirse paso hacia una nueva era de comprensión y progreso. Una importante barrera para ese progreso fue la falta de atención en la efectividad y eficiencia de las políticas y de los planes. Más importante que lo que se buscaba eran los medios empleados para encontrarlo. El análisis de política era un medio universalmente aplicable para descubrir la verdad.

La confianza de los analistas en métodos potentes pero sofisticados, redujo la participación de los clientes, que eran incapaces de entender los métodos utilizados y no recibían con agrado los métodos empleados en la prosecución de la objetividad.

A la economía aplicada a manera, generalmente, de análisis de costo-beneficio, se le atribuyeron cualidades de talismán en uno de los principales textos de política: “El análisis de costo-beneficio es una metodología con la que buscamos afanosamente la eficiencia y que tiene el efecto de limitar los caprichos del proceso político” (Stokey y Zeckhauser, 1978, citado en DeLeon, 1992: 126).

Una limitación de la aplicación inmediata de esta nueva manera de entender la naturaleza del mejoramiento de la educación, fue la falta de estudios rigurosos sobre la contribución de políticas específicas para alcanzar diferentes metas. Se carecía de información sistemática acerca de lo que funcionaba. Antes de los setenta, los planificadores de la educación se enfocaron en la identificación de las metas que se esperaba que debían alcanzar los sistemas educativos. Se enfatizó en la importancia de la educación como una caja negra cerrada. La investigación hizo frente a las barreras de la expansión de la educación para satisfacer la demanda. La atención cambió hacia el tipo de educación que debía ser provista, o a las cuestiones de la calidad, en lugar de la cantidad.

La investigación comparativa se vio como un medio para identificar rápidamente cómo diseñar un sistema educativo efectivo y eficiente. El método comparativo se adecuó bien a la lógica del análisis de la política y a la ciencia newtoniana. Asume que sólo hay una mejor manera de organizar los recursos para producir cosas tales como el aprendizaje de los estudiantes. Las variaciones en los niveles de aprendizaje de los estudiantes a través de las escuelas, se toman como evidencia de que debe haber diversidad, y por tanto ineficiencia, en los patrones de organización de los recursos. La comparación hace posible detectar qué escuela está mejor organizada, y este patrón se convierte en la solución de las deficiencias del resto de las otras escuelas.

Los primeros dos estudios nacionales de este tipo, realizados por Coleman, en los Estados Unidos, y por Plowden, en Gran Bretaña, no fueron de ayuda inmediata, puesto que sus primeras lecturas sugirieron que poco podía hacerse para mejorar el logro de las metas establecidas para esos sistemas. Las escuelas diferían unas de otras en los niveles de aprendizaje de los estudiantes, pero no debido a las diferencias en sus recursos de insumo. La contribución en el largo plazo de esta investigación pionera fue la generación de una gran y creciente cantidad de comparaciones de sistemas educativos (Heyneman, 1995).

El método comparativo asume la universalidad de, al menos, algunas de las propiedades de estos sistemas. Sólo tiene sentido la comparación si comparten estructuras y procesos similares. La nueva investigación fue motivada por una preocupación por encontrar aquellas políticas que funcionan en todos los sistemas educativos. El proyecto BRIDGES, por ejemplo, fue originalmente descrito en un documento del proyecto USAID, motivado por una esperanza de encontrar el mismo tipo de receta mágica que los investigadores de la salud pública habían encontrado para el tratamiento de la deshidratación infantil. El equivalente educativo de un paquete de

sales pueden ser libros de texto, nuevas maneras de formación de maestros y aun, quizá, *software* de computadora.

El trabajo más amplio de este tipo se ha hecho bajo el auspicio general de la IEA. Estos estudios comparan países, empleando pruebas estandarizadas de logro y cuestionarios estándar que describen los insumos materiales y las prácticas escolares (ambos tipos de instrumentos apropiadamente traducidos). Comparar la efectividad de las escuelas en Jordania y Suecia, únicamente tiene sentido si asumimos que las escuelas de ambos países son sólo variantes de un tipo universal de escuela.

Quizá porque la educación es más lenta que otros sectores para generar el tipo de datos comparativos más útiles para el análisis de política, el entusiasmo por la aproximación racionalista ha continuado aún hasta el presente. Las críticas a los elementos componentes del análisis de política, empezaron a surgir en otros sectores a principios de los setenta. Una de las primeras víctimas fueron los Sistemas Programados de Planeación y Presupuesto [*Programmed Planning and Budgeting Systems* (PPBS)]. El PPBS solicitaba a los directores que especificaran objetivos mensurables para cada uno de los programas de los cuales eran responsables. La comparación de los insumos que se requieren para generar varios niveles de resultados, indica inmediatamente qué programas necesitan apoyo y cuáles deben ser reformados o abandonados. Las aplicaciones del PPBS, en especial en el sector público, fracasaron básicamente porque las metas de la mayoría de las organizaciones son mucho más complejas de lo que puede medirse. Éstas evolucionan a lo largo del tiempo, tanto como lo hacen los medios para lograr esas metas (Wildavsky, 1975). Por lo tanto la información que los formuladores de política usan no puede ser anticipada. El PPBS y otras variantes de sistemas de análisis sólo funcionaron forzando a las organizaciones dentro un marco universal e inmodificable, quizás en un inicio relevante, pero crecientemente distante de una realidad dinámica (Hoos, 1971).

El supuesto de universalidad permite razonar por deducción aun cuando el método de investigación pretende ser inductivo. Para ajustar los datos locales a un modelo general, es necesario interpretar los datos fuera del contexto en el que fueron generados. El significado que se les da depende de la interpretación del analista, y no de las personas que produjeron los datos, ni la de quienes actuarán con base en ellos (Braybrooke y Lindblom, 1963).

DeLeon describe el problema de la separación del analista respecto a sus clientes:

¿Cómo puede el analista aislado en Washington saber lo que el receptor en (digamos) Santa Fe quiere, especialmente si el analista y el receptor viven y representan culturas vastamente diferentes? De acuerdo con esta demanda, no es de extrañarse que el analista haga consistentemente recomendaciones que el receptor encuentra extraordinariamente inadecuadas o inapropiadas; en consecuencia, el programa marcha torpemente y frecuentemente fracasa (1992: 125).

DeLeon continúa detallando de qué manera esta separación erige barreras para la realización de la democracia participativa. Este tema también es recogido por Kelly y Maynard-Moody (1993), quienes atribuyen el distanciamiento de los analistas respecto a los grupos portadores de intereses a quienes están para servir, a una confianza excesiva y a una metodología positivista y popperiana (véase capítulo 5).

Los tomadores de decisiones reales no se comportan de acuerdo con los supuestos racionalistas de la teoría de las decisiones y del análisis de política. La observación objetiva de los tomadores de decisiones hecha por March y Simon (1958) terminó con su rechazo al modelo racional. La mayor parte de los problemas no están bien definidos y los tomadores de decisiones no siempre pueden ordenar sus preferencias según las consecuencias de la acción. El proceso de toma de decisiones, argumentaron, es como sacar respuestas de un basurero en el que se ha arrojado todo tipo de información. En sus análisis del proceso involucrado en la resolución del conflicto de los misiles cubanos, Allison (1971) ofrece dos modelos más —burocrático y político— de toma de decisiones, que se ajustan mejor a los datos de esa serie de eventos. Benveniste (1991) sostiene que la planeación y la toma de decisiones que involucra es, necesariamente, política. El cambio de los sistemas requiere el ejercicio del poder.

Experiencias con redes de comunicación como medio para difundir datos e información

La aproximación de las redes de comunicación para informar la política educativa asume que los hallazgos relevantes de investigación están disponibles o pueden ser generados, y que los formuladores de política están dispuestos y son capaces de actuar con base en esos hallazgos.

Entre aquellos que deciden no sólo se incluye a funcionarios de gobierno de los países, sino también a empleados de agencias de asistencia bilateral e inter-

nacional y a fundaciones que dan asistencia y algunas veces alientan a los países para que adopten políticas particulares. Un objetivo importante de las redes de investigación y política educativa ha sido incrementar el intercambio de información entre los miembros de varios grupos, por ejemplo, entre investigadores universitarios y gerentes de proyectos del Banco Mundial, o entre investigadores y formuladores de política de un ministerio. Se consideró que los investigadores tenían respuestas para problemas críticos en educación. Por otra parte, se presumió que los formuladores de política eran capaces de definir los problemas para los que estaban buscando respuestas.

Las redes son tan antiguas como la civilización humana, pero la atención formal a las redes para la política educativa se inició a finales de los cincuenta. Por ejemplo, el *International Development Research Centre* de Canadá, financió la creación de *Northern Research Review and Advisory Groups* (NORRAG) [Grupos del Norte de Revisión de Investigación y Asesoría] que compilarían la investigación existente, encargarían nueva investigación y buscarían difundirla hacia los formuladores de política.

Para los miembros de NORRAG, al igual que otros miembros de redes anteriores a ellos, la visión inicial del proceso de informar era un proceso de transmisión de mensajes de un emisor a un receptor, similar al descrito previamente en este capítulo. A lo largo del tiempo, varios acercamientos diferentes al trabajo en redes evolucionaron con base en las discusiones entre investigadores y formuladores de política.

Las conversaciones con formuladores de política acerca del uso que dan a la investigación hicieron que fuera posible aprender para la educación lo que C. P. Snow había mostrado para las ciencias físicas. Snow (1959) sostuvo que la ciencia tenía un impacto relativamente pequeño en la política porque los científicos y los políticos viven en diferentes mundos, con diferentes valores, lenguajes e intereses. Sólo reduciendo esas diferencias la ciencia puede ser utilizada más plenamente. Shaeffer y Nkinyangi (1983) aportaron numerosos ejemplos de que la falta de comunicación limita el uso de la investigación educativa en la formulación de política.

Experiencias con redes en América Latina

Una de las redes más efectivas de investigación educativa se inició hace unos 25 años en América Latina como un intento de poner a disposición de estudiosos y

de formuladores de política los resultados no publicados de investigación. Actualmente, la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC) incluye a 26 centros de investigación de 18 países. Los centros producen resúmenes de la mayor parte de la investigación y de los documentos no publicados sobre educación. Los resúmenes son puestos en microfichas y en CD-ROM, con un programa de cómputo que permite buscar en todos los documentos. La colección actual de resúmenes cubre 28 000 documentos.

El problema de REDUC ha sido cómo hacer uso de esta enorme fuente. Se han intentado varias estrategias, incluyendo las siguientes:

1. Invitaciones a tomadores de decisiones a reuniones y conferencias.
2. Redacción de revisiones del estado del arte sobre asuntos vigentes de política.
3. Producción de resúmenes breves, o sumarios de política, que sintetizan en un lenguaje no técnico lo que sabemos acerca de los problemas y de las maneras de resolverlos.
4. Programas de capacitación para investigadores, educadores y formuladores de política, a menudo todos juntos.

Cariola (1996) concluye que todos estos esfuerzos han tenido algún efecto, pero menor al deseado. Está impresionado con el impacto en la política educativa de quienes, recientemente, se han incorporado al campo, profesionales de otras disciplinas que no han formado parte de los esfuerzos previos del trabajo en redes. Las políticas más importantes en educación ahora son decididas, con base en la investigación, por economistas ajenos a la corriente principal de la investigación educativa.

Cariola ve que este cruce de líneas es favorable para la educación. Los economistas y directores del sector empresarial introducen en la educación nuevas perspectivas que pueden regenerar la creatividad en la investigación educativa y conducir a soluciones para los problemas que antes nos confundieron. Cita varios ejemplos de la intervención de los recién incorporados al campo.

Al mismo tiempo, Cariola sostiene que también hay una atención creciente hacia una nueva perspectiva del conocimiento. Distingue entre el conocimiento presentado como hecho y el conocimiento generado en el proceso de la actividad; como conocimiento-como-destreza. Esto sugiere el valor de vincular a los investigadores convencionales con directores y practicantes para aumentar nuestra comprensión de los procesos en educación.

Cariola sintetiza las lecciones aprendidas de la experiencia de REDUC al intentar incrementar la utilización del conocimiento científico por parte de los tomadores de decisiones. Entre las conclusiones que extrae se encuentran las siguientes:

1. No es difícil construir una base de datos de la investigación educativa. Los principales requerimientos son una institución estable y un documentalista dedicado.
2. Los tomadores de decisiones no buscan el tipo de datos que los investigadores pueden presentar. Ellos no leen y pueden no entender las formas de presentación empleadas por los investigadores para comunicarse uno con otro.
3. Los tomadores de decisiones sí usan información. Ellos confían en asesores que son reconocidos y que, además, hablan el lenguaje del tomador de decisiones.

Cariola también piensa que las nuevas tecnologías de comunicación pueden incrementar el uso de información por parte de los tomadores de decisiones. Esto es más probable en la medida que la tecnología presente la información de manera accesible.

Experiencias con redes en África

Los esfuerzos por desarrollar redes que vinculen investigadores y formuladores de política han tenido menos éxito en África que en América Latina. El modelo de trabajo en redes, transferido del norte, de la experiencia del Research Review and Advisory Group (RRAG), no ha sido apropiado en algunos países africanos. Los investigadores africanos carecen de la infraestructura básica requerida para el nivel de frecuencia de comunicación que sostiene a una red. Es difícil conseguir que la investigación se haga, por no hablar de encontrar los medios para compartirla, con otros investigadores y formuladores de política.

Pero esto es un problema individual más que institucional. Algunas instituciones han tenido éxito desarrollando y manteniendo redes. El modelo RRAG, procedente del norte, reúne a individuos autónomos, no a representantes institucionales. En África, las limitaciones políticas y económicas hacen que esta opción sea menos efectiva que la de vincular a instituciones. Las instituciones en cuestión son principalmente universidades financiadas por el Estado. Puede ser que

en África, el desarrollo de redes de comunicación trabaje mejor con instituciones estatales que con asociaciones de individuos privados.

Además de las limitaciones económicas y tecnológicas, la comunicación en muchos países de África ha sufrido por las estructuras políticas que desalientan el flujo libre de información. Aún más difíciles son las tradiciones que estructuran la comunicación por edad y estatus social de los individuos. Los exagerados estándares de rigor metodológico establecen un límite que determina quiénes pueden ser informadores de confianza. Todos estos factores tienen un impacto mayor cuando las redes se organizan como asociaciones de individuos.

No todas las experiencias han sido negativas. *La Education Research Network for Eastern and Southern Africa* (ERNESA) [Red de Investigación Educativa para África del Este y del Sur] ha perdurado por nueve años, estimulando la investigación, la comunicación entre investigadores y formuladores de política y la constitución de vínculos con redes fuera de la región. Los 12 países de la región son muy diferentes debido a la experiencia colonial, estructura política vigente, desempeño económico y tradiciones culturales. Casi todos ellos operan con recursos limitadísimos. Parece que la red sobrevive por la necesidad, altamente sentida, de comunicación, muy enraizada en las tradiciones culturales de ayuda mutua, que no son muy diferentes de aquellas de otras regiones del mundo. Quizás el factor eficaz en el caso de ERNESA sea el alto compromiso hacia la educación en todos los países de la región. En algunos casos, este compromiso es de nivel institucional y en otros de nivel individual. Ambos contribuyen a la sobrevivencia de la red.

En Sudáfrica, las redes más importantes en educación se organizaron en oposición a las políticas gubernamentales de segregación racial. Algunas de éstas, como *EduSource*, de Johannesburgo, son financiadas por fundaciones independientes. Las redes universitarias emergieron cuando se dieron los primeros pasos, en 1990, hacia una sociedad democrática.

Carton (1996) informa sobre la experiencia del África del Oeste de habla francesa, para contestar estas preguntas: ¿pueden desarrollarse las redes, cuando el Estado es débil?, y las instituciones ¿son hogares alternativos para las redes? Sostiene que el Estado africano se asemeja más a un rizoma, con múltiples centros, cada uno capaz de crecer, que a un sistema de raíz, con un fuerte núcleo central. La organización del Estado, como un conjunto de facciones, dificulta mantener fuera del proceso político a las asociaciones de profesionales y a las redes que puedan desarrollar. Si esto es verdad, entonces puede esperarse que las redes de África tengan mayor repercusión en la política, que en otras sociedades en las que hay una distinción más clara entre el Estado y la sociedad civil.

El diálogo sobre la política como persuasión

Cuando los analistas de política creen que tienen la verdad, informar la formulación de política se convierte en una tarea de persuasión de los formuladores de política para que acepten las conclusiones derivadas del análisis. Es necesario que el analista abandone su postura neutral y desinteresada como observador objetivo e intérprete de la realidad y que intervenga en el proceso de decisión.

La aceptabilidad de este tipo de acción se ha acrecentado en los años recientes, particularmente con el predominio de las agencias supranacionales del campo del desarrollo. Las definiciones convencionales de soberanía o dominio de autoridad se han hecho a un lado, a medida que los prestamistas y donadores extranjeros insisten en que el gobierno que busca el financiamiento debe cumplir ciertas condiciones.

Una justificación de este tipo de intervención se encuentra en Bell (1974), quien sostuvo que los planificadores (es decir, aquellos que trabajan para las agencias de asistencia internacional), pueden ser más efectivos en situaciones en las que “el gobierno no es percibido ni por sí mismo ni por otros, como un guardián de ese difícil y ambiguo concepto que es el interés nacional. Más bien es una alianza ‘operacional’ entre varios grupos de interés que se proponen tomar y preservar el poder, que también necesita ser continuamente consolidado y posiblemente ampliado” (*ibid.*: 70).

El proceso ha sido denominado diálogo sobre la política, en especial por las agencias supranacionales ocupadas en pedir a los gobiernos nacionales que hagan ajustes estructurales en sus economías y estructuras políticas. No ha habido un tratamiento sistemático de la práctica del diálogo sobre la política o de sus efectos en el contenido y efectividad de los planes educativos. Debemos tener el cuidado de distinguir entre las instancias de diálogo genuino, en las que los resultados no pueden ser predecidos con base en conjunto alguno de objetivos de los planificadores, de las instancias de manipulación política, en las que el poderoso impone sus planes, basados en la planeación racional. Los observadores del proceso de ajuste estructural, algunas veces sostienen que ha habido poco diálogo real, básicamente porque los actores no tienen montos equiparables de poder y tampoco parten de valores compartidos (Mayer, 1990).

El siguiente conjunto de condiciones requeridas para el diálogo es consistente con la definición del proceso como persuasión en un solo sentido:

1. El asunto debe ser de interés para el tomador de decisiones.
2. Debe haber contrapartes para el actor externo. Alguien del grupo del formulador de política debe servir como intermediario o mediador del investigador.

3. El tomador de decisiones debe tener predisposición para usar información derivada de la investigación.¹
4. El foco no debe estar en la investigación. El propósito último del proceso es el diálogo y la venta de las ideas (*social marketing*).
5. La mera difusión no es suficiente. “La venta de ideas para el cambio de política debe ser técnicamente muy diestra (para superar la oposición política esperada hacia el cambio propuesto por la nueva política). Los grupos de interés clave deben ser identificados y los ‘botones’ que los motivan deben ser presionados... Los investigadores deben ser capaces de manejar tanto los aspectos de comunicación, como los aspectos de investigación/economía política” (Crouch, 1993: 5).

El propósito de este proceso es convencer a los formuladores de política que actúen como los investigadores consideran que deben actuar. Los investigadores se comprometen en

Un proceso de mercadotecnia, por oposición al diseño de la reforma de la política. Para ponerlo crudamente, es un trabajo de ventas altamente sofisticado y cuidadosamente confeccionado, que crea el sentimiento de inclusión y copropiedad del proceso de reforma. La mejor situación es si ese proceso es, de hecho, inclusivo y coapropiado por todos los portadores de intereses, siempre y cuando la naturaleza consultiva no se extienda a las elecciones básicas, sino que genere la propiedad de las decisiones después del hecho (Crouch, 1993: 10).

El trabajo de ventas es más sencillo cuando se percibe que los pronunciamientos de los analistas se basan en una lectura objetiva de los hechos y sus argumentos son incuestionables y no están contaminados por meras consideraciones políticas. Los analistas de política pueden manipular la información de cuatro maneras:

1. Usar deliberadamente una jerga técnica y análisis sofisticados para oscurecer los asuntos.
2. Apelar a la imparcialidad y confianza en los expertos para crear falsa certidumbre.

¹ El lenguaje de Crouch es un poco más formal. Sostiene que “debe haber algún espacio para la tecnocracia,” y que “los derechos humanos, las negociaciones de paz, etc., no son, por lo tanto, típicamente campos productivos para una aproximación dialogal sobre la política” (1993: 4).

3. Argumentar que una cuestión política es, de hecho, una cuestión técnica.
4. Ocultar información sobre otras alternativas, tergiversando la validez de los análisis y afirmando el éxito de opciones no probadas (Forester, 1989).

Sólo después de varios años de experiencia se ha advertido que el análisis de costo-beneficio, así como la planeación racional, requieren información que pocas veces está disponible, excepto en las situaciones más rutinarias. Los analistas hacen juicios subjetivos, pero hacen que sean aceptados como genuinamente objetivos (Downs y Larkey, 1986). Los objetivos políticos, más que el análisis objetivo, con frecuencia determinan qué asuntos fueron considerados importantes (Whittington y Macrae, 1986).