

Peter Wagner y Hellmut Wollmann escriben en *Revue Internationale des Sciences Sociales* (1) un interesante trabajo acerca de la relación e influencia de los sistemas político-administrativos en la utilización de las Ciencias Sociales de cara al diseño y aplicación de las políticas públicas.

Partiendo del hecho de que algunos países, como puede ser el caso de Suecia, recurren más que otros a las Ciencias Sociales como instrumento de análisis y de apoyo para la toma de decisiones, estos autores tratan de descubrir por un lado la influencia histórica en el tipo de actitud de cada sistema y llegan a plantearse que la acción pública presenta rasgos nacionales específicos.



INVESTIGACION SOCIAL Y POLITICAS PUBLICAS

ya definidos en otros trabajos y que suelen denominarse "tipos de acción pública" (styles d'action publique, policy styles) o culturas político-administrativas.

En términos de tradición histórica, Wagner y Wollmann diferencian dos tipos de países: por una parte los que tienen una tradición de intensa interacción entre las Ciencias Sociales y los poderes públicos, en un contexto de continuidad política, entre los que cabe situar a los Estados Unidos, Suecia, Reino Unido e incluso en cierta medida Francia, ya que en este país los órganos de Planificación del Ministerio de Finanzas y de la Comisaría del Plan han utilizado y desarrollado los antiguos Institutos de Investigación Económica y Estadística y, por otra parte, los que carecen de la base empírica de los anteriores, como son los países en los que se han operado cambios políticos radicales y en los que las principales corrientes de investigación (Escuela de Francfort en la República Federal de Alemania, el Instituto de Paul Lazarsfeld en Viena, los trabajos de Gramsci en Italia) fueron reprimidas en razón de su orientación crítica, donde se carece de la base empírica de los anteriores.

Es interesante la hipótesis según la cual "los países del segundo grupo son más sensibles que los otros al mito de un renacimiento de las Ciencias Sociales que se produce en Europa gracias al espectacular avance de dichas ciencias en los Estados Unidos y al predominio ideológico y político del "modelo americano" en

las sociedades europeas de la postguerra.

La penuria de recursos técnicos y económicos junto a la indiferencia del poder político hizo que la investigación social estuviera exclusivamente en manos de la Iglesia y de instituciones de carácter privado. Sin embargo, para Wagner y Wollmann el auge económico posterior ligado al desarrollo de los cincuenta y primeros sesenta no anima a los gobiernos de la Europa continental a inspirarse en la experiencia americana, sueca y británica recabando la opinión de los especialistas en Ciencias Sociales debido a que la política de gradual liberalización de los mercados nacionales e internacionales logra un importante crecimiento económico sin necesidad de que se tengan que poner en evidencia las capacidades de las administraciones para dirigir las actividades económicas.

A este respecto, Wagner y Wollmann pretenden encontrar una relación entre lo que podríamos denominar tendencia a recurrir a las Ciencias Sociales y el grado o nivel de adscripción a la economía política liberal y señalan que precisamente los gobiernos de la República Federal de Alemania y el italiano, los más fieles a dicha política, son asimismo los más reacios a apoyar su acción en las Ciencias Sociales. En general, dicen, les es suficiente con recurrir regularmente a comités de expertos y como excepción que confirma la regla recurren a la investigación socio-económica, fundamentalmente para el estu-

dio de problemas localizados en el mezzogiorno italiano y de los derivados de los desequilibrios regionales en la República Federal.

Sin embargo, según dice Edward Shils, "a medida que los gobiernos se inclinan cada vez más hacia la intervención y la planificación integral de la economía, y que gana terreno el Estado Providencia, crece la necesidad de conocer con mayor precisión a los grupos humanos sobre los que se ejerce la autoridad" (2).

Crece así la demanda de investigación social, en especial en los denominados "períodos de reforma" du-

adaptadas a la realidad y que haga innecesario el debate ideológico. El modelo a seguir lo marca la economía, "primera disciplina sistemáticamente utilizada para fines políticos" la más "científica" de las ciencias sociales y, en consecuencia, a la elaboración de indicadores económicos y sistemas de contabilidad nacional le sigue la elaboración de indicadores sociales, puesto que se trata de predecir no sólo los cambios económicos sino también los sociales.

En este sentido, Wagner y Wollmann ven una relación entre la instauración de gobiernos reformistas en los



rante los cuales el sistema político opta por un mayor intervencionismo y busca aumentar los márgenes de seguridad y éxito en la formulación y ejecución de las políticas públicas basando sus actuaciones en una información científica "objetiva".

Se diría que, dando la razón a quienes preconizan el "fin de las ideologías", se pretende llegar a un "conocimiento de lo social" que posibilite la adopción de medidas perfectamente

países estudiados, la extensión de la noción de Estado Providencia y el incremento de la demanda de investigación social en un intento de favorecer la acción racional de los poderes públicos.

Refiriéndose concretamente a España, los autores reconocen que en este caso los cambios "son más difíciles de descubrir bajo el régimen aparentemente inmóvil y rígido de Franco, y sin embargo también en España, las moderadas re-

formas económicas que se operan hacia 1965 implican un crecimiento de la demanda de medios de análisis de la acción pública. Cuando se toman medidas para integrar la economía española en el sistema capitalista occidental se ve aparecer la noción de planificación económica y la creación de algunos instrumentos. Ciertas administraciones se dotan de unidades internas de investigación y el Instituto Nacional de Estadística se fortalece a fin de seguir efectivamente la evolución económica y social."

En definitiva, del final de los años cincuenta al comienzo de los setenta se

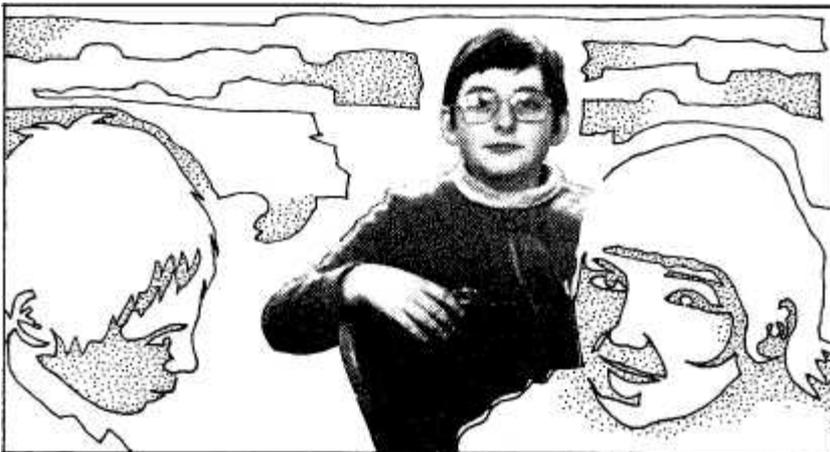
apoyan en una creencia ampliamente extendida: en la superioridad de la elaboración científica de las políticas públicas y de la adopción de medidas racionales en el interés, a largo plazo, de todos los grupos sociales.

Por cierto que en otro trabajo estos mismos autores (3) intentan establecer los posibles nexos relacionales entre régimen político y tendencia al análisis y evaluación de la acción pública, llegando a la conclusión de que los gobiernos reformistas, deseosos de armonizar y de promover políticamente el desarrollo económico así como de reforzar la protección social, han estimu-

En Suecia parece ser que la evaluación de la acción pública está tan inscrita en la tradición que la alternancia de los gobiernos conservadores y socialdemócratas no reduce visiblemente el interés por recurrir a las ciencias sociales en demanda de estudios de evaluación.

El caso español se podría decir que es exactamente el contrario. Reproducimos textualmente la parte del análisis que le dedican Wagner y Wollmann:

"Llegados al poder tras las elecciones de 1982 los socialistas españoles están resueltos a operar cambios sociales, económicos y políticos de gran envergadura; parecen reunirse, en consecuencia, todas las condiciones para una política de reformas que podría buscar inspiración y apoyo en la investigación social y en particular en el estudio-evaluación. Ahora bien, por más que muchos dirigentes políticos y altos funcionarios socialistas hayan sido universitarios antes de entrar en el gobierno o en la administración (Maravall, por ejemplo, era un eminente sociólogo antes de convertirse en ministro de Educación), sería inútil buscar la misma relación entre la elaboración de la política de reformas y la investigación en ciencias sociales. ¿Por qué? En primer lugar, el hecho de que el gobierno socialista reste importancia al papel que las ciencias sociales pueden jugar en la materia, se debe sin duda a un cálculo político: habiendo obtenido una clara mayoría a todos los niveles políticos, sin saber por cuánto tiempo podrán mantenerla.



da en todos los países una tendencia al acercamiento del aparato político administrativo de los medios especializados en ciencias sociales. Se da también una voluntad común de modernizar y reformar completamente política y sociedad mediante la constitución de "coaliciones reformistas" que en muchos países contribuyen decisivamente al desarrollo del campo de acción del Estado Providencia y a acentuar el intervencionismo del poder político. Estas iniciativas se

lado la demanda de evaluación de la acción pública, mientras que los gobiernos conservadores han intentado suprimir este instrumento de análisis reorientando el estudio-evaluación hacia otros temas.

Claro que el limitado número de realidades socio-políticas que se estudian hace que cualquier excepción a la regla, lejos de confirmarla, la comprometa seriamente. Y excepciones "hailas" como es el caso de Suecia por ejemplo y concretamente de España.

prefiere actuar con rapidez y resueltamente antes que esperar los resultados de análisis que serían largos y suscitarían nuevas controversias. En segundo lugar, el tipo tradicional de régimen burocrático introvertido y autónomo que se ha desarrollado en un sistema administrativo muy fragmentado (cuerpos) ha sobrevivido al cambio de régimen de manera que la administración no está en absoluto dispuesta a recurrir a la información exterior".

Al margen de estas cuestiones referentes a la actitud del poder político en relación a la investigación en ciencias sociales en función del tipo de acción pública y del estilo de administración entre otros factores —temas que se expresan con suficiente claridad, creemos, en el cuadro que reproducimos— lo que interesa es saber si verdaderamente tienen razón quienes ven un declive en la utilización de las ciencias sociales por parte de la Administración, y si la tienen a qué se debe el desencanto tras la "luna de miel" del período comprendido entre el 50 y el 70.

Wagner y Wollmann deben tener al menos parte de razón cuando hablan de la prisa del político por obtener resultados previos, que le impide recurrir a la investigación social en busca de soluciones operativas. Pero no es menos cierto, como ellos mismos señalan, que la "ciencia" ha defraudado las expectativas del político independientemente de que éstas fueran más o menos racionales.

Para empezar, los frutos del estudio y de la investi-

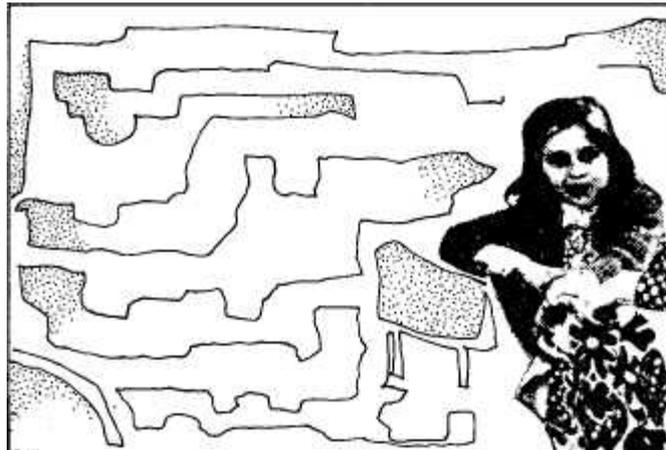
gación no son lo que se esperaba en pleno "cientifismo" de los años sesenta cuando se creía que el análisis científico de la realidad podría conducir a propuestas únicas y poco discutibles dado su basamento científico.

Contra esta expectativa, lo que realmente hacen las ciencias sociales es ofrecer varias interpretaciones de una misma problemática y justificar distintas propuestas de acción. Es, decir, que en definitiva, lejos de sustituir el debate ideológico lo que hacen es enriquecerlo.

En este sentido, el político se apoya en la investi-

que sirva precisamente para reforzar las decisiones políticas adoptadas por otras vías.

Es frecuente que este hecho se viva por parte del político como una incompetencia del técnico para responder a sus necesidades en el marco de sus muy concretas posibilidades de acción. Sin entrar en la tesis Weberiana de la oposición entre la moral propia del político y la del científico lo cierto es que muchas veces la crítica sociológica supone algo así como una "enmienda a la totalidad" que al político le resulta escasamente útil y que las propuestas para encarar los



gación siempre que los resultados de la misma propicien sus propios planteamientos ideológicos, de manera que lo que realmente pide al investigador es la legitimación de determinadas propuestas que nacen al margen de cualquier visión científica de la realidad. En efecto, son numerosos los mecanismos políticos sustitutivos, como puede ser el clientelismo o la capacidad de determinados grupos de presión, que hacen menos necesaria la investigación social a no ser

problemas rebasan la voluntad política de quienes utilizan lo de "el arte de lo posible" como coartada para justificar el inmovilismo más absoluto.

La resistencia política a aceptar otra expresión de las necesidades sociales que no sea inmediatamente traducible en términos de recursos típicos —camas de hospital, puestos escolares...— y en consecuencia en términos de rentabilidad política a corto plazo puede estar en la base de esa

INVESTIGACION Y CONSULTA EN MATERIA DE ACCION PUBLICA (continuación)

ESTADO	TIPO DE ACCION PUBLICA	TIPO DE ADMINISTRACION	GOBIERNO/ ADMINISTRACION	PARLAMENTO	GRUPOS DE INTERES
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	Conflictiva (Congreso-Presidente) (instancias federales-Estados) en parte "científica" en la medida en que la investigación es utilizada para la elaboración de decisiones, en parte "polémica" en cuanto que es utilizada en el debate político; activa, racional, polémica-partidista.	La administración, concebida como parte integrante del proceso político, utiliza información basada en la investigación en ciencias sociales, interna y mediante contrato.	Demanda de análisis tanto más intensa cuanto más fragmentado se encuentra el poder; células internas de análisis relativamente fuertes, investigación en gran cantidad por contrato.	Fuerte demanda de análisis por parte del Congreso que recurre a sus propias unidades de investigación y (en menor medida) a la investigación por contrato.	Escasa capacidad de organización y de apoyo financiero para investigación.
SUECIA	Consensual, caracterizada por una planificación racionalista y un intervencionismo activo.	Separación entre órganos administrativos y gobiernos; la iniciativa desempeña un importante papel en lo que se refiere a incentivar la acción pública; disminución de la tradición legalista; apertura a la información basada en ciencias sociales.	Fuerte demanda, especialmente en consensuales con la participación de evolución a posteriori menos desarrollada debido a su orientación consensual.	ases preparatorias, siendo el objetivo todas las partes implicadas; papel mínimo del parlamento; investigación- encontrar soluciones "racionales" y	
AUSTRIA	Sistema corporativista de "compañeros sociales"; acciones gubernamentales esencialmente conformes con los intereses expresados por los principales actores sociales; consensual; moderadamente activa; intervencionista.	La administración, que interviene para sostener la acción del gobierno, es patrimonialista por tradición, participacionista y se orienta al usuario; disminución progresiva de la tradición legalista.	Comités consultivos; el gobierno funciona esencialmente como "receptor" de las conclusiones previamente discutidas en el seno de las instituciones que agrupan las "fuerzas sociales"; cierta actividad en determinadas áreas específicas de la acción pública.	Ninguna actividad propia.	Dominan el proceso político de ajuste del informe profesional a los intereses de grupos; poseen investigadores propios y se basan en la investigación independiente con fines no lucrativos.
REP. FEDERAL DE ALEMANIA	Moderadamente conflictiva (gobierno/oposición; instancias federales/Lander). Desde los años setenta, aparece una "cientificación" en la toma de decisiones mediante recursos para investigación en ciencias sociales; en cuanto al resto, moderadamente polémica respecto al uso de la investigación en la argumentación de partido.	Tradición de poder y recurso a informes (legales), considera la opinión de los consejos consultivos; abierta últimamente a la información proveniente de las ciencias sociales.	Larga tradición en lo que respecta a rodearse de la opinión de comisiones consultivas, etc.; creación de institutos de investigación bajo la tutela de ministerios; a lo largo de los años setenta, puesta en práctica de comisiones ad hoc, recursos crecientes para investigación por contrato.	Prácticamente desprovisto de estructuras y créditos propios para investigación; recuperación muy reciente de debate sobre capacidades de análisis; deliberaciones públicas con participación de especialistas en ciencias sociales.	Moderada capacidad de investigación.
JAPON	Consensual; "inpartidismo" gubernamental; influencia de los empresarios. papel preponderante de los ministerios; intervencionista; planificado* consensual-polémica.	Importante papel directivo; orientación consensual.	Pocas estructuras internas de investigación; recurre principalmente a institutos de investigación con fines lucrativos (think tanks); demanda esencialmente análisis previos.	Ni unidades de análisis ni fondos para investigación.	Las Cámaras patronales (y en parte también las organizaciones obreras) poseen institutos de investigación propios.
REINO UNIDO	"Burocrática"; consensual, reaccional; tendencia reciente al voluntarismo y a una mayor conflictividad.	Función pública potente y tradicionalmente "neutra" cuya composición no varía con los cambios de mayoría incluso en los más altos niveles; tendencia a una autonomía y autosuficiencia elitistas; fuerte interacción entre funcionarios y usuarios.	Como cliente, determina la investigación efectuada bajo contrato; papel preponderante de ministerios y departamentos; relativo poco interés hacia puntos de vista externos.	Papel mínimo; comisiones ad hoc investigan, si llega el caso, sobre cuestiones determinadas.	Papel mínimo; la consulta reemplaza al análisis.
INDIA	Activa, intervencionista; planificación tecnocrática autoritarista, sistema político-administrativo racionalista replegado en sí mismo; funciones de control parlamentario poco desarrolladas.	Espíritu corporativo; legalista; gran competencia técnica gracias a la formación adquirida en las grandes escuelas; ideología administrativa de intervencionismo tecnocrático.	Análisis interno muy desarrollado; recursos casi inexistentes para expertos externos, a excepción de algunos cambios recientes y de la "política de contractualización" de la investigación practicada en ciertas áreas de acción pública durante los años sesenta.	Papel mínimo; debates recientes sobre el reforzamiento de las funciones analíticas del Parlamento.	Papel mínimo; tendencia reciente a participar más activamente en la investigación sobre política económica ("paralización").
ESPAÑA	Intervencionista; voluntarista, desde el pleno restablecimiento de la democracia (1982); moderadamente conflictiva (enfrentamiento entre partidos y entre el poder central y las instancias regionales).	Espíritu corporativo tradicional; legalismo; escasa tendencia a solicitar el concurso de las ciencias sociales.	Se solicita poca investigación al exterior; células de análisis intraministeriales desde finales de los años cincuenta.	Ni unidades de análisis ni créditos propios para la financiación de investigaciones por contrato.	Unidades de investigación "sustitutivas" creadas durante los años cincuenta por los bancos comerciales.
ITALIA	Debilidad por parte del gobierno y de la administración central; reaccional, conflictiva; polémica-partidista.	Ideología y tradición legalistas; prácticas clientelistas; escasa inclinación a utilizar la información producida por las ciencias sociales.	Algunos institutos de investigación dependientes de ministerios, bastante poco eficaces (falta de recursos; prácticas clientelistas); tradicional abundancia de comités consultivos; actividades "sustitutivas" que, en ciertas regiones, proporcionan mejores resultados.	Ni estructuras de análisis ni fondos propios.	Actividades "sustitutivas" por parte de la industria y, más recientemente, de los sindicatos para compensar la inexistencia de estructuras de investigación organizadas por los poderes públicos.

FUNDACIONES, ORGANISMOS DE FINANCIACION CIENTIFICA	"PERFIL DE FUNCIONAMIENTO"	VINCULOS INSTITUCIONALES
Fuerte participación en la investigación en ciencias sociales orientada hacia problemas a medio o largo plazo.	Unidades internas en el seno de las administraciones federales y del Congreso; investigación del sector privado; participación moderada de universidades.	Unidades de administraciones y Congreso; deliberaciones (comités de expertos) Council of Advisors.
Fundamentalmente orientadas hacia la investigación básica.	Comisiones, institutos públicos, institutos con fines no lucrativos, institutos ligados a grupos de intereses; ejecución de contratos para el sector público en el marco de una política sectorial de la ciencia; fuerte participación de universidades cuya concepción científica es la de una ciencia orientada a problemas.	Fundamentalmente comisiones; algunas unidades internas.
Esencialmente interesadas en investigación básica.	Dos institutos de investigación con fines no lucrativos desempeñan un papel preponderante en investigación en políticas públicas; mayoría de institutos de poca envergadura; escasa participación de universidades.	Comités consultivos en torno a institutos corporatistas y ministerios.
Participación casi nula en la financiación de la investigación sobre acción pública.	Escasa participación de universidades (que dan prioridad a la investigación básica); importantes institutos de investigación paraestatales bajo la tutela de ministerios; importante participación del sector privado en investigación.	Comisiones consultivas próximas a ministerios; comisiones parlamentarias, consejos consultivos (sobre cuestiones relativas a economía y medio ambiente); comisiones ad hoc (equipos especiales).
Fundaciones ligadas al sector empresarial, financiando esencialmente investigaciones encargadas a oficinas de estudios privados-	Preponderancia de gabinetes de estudio privados; muy escasa participación de universidades; prioridad a análisis previos.	Creación relativamente reciente de órganos consultivos y grupos de investigación en ministerios, prefecturas y ciertos municipios.
Importancia moderada.	Universidades de orientación académica; conciliación de intereses académicos y políticos gracias a un consejo de investigación; política científica sectorial; unidades internas; cierta actividad investigadora por parte del sector privado.	Consejo de investigación, comisiones y comisión de investigación parlamentaria.
Papel mínimo; marcada actividad por parte de fundaciones extranjeras durante los años cincuenta y sesenta; creación en los setenta de un órgano análogo a un Consejo de Investigación; hasta fechas recientes; orientación académica de organizaciones científicas.	Preponderancia de estructuras internas de investigación; algunas investigaciones por contrato; poca participación de universidades; tendencia reciente a estrechar lazos en medios intelectuales y política.	Aparición, durante los años setenta, de un órgano de funcionamiento similar al consejo de investigación; existencia, en el Plan, de una unidad encargada de la coordinación en investigación; escuelas de administración.
Algunas iniciativas pero poco dinero.	Células intraministeriales; papel menor de la investigación universitaria (enseñanza); investigación privada poco desarrollada.	Los miembros del gobierno se rodean de consejeros "privados".
Fundaciones de relativa importancia; orientaciones políticas generales; financian sus propios institutos.	Institutos dependientes de la administración, cierta investigación privada; relación con universidades pero con base individual; escasa participación directa de universidades en investigación sobre políticas públicas.	Comités consultivos,- comisiones ad hoc; recursos de elementos decisores públicos para asesoramiento de consejeros "privados".

pretendida desconsideración por las ciencias sociales.

Quizá lo que más moleste al profesional de la investigación social sea que junto a esa desconsideración se da en el estamento político una evidente tendencia a utilizar el apoyo "objetivo" de la ciencia cuando es previsible que determinadas interpretaciones —siempre hay más de una— van a ayudar a fortalecer argumentaciones políticas partidistas o cuando se recurre a la investigación sin otro objeto que el de diferir la adopción de soluciones urgentes y más o menos obvias.

Estas utilizaciones desagradan posiblemente menos al técnico que ese destino, a fin de cuentas nada indigno, que ha sido el de muchas investigaciones promovidas por el poder político a lo largo de la historia y al que se hace referencia cuando se dice en términos coloquiales que determinado trabajo "se ha quedado en el cajón".

RAMON
SAIZARBITORIA

(1) Wagner, P., y Wollmann, H.: - "La participaron des chercheurs en sciences sociales á l'étude et á l'élaboration des politiques publiques: éléments d'analyse comparée". Revue Internationale des Sciences Sociales, n.º 110, 1986.

(2) Citado por Wagner, P., y Wollmann, H.

(3) Wagner, P., y Wollmann, H.: "Les fluctuations de la recherche en évaluation: sont-elles liées aux changements de régime?". Revue Internationale des Sciences Sociales, n.º 108, 1986.