

## 36

# LA CIENCIA DEL «SALIR DEL PASO»

Charles E. Lindblom

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA

Lindblom, Ch., 1959, «The Science of Muddling Through», en Public Administration Review, vol. 19, pp. 79-88.

## LA CIENCIA DEL «SALIR DEL PASO»

**Charles E. Lindblom**

Vamos a imaginarnos que a un administrador se le da responsabilidad para que formule la política respecto a la inflación. Puede que empiece por intentar hacer una lista de todos los valores que estén relacionados con este tema, por orden de importancia; es decir, pleno empleo, un margen comercial razonable, protección de los pequeños ahorros, prevención de un derrumbamiento en la bolsa de valores. Luego, todos los posibles resultados de esta política se calificarían como más o menos eficaces para obtener el máximo de estos valores. Esto requeriría por supuesto una investigación de los valores que ostentaban los miembros de la sociedad y una serie de cálculos igualmente prodigiosa en cuanto a qué cuantía de cada valor es equivalente a qué cuantía de cada uno de los otros valores. Luego podría pasar a exponer todas las políticas alternativas. En un tercer paso, llevaría a cabo una comparación sistemática de su multitud de alternativas para determinar cuál reúne la mayor cantidad de valores.

Al comparar las políticas, él aprovecharía la ventaja de cualquier teoría a su alcance que generalizase sobre los tipos de políticas. Al considerar la inflación, por ejemplo, compararía todas las políticas bajo el prisma de la teoría de precios. Ya que no hay otras alternativas que vayan más allá de su investigación, tomaría en consideración el control central y férreo y la abolición de todos los precios y mercados por una parte, y la eliminación de todos los controles públicos, apoyándose completamente en el mercado libre por otra, ambos bajo la óptica de cualesquiera generalizaciones teóricas que él pudiera encontrar en dichas economías hipotéticas.

Por último, intentaría elegir lo que en realidad maximizase sus valores.

Una línea de ataque alternativa sería considerar como su objetivo principal, ya fuera de forma explícita o de forma inconsciente, el objetivo relativamente simple de mantener los precios al mismo nivel. Este objetivo

podría verse comprometido o complicado sólo por unos cuantos objetivos diferentes tales como el pleno empleo. De hecho, él, no tomaría en consideración la mayoría de los otros valores sociales, por considerarlos más allá de sus intereses del momento. Y por el momento, ni siquiera intentaría clasificar los pocos valores que consideraba como importantes de forma inmediata. Si se viera presionado, admitiría con rapidez que no estaba teniendo en cuenta muchos valores relacionados con sus políticas y muchas posibles consecuencias importantes derivadas de las mismas.

Como segundo paso, subrayaría las relativamente pocas alternativas a su política que se le ocurrieran. Luego las compararía. Al comparar su limitado número de alternativas, la mayoría de ellas familiares por anteriores controversias, no encontraría normalmente un conjunto de teoría lo suficientemente preciso para una comparación de sus consecuencias respectivas. En su lugar, se apoyaría con fuerza en los antecedentes de experiencias anteriores con pequeñas modificaciones en las políticas que le permitieran predecir las consecuencias de pasos similares proyectados hacia el futuro. Lo que es más, se encontraría con que las alternativas de la política combinaban los objetivos o valores de modos diferentes. Por ejemplo, una política podría ofrecer la estabilidad del nivel de precios a costa de algún riesgo de desempleo; otra, puede que ofreciera menos estabilidad en los precios, pero también menos riesgo de desempleo. Por consiguiente, el paso siguiente en su enfoque —la selección final— combinaría en uno solo la elección entre los valores y los instrumentos para conseguir los valores.

No se aproximaría, como en el primer método de formulación de políticas, a un proceso más mecánico para elegir los medios que mejor consiguieran los objetivos que se habían clarificado y clasificado con anterioridad. Como los que practican el segundo enfoque esperan alcanzar sus objetivos sólo de forma parcial, esperarían repetir la secuencia que acabamos de describir una y otra vez, según cambiasen las condiciones y las aspiraciones y según mejorase la precisión en la predicción.

## **POR LA RAIZ O POR LAS RAMAS**

El primero de estos dos enfoques en el caso de problemas complejos es desde luego imposible. Aunque dicho enfoque se puede describir, no puede ponerse en práctica salvo para problemas relativamente sencillos, y aun en ese caso, sólo con algunas modificaciones. Presupone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, y es aún más absurdo como enfoque a una política cuando el tiempo y el dinero que pueden destinarse a un problema es limitado, como ocurre siempre. Resulta de especial importancia para los administradores públicos el hecho de que a los organismos públicos normalmente se les instruye para que de hecho no pongan en práctica el primer método. Es decir, sus funciones prescritas y limitadas —las que son política o legalmente posibles— restringen su atención a relativamente pocos valores y relativamente pocas políticas alternativas entre las incontables alternativas que podrían imaginarse. Es el segundo método el que se utiliza.

Es curioso, no obstante, que en los escritos de toma de decisión, formulación de políticas, planificación y administración pública se formalice el primer enfoque más que el segundo, dejando a los administradores públicos que se enfrenten con decisiones complejas, teniendo que poner en práctica lo que predicen poco. Para enfatizar, corro algún riesgo de exagerar. Es bien cierto que la literatura es muy consciente de los límites de la capacidad humana y de la inevitabilidad de que las políticas se aborden en un estilo similar al segundo. Sin embargo, los intentos para formalizar la formulación de política racional —para exponer de forma explícita los pasos necesarios del proceso— generalmente se describen en el primer enfoque y no en el segundo <sup>(1)</sup>.

La tendencia habitual a describir la formulación de políticas, aun para problemas complejos como si se siguiera el primer sistema, se ha visto fortalecida por la atención que se le ha prestado y los éxitos que han tenido, la investigación operativa, la teoría de decisión estadística y el análisis de sistemas. Los puntos más destacados de estos procedimientos típicos del primer enfoque son la claridad del objetivo, lo explícito de la valoración, un alto grado de amplitud del panorama, y cuando es posible, la cuantificación de los valores para su análisis matemático. Pero estos procedimientos avanzados siguen siendo en gran medida las técnicas apropiadas para la solución de problemas a relativamente pequeña escala en la que el número total de variables a considerar es pequeño y el valor de los problemas

restringido. Charles Hitch, jefe del Departamento de Económicas de la Rand Corp. uno de los centros líder en la aplicación de estas técnicas ha escrito:

Yo haría una generalización empírica de mi experiencia en Rand y en cualquier otro sitio donde la investigación operativa es el arte de suboptimizar, es decir, de resