



EL LIBRO MUERE CUANDO LO FOTOCOPIA

AMIGO LECTOR:

La obra que usted tiene en sus manos posee un gran valor. En ella, su autor ha vertido conocimientos, experiencia y mucho trabajo. El editor ha procurado una presentación digna de su contenido y está poniendo todo su empeño y recursos para que sea ampliamente difundida, a través de su red de comercialización.

Al fotocopiar este libro, el autor y el editor dejan de percibir lo que corresponde a la inversión que ha realizado y se desalienta la creación de nuevas obras. Rechace cualquier ejemplar «pirata» o fotocopia ilegal de este libro, pues de lo contrario estará contribuyendo al lucro de quienes se aprovechan ilegítimamente del esfuerzo del autor y del editor.

La reproducción no autorizada de obras protegidas por el derecho de autor no sólo es un delito, sino que atenta contra la creatividad y la difusión de la cultura.

Para mayor información comuníquese con nosotros:



Editorial El Manual Moderno, S.A. de C.V. Av. Sonora 206, Col. Hipódromo, 06100 México, D.F. Editorial El Manual Moderno (Colombia), Ltda Carrera 12-A No. 79-03/05 Santafé de Bogotá



DE LA INVESTIGACIÓN EN SALUD A LA POLÍTICA: LA DIFÍCIL TRADUCCIÓN

MARIO N. BRONFMAN PERTZOVSKY
Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires y
Doctor en Salud Pública por la
Escuela Nacional de Salud Pública de Fiocruz, Brasil.
Actualmente es Director Ejecutivo del
Centro de Investigación en Sistemas de Salud Pública

ANA LANGER GLASS
Médica Perinatóloga, Especialista en Salud Reproductiva.
Actualmente es Directora Regional para América Latina y el
Caribe del *Population Council*.

JAMES TROSTLE
Antropólogo y Maestro en
Antropología por la *Columbia University*,
además es Maestro en Epidemiología y
Doctor en Antropología por la *University of California Berkeley*
y San Francisco. Actualmente es Profesor Asociado de
Antropología en *Trinity College*, Hartford, Connecticut.

Editor responsable:
Dr. Jesús A. Cedillo Juárez
Editorial El Manual Moderno

Editor responsable por el INSP:
Lic. Carlos Oropeza Abúndez
Subdirector de Publicaciones



INSTITUTO NACIONAL
DE SALUD PÚBLICA



Editorial El Manual Moderno
México, D.F. - Santafé de Bogotá

CÓMO LA INVESTIGACIÓN PENETRA E INFLUYE EN LAS POLÍTICAS: ELEMENTOS CONCEPTUALES

1

CAPÍTULO

James Tróscle, Mario Bronfman, Ana Langer

■ ALGUNOS MODELOS TEÓRICOS

Muchos resultados de investigación influyen, de hecho, en la toma de decisiones, aunque esta influencia es a veces impredecible y, con frecuencia, amplia o difusa. La misma noción de influencia, en realidad, debe ser mejor conceptualizada. Por ejemplo, Weiss (1989), un investigador en evaluación y en políticas educativas, sostiene que la investigación evaluativa aporta algo nuevo cuando advierte sobre problemas, guía a los actores hacia mejores o peores decisiones, reconceptualiza problemas familiares de manera innovadora o moviliza apoyos para las diferentes propuestas. Como lo expresó, en una entrevista, un funcionario de salud del gobierno mexicano:

"La investigación es, para los puristas, la generación de nuevo conocimiento, pero lo que se necesita para la toma de decisiones es la organización del conocimiento, de tal manera que su mismo ordenamiento nos permita ver opciones."

Si bien los problemas que plantea la vinculación entre investigación y políticas son conocidos, sus soluciones no están tan claras. De hecho, una revisión de la literatura acerca del uso de investigación en políticas de salud ofrece algunas sorpresas. En primer lugar, la mayor parte de los mejores trabajos sobre investigación y políticas ha sido desarrollada en el sector educativo, con algunas excepciones notables —por ejemplo, Walt (1994), Davis y Howden-Chapman (1996). En segundo lugar, pocos estudios describen la manera en que los propios investigadores y tomadores de decisiones hablan acerca de su relación —real o potencial. Finalmente, los países en desarrollo han producido pocos estudios descriptivos en relación con los vínculos entre investigación y políticas. Una de

1

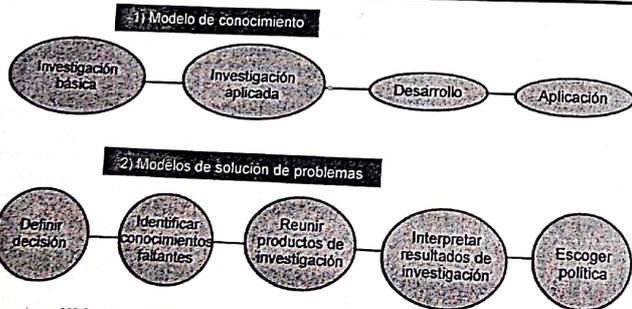
las revisiones, incluso, concluye que "...todavía no se ha emprendido, en los países en desarrollo, una investigación sistemática sobre el uso de la información técnica que hacen los tomadores de decisiones" (Porter, 1995).

Si bien el estudio de la relación investigación-políticas ha recibido mayor atención en el campo de la educación que en el de la salud, como se ha señalado, algunos planteos conceptuales son extrapolables del primero al segundo. Weiss (1979) propuso siete diferentes modelos para describir la manera como la investigación es usada en la política o en la toma de decisiones. Con el objeto de ordenar los modelos, éstos pueden ser resumidos en tres grupos según su énfasis en: a) el contenido de la investigación; b) el uso estratégico de la investigación, o c) el contexto en el que la investigación, así como las políticas, se desarrollan, prestando atención a la interacción que se da entre los distintos grupos.

Los modelos que se centran en el contenido de la investigación representan el pensamiento convencional de los investigadores —y de muchos otros: el proceso político es inherentemente racional; los participantes en el proceso usarán la investigación cuando ésta exista, o bien la encargarán si una decisión lo requiere. Weiss denomina a estos modelos como "de conocimiento" y "de solución de problemas" (figura 1-1).

Los modelos que Weiss (1979) denomina político (figura 1-2, núm. 4) y táctico (figura 1-2, núm. 5) llegan a agruparse como una "perspectiva estratégica" de formular políticas. El modelo "político" describe el uso de la investigación como una manera de apoyar posiciones predeterminadas, en vez de formular nuevas. El modelo "táctico" describe el uso de la investigación para postergar decisiones, o bien para proteger a los políticos mientras deliberan. Pero tampoco describe a la investigación como una guía para sustentar nuevas posiciones.

El tercer grupo de modelos (figura 1-3) enfatiza el hecho de que tanto la investigación como la toma de decisiones tienen lugar de manera simultánea con otros procesos sociales y que, por tanto, no deberían ser analizadas aisladamente. En el modelo "interactivo" (figura 1-3, núm. 3), la investigación se aprecia como el producto de varias fuentes: la gente reúne información a partir de fuentes diversas cuyas conexiones no son particularmente ordenadas o racionales. En el modelo de la "ilustración" (figura 1-3,



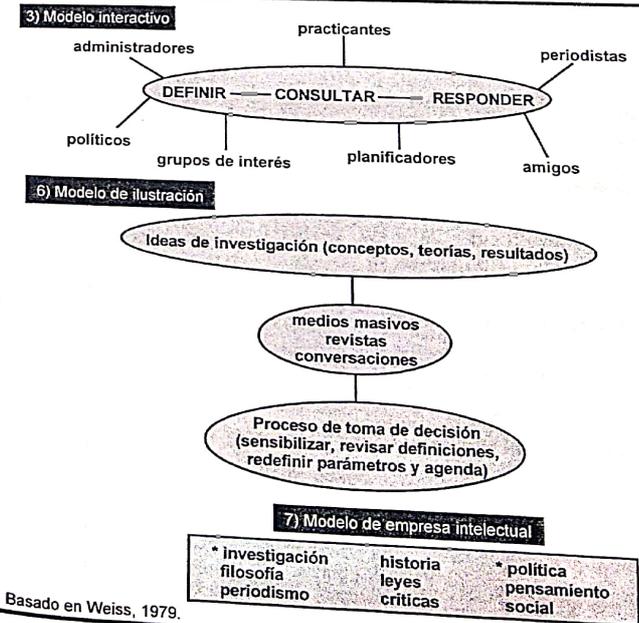
Basado en Weiss 1979:427-430.

Figura 1-1. Modelos que enfatizan el contenido de la investigación.



Basado en Weiss, 1979.

Figura 1-2. Modelos que enfatizan el uso estratégico de la investigación.



Basado en Weiss, 1979.

Figura 1-3. Modelos que enfatizan la ubicación de decisiones dentro de otros procesos sociales.

núm. 6), la investigación desempeña un papel más bien sensibilizador, circulando a través de diferentes canales públicos y privados de comunicación. Por último, en el modelo de "empresa intelectual" (figura 1-3, núm. 7), la investigación representa uno entre varios objetivos influidos, al igual que la política, por otras tendencias intelectuales.

Los tres tipos básicos de clasificación de la relación entre investigación y políticas no están separados ni son excluyentes entre sí. Un caso específico de uso de resultados de investigación logra encajar al mismo tiempo tanto en el modelo de solución de problemas de un investigador como en el modelo táctico de un tomador de decisiones, dados los intereses con frecuencia divergentes de estas dos comunidades. Dichos modelos contribuyen a definir la naturaleza de esas divergencias, y así ayudan a los analistas a comprender mejor qué tipo de uso de la investigación describen o buscan.

El valor de la aplicación de la investigación llega a incrementarse al entender qué tipo de investigación está relacionado con determinado tipo de políticas, en dónde se elabora ese tipo de políticas, y los mecanismos mediante los cuales la investigación puede penetrar en su proceso de elaboración. Sin embargo, mientras que en Estados Unidos y en Europa occidental los puntos de entrada de la investigación al proceso de elaboración de políticas son relativamente claros, o por lo menos han sido objeto de mucha investigación, no existe una comprensión equivalente para quienes buscan incrementar el uso de la investigación para conducir la elaboración de políticas en otras culturas, en especial en los países en desarrollo.

Esta carencia de información es crítica si se consideran los recursos invertidos en la actualidad para desarrollar capacidades de "investigación nacional esencial en salud" (Commission [...], 1993) con el fin de asistir a los países en desarrollo para que encuentren soluciones apropiadas a sus problemas de salud.

■ INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: ¿QUÉ CATEGORÍAS SE DEBERÁN UTILIZAR?

Como existen varios modelos conceptuales para describir la función de la investigación en la formulación de políticas, algunos investigadores sostienen que no es de alta prioridad la elaboración de trabajos conceptuales adicionales. Afirman, en cambio, que más bien se necesitan estudios descriptivos que traten de aplicar esos modelos a situaciones reales, para ajustarlos de tal modo que puedan dar cuenta de los datos empíricos. Como lo señaló Martin Bulmer a fines del decenio de 1980: "Para el futuro, se necesita más un examen analítico cuidadoso de casos empíricos que nuevas tipologías y esquemas teóricos" (Bulmer, 1987). Otros autores ampliaron esta sugerencia pidiendo análisis empíricos más cuidadosos de los procesos políticos, además de los ya hechos sobre los contenidos de la política (Walt, 1994a, 1994b), y una atención más cuidadosa a la función que en ellos tiene el poder (Walt, 1994b, Saxe, 1986).

Los modelos conceptuales de Weiss son útiles para resaltar la gama posible de usos de la investigación en la formulación de políticas. Sin embargo, este objetivo es muy distinto del que modela y contrasta distintos procedimientos de intercambio entre decisores y grupos de interés, o del que describe las cualidades de los distintos actores involucrados en un acto de legislación. Por eso, es muy poco lo que manifiestan estos modelos acerca del proceso mismo de diseño y desarrollo de las políticas, y son demasiado

abstractos como para facilitar comparaciones estrechas entre lugares o políticas. Aun si se emplea el modelo de la "ilustración" (figura 1-3, núm. 6), por ejemplo, decir que las ideas provenientes de la investigación pasan por distintos medios para influir en un proceso, es muy distinto que identificar y describir aquéllas con más probabilidad de pasar por un medio en vez de otro. Los modelos de Weiss tampoco prestan mucha atención al tiempo, otra variable importante en un proceso de sensibilización y cambio.

Por tanto, es necesario buscar modelos más apropiados y capaces de iluminar y cubrir la variabilidad de contenidos, procedimientos y resultados de los intercambios entre investigación y políticas. Hasta el momento se cuenta con un enfoque en los detalles del contenido y un acercamiento más fino, pero todavía demasiado limitado. Walt (1994a) argumentó que "gran parte de la política de salud se centra, erróneamente, en el contenido de las reformas, ignorando a los actores involucrados en los cambios de política, los procesos contingentes del desarrollo e implementación de los cambios, y el contexto en el cual se desenvuelve la política". De acuerdo con este autor, las categorías de "contenido", "actores", "proceso" y "contexto" son relevantes para reconocer y comprender las contribuciones específicas de la investigación en la formulación de políticas. Dicho énfasis, más amplio, permite escoger y especificar algunos aspectos relevantes de los modelos anteriormente descritos (cuadro 1-1).

Cuadro 1-1. Matriz de análisis (selección de indicadores localmente relevantes, y análisis comparativo de resultados)

| | ÁREA | FACTOR |
|---------|---|--|
| Actores | Identidades | Cualidades |
| | Investigadores | prestigio liderazgo motivaciones entrenamiento acceso a los espacios de decisión |
| | Tomadores de decisión | motivaciones con quiénes compiten o se alían entrenamiento capacidad de evaluar información tipo de información que les interesa fuentes confiables de información |
| | Otros grupos de interés (por ejemplo, ONG, financiadores, alcaldes, consejos municipales, empresas nacionales e internacionales, la Iglesia, periodistas, partidos políticos) | motivaciones con quiénes compiten o se alían entrenamiento/capacitación capacidad de evaluar información tipo de información que les interesa fuentes confiables de información |

Cuadro 1-1. Matriz de análisis (selección de indicadores localmente relevantes y análisis comparativo de resultados) (continuación)

| | ÁREA | FACTOR |
|-----------|------------------------------|---|
| Contenido | Identidades de investigación | Cualidades novedad complejidad inteligibilidad relevancia calidad replicabilidad oportunidad |
| | de políticas | posibilidad de cambio grupos de apoyo y oposición probables beneficiarios quién pagará los costos del cambio necesidad de recursos técnicos para su elaboración tiempo de implementar |
| Proceso | | conforman canales de comunicación (tipo, resultado) origen de la investigación criterios de evaluación eventos inesperados especificidad/reconocimiento de momentos de oportunidad |
| Contexto | Estado | estabilidad forma de organización rol de ejecutivo vs. legislativo centralizado/descentralizado verticalismo/democratismo equilibrio de intereses/desequilibrio papel de servicios de salud financiamiento de la investigación |
| | Sociedad civil | poder y prestigio de la comunidad científica participación popular en políticas involucración pública en debates científicos |

Contenido: La relevancia de la investigación para la formulación de políticas está influida por el contenido de cada investigación particular. La bibliografía disponible y los estudios previos de los autores sugieren que las variables relevantes en esta categoría deben incluir el nivel de innovación de la investigación, su complejidad, replicabilidad, inteligibilidad, relevancia percibida, atribuida, o ambas, calidad, oportunidad y probables beneficiarios.

Actores: Las variables relevantes en este apartado incluyen tanto las identidades de los actores —investigadores en los varios y diferentes niveles, funcionarios involucrados en la formulación de políticas públicas—, como sus cualidades —nivel de motivación, capacidad de liderazgo, entrenamiento, acceso a los espacios de decisión, prestigio. Cualquier investigación sobre la investigación debe, ante todo, tomar en cuenta la multiplicidad de los actores involucrados en prevenir la enfermedad, promover la salud y proveer servicios curativos. Entre la lista de actores se encuentran consumidores y profesionales, financiadores, legisladores locales y nacionales, investigadores, alcaldes y consejeros municipales, empresas nacionales e internacionales, iglesias, medios de comunicación locales, etc. Para entender cómo es posible influir en cada uno de estos grupos es necesario saber de qué fuentes obtienen la información que consideran confiable, qué información les interesa, cómo la evalúan, qué los motiva a tomar cierto tipo de decisiones, y con quién interactúan, compiten o se alían.

Proceso: Son muchos los temas y variables relacionados con el proceso de interacción entre investigación y políticas. Se debe incluir en esta dimensión el origen o fuente de la información (qué tipo, de quién y hacia quién se dirige y cómo participa en la toma de decisiones), cómo es evaluada, los canales y los momentos relevantes para la diseminación de información o de resultados, el rol que desempeñan los sucesos inesperados para disminuir o acentuar la relevancia de resultados específicos, en políticas específicas.

Contexto: Las variables relevantes del contexto pueden ser agrupadas dentro de los rubros del Estado y de la sociedad civil. Algunas relacionadas con el Estado incluyen estabilidad, forma de organización y papel de los servicios de salud. Algunas relacionadas con la sociedad civil incluyen poder y prestigio de la comunidad científica, participación popular en políticas e involucramiento público en debates científicos. También se podría agregar el papel de los medios en la formación de la opinión pública, la que al cabo del tiempo genera argumentos para los grupos de presión política con fines diversos y con mayor o menor influencia en el proceso.

Las figuras 1-4 y 1-5 representan estas dimensiones analíticas. Los actores y el contexto están enfatizados en la figura 1-4, la cual muestra un mapa de algunas de las influencias que se ejercen sobre la investigación y la toma de decisiones.

Los círculos mayores representan al Estado y a la sociedad civil, áreas que se superponen parcialmente. Varios grupos de interés, representados por los círculos pequeños, actúan para influir en las políticas, donde el de los investigadores es sólo uno de entre estos grupos diversos. Grupos de interés y tomadores de decisiones ejercen mutuas influencias. Las políticas públicas que son el foco de atención de esta investigación, están bajo el control de decisores públicos ubicados en el espacio intermedio entre el Estado y la sociedad civil. Trabajan dentro del Estado, pero controlan recursos destinados a atender al público y a proveedores de servicios privados; por ejemplo, controlan el manejo de sangre en los hospitales del Seguro Social, pero a la vez desarrollan reglamentos

EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

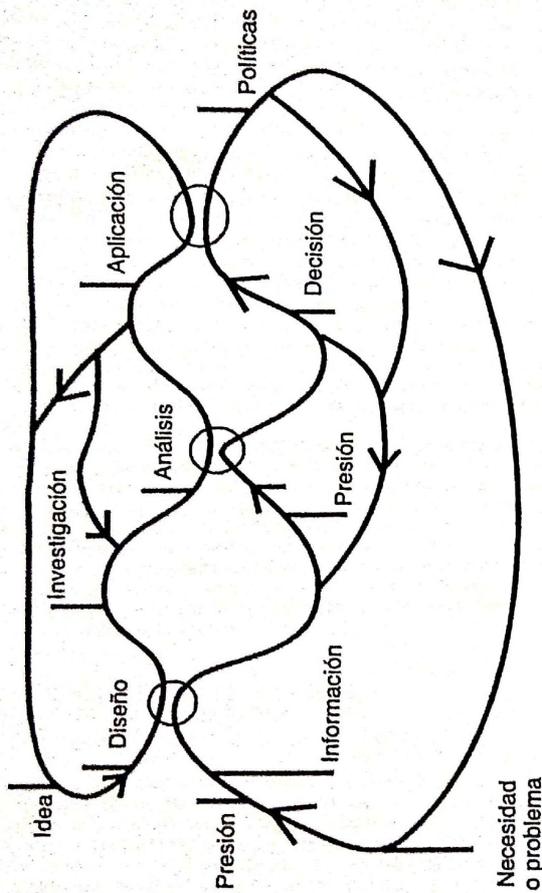


Figura 1-4. El proceso político.

para controlar el manejo de sangre en cualquier hospital privado. Otras políticas no examinadas en este estudio, tales como la compra de medicamentos en hospitales privados o las decisiones de las compañías aseguradoras de reducir el costo de cobertura para los no fumadores, estarían ubicadas exclusivamente en el dominio de la sociedad civil. Aunque también son políticas, no lo son públicas. Lo mismo sucede con la ubicación de los grupos de interés: algunos, como la iglesia o la industria privada, pertenecen exclusivamente a la sociedad civil. Otros, como el personal del Ministerio de Salud o los legisladores, pertenecen al Estado, mientras que otros más, como los investigadores de las instituciones patrocinadas por el Estado, pertenecen a ambos.

Existe una relación dinámica entre los procesos de investigación y de formación de políticas. En la figura 1-5 aparecen estos dos procesos, los cuales usualmente transcurren de manera independiente, pero que pueden encontrarse en varios momentos, simbolizados por los círculos pequeños. Estos posibles contactos entre ambos procesos son, para quienes participan en cada uno, momentos de oportunidad para aprender de, o para contribuir al otro. El principal desafío que se presenta al aplicar la investigación en las políticas, consiste en aprender a crear o a reconocer esos momentos de oportunidad, y luego actuar de manera eficaz para tomar ventaja de ellos. Sin embargo, haber marcado algunos momentos de oportunidad no implica que vayan a ser utilizados, sino sólo que podrían ser creados y con el tiempo utilizados.

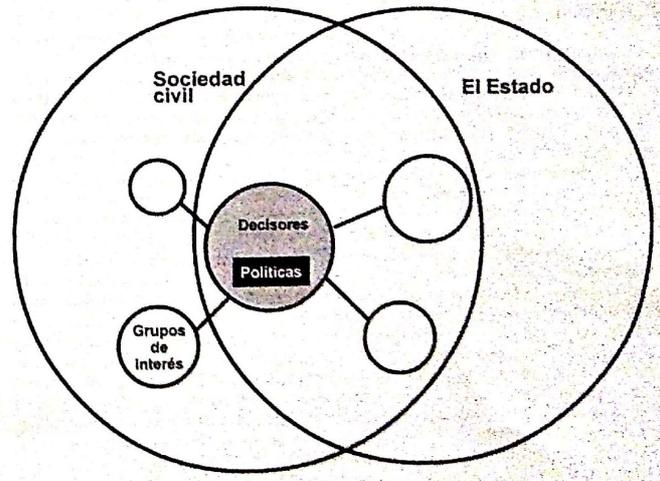


Figura 1-5.

Se empieza por el lado superior izquierdo de la figura y siguiendo en sentido contrario a las manecillas del reloj, el proceso de investigación incluye fases de generación de ideas, diseño, recolección de datos (designada aquí como investigación), análisis y aplicación. Debido a que los resultados de la investigación generan nuevas ideas y proyectos de investigación, uno de los circuitos (en la figura 1-5) regresa a esas etapas iniciales, mientras que otro avanza hacia la aplicación de la investigación. Dicha aplicación también produce nuevas ideas y diseños de investigación.

El proceso de las políticas está representado de manera similar, comenzando del lado inferior izquierdo de la figura y en la dirección de las manecillas del reloj. Cuando surgen necesidades o problemas que podrían resolverse a través de políticas, se recolecta o se presenta, desde distintas fuentes, información acerca de estas necesidades y problemas. Los grupos de interés ejercen presión en varios niveles: influyen sobre los tipos de necesidades que se reconozcan o ignoren, acerca de los tipos de decisiones que se tomen y sobre los tipos de políticas que surjan. Al igual que en el proceso de investigación, algunos circuitos vuelven a la etapa de recolección de información antes de que se formulen las políticas. Algunas decisiones motivan una búsqueda de información adicional y nuevas negociaciones, mientras que otras producen políticas. Las nuevas políticas, en última instancia, crean tanto grupos de interés como desafíos políticos.

Estas figuras sobresimplifican las complejas relaciones y los múltiples actores que influyen en la investigación y en las políticas. Se presentan, sin embargo, para ilustrar la diferencia entre mapas de actores y de contexto, por un lado, y diagramas de procesos por el otro.

En los países menos desarrollados, los análisis de la relación entre investigación y políticas necesitan recolectar datos empíricos y desarrollar, ajustar y criticar los modelos conceptuales que existen. En este caso podrían combinarse distintos esquemas conceptuales; por ejemplo, las categorías de contenido, actores, proceso y contexto propuestas por Walt, podrían resultar adecuadas para guiar estudios de caso a partir de los cuales formular algunas hipótesis; éstas deberían contrastarse a través de comparaciones internacionales y, de esa manera, ajustar o probar la pertinencia de modelos conceptuales como los de Weiss para el área de las políticas de salud. Si los estudios de caso son raros, son aún menos frecuentes los estudios internacionales comparativos, y ello es especialmente notable en el campo de la salud.

CONTENIDO, ACTORES, PROCESO Y CONTEXTO EN COMPARACIONES INTERNACIONALES DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

¿Cómo se debe comparar internacionalmente la formulación de políticas? Las categorías ya descritas (contenido, actores, proceso y contexto) ofrecen una manera de dividir y comparar distintos estudios en diferentes lugares. Muchos de ellos se enfocan en variables de contexto. Weiss (1989), por ejemplo, en una obra no publicada, refiere a unas variables de contexto clave para los estudios internacionales: a) la medida en que el Estado está altamente centralizado o descentralizado, y b) la manera como se estructuran las relaciones institucionales (por ejemplo, entre los poderes ejecutivo y legislativo — otra variable de contexto). Weiss también sugiere que los gobiernos de los países en desarrollo desempeñan un rol relativamente pasivo en la adquisición y uso de investigación.

Esto se debe, en parte, a factores de contexto tales como la falta de sistemas locales para la recolección y análisis de información; el origen extranjero de esos sistemas, y la poca "hospitalidad" de las burocracias al análisis de políticas.

Un estudio comparativo internacional sobre investigación y política educativa (Husén y Kogan, 1984) identificó otras hipótesis sobre determinantes importantes para el uso exitoso de investigación en políticas. Algunas de estas hipótesis también se refieren al contexto en el que se toma la decisión política. Por ejemplo, haciendo referencia al modelo de la "ilustración" de Weiss, afirman que la función ilustradora de la investigación puede incrementarse cuando el sistema político propone por primera vez formulaciones analíticas y prescriptivas acerca del estado actual, y el deseado, del sistema educativo. En este caso, la "novedad" de una formulación es a la vez una variable de contexto y de contenido, pudiendo incrementar así su uso potencial. Otros determinantes que se clasifican como contexto incluyen el papel de la estabilidad política, la centralización política y factores tales como la presencia de redes o comisiones como canales para la investigación.

Tomar el contexto como una de las cuatro áreas relevantes en el análisis de la vinculación entre investigación y políticas, ayuda a comprender mejor la complejidad de sus determinantes. El término contexto representa un sentido distinto al que le otorgan Davis y Howden-Chapman (1996), por ejemplo, quienes señalan su importancia, pero lo entienden más bien como un "factor externo" a las políticas. Estos autores identifican como contexto, por ejemplo, al tema (que para los autores es un elemento del contenido), a los valores del investigador (para los autores una variable de actores), a la manera en que se distribuyen los recursos (contexto), y las suposiciones sobre el papel del activismo en la investigación (variable, también, de contexto).

Otras variables importantes para las comparaciones internacionales son las que corresponden a los actores: por ejemplo, Weiss (1992) hace referencia a la incapacidad de los funcionarios públicos para comprender estos análisis, en caso de que se hicieran, lo que tiene que ver con la medida en que hayan recibido entrenamiento profesional. Algunos de estos señalamientos pueden ser más pertinentes en Asia y África, pero otros se aplican por igual al caso de América Latina. Frenk, al describir el caso de México, menciona varios factores que corresponden a los actores; por ejemplo, la existencia de barreras entre investigadores y tomadores de decisiones tales como la definición de prioridades, la administración del tiempo, e incluso el propósito de la investigación misma. También menciona el lenguaje de los resultados, que se considera parte del área de contenido.

A pesar de que el proceso de implementación de una política suele involucrar actores y plantear desafíos diferentes de los implicados en el proceso de su formulación, algunas de las dimensiones analíticas comúnmente usadas para predecir el éxito o fracaso de la implementación, pueden ser aplicables al proceso mismo de formulación de la política. Al ser tenidas en mente por los investigadores o los políticos, es posible que sirvan como signos de alarma sobre algunos componentes particularmente problemáticos de las políticas. Grindle y Thomas (1990), por ejemplo, utilizan cinco características de las propuestas de reforma política o económica, para predecir el conflicto que creará su localización y lo que debe hacerse para sostener la reforma a través del tiempo. Son componentes del contenido de las políticas que incluyen: 1) La identificación de aquellos que pagarán el costo de la reforma. 2) La medida en que los beneficios repercutirán para el gobierno o para la población. 3) El tipo de recursos técnicos que demandará la reforma. 4) La medida en que ella requerirá de una extensa participación popular. 5) El tiempo que demandará su implementación. De manera similar, White (1990) identifica tres aspectos

centrales de las reformas que influyen en la implementación: 1) La adecuación entre las reformas propuestas y las perspectivas y prioridades de los funcionarios. 2) El contexto político y social. 3) La intensidad institucional de las reformas.

Algunas de estas características también llegan a ser aplicadas de manera útil en el contenido de los hallazgos de la investigación, para predecir dónde pueden hallarse los partidarios y los opositores de la misma. Las consideraciones sobre quién pagaría para aplicar una nueva intervención propuesta, o sobre cuánto tiempo tardará en ser aplicada, tienen la misma relevancia para las reformas sugeridas en las políticas y para los hallazgos específicos producto de la investigación. Por ejemplo, una nueva dieta de hospital suele tener un interés potencial para determinado grupo, mientras que una nueva dieta comunitaria puede tenerlo para un grupo diferente. Las recomendaciones acerca de una nueva estrategia de precios para fármacos será un catalizador para las acciones de un grupo de partidarios y de opositores, mientras que las recomendaciones para prohibir los fármacos provocarán la respuesta de otros. La investigación que recomiende cambios específicos en el comportamiento para prevenir el cólera atraerá cierto tipo de intereses, mientras que la que proponga la reestructuración fundamental de instituciones específicas atraerá intereses de otro tipo.

Para pensar específicamente en la investigación y en las políticas de salud en América Latina, puede ser importante utilizar un número adicional de dimensiones para las comparaciones internacionales. Entre los actores que es posible nombrar, cabe mencionar el papel que el gobierno desempeña en la producción de investigación, la medida en que el Estado es el principal proveedor de servicios de salud, el rol y el poder de las universidades y de los institutos de investigación, el tamaño y el nivel de habilidades de la comunidad científica y el grado de involucramiento de los poderes ejecutivo y legislativo en el desarrollo de políticas de —o relacionadas con— salud. El tamaño reducido de las comunidades de investigadores y de formuladores de políticas, si se las compara con los países industrializados, puede hacer que otros factores, tales como las redes formales e informales de influencia, la membresía al mismo partido político o la controversia entre las ventajas del entrenamiento en el país *versus* en el exterior, sean relevantes.

En resumen, los estudios que se dedican a hacer comparaciones internacionales respecto del uso de investigación en políticas identificaron algunas explicaciones —por ejemplo, la motivación individual, la presencia de redes o comisiones, la novedad del contenido, el entrenamiento de funcionarios— que pueden ser comunes a países desarrollados y subdesarrollados. Otros factores —por ejemplo, si los sistemas de recolección y de análisis de datos son locales o foráneos, el papel del Estado en la provisión de servicios, la estabilidad política, el grado de centralización política, la circulación de investigadores por las áreas de investigación y de decisión, los tipos de influencia formal e informal— son más importantes de considerar fuera de los países industrializados. A pesar de estas demostraciones, los estudios de comparación internacional son aún raros y poco frecuentes.

Este estudio busca responder a esa necesidad de documentar y analizar casos empíricos que permitan comparaciones internacionales, con el fin de contrastar y ajustar los modelos conceptuales. Con ello se pretende no sólo hacer un aporte al conocimiento —aquel que combina datos con teoría— sobre las complejas relaciones que existen entre investigación científica y políticas públicas, sino también ofrecer recomendaciones a todos aquellos interesados en vincular a ambas de manera más productiva. ■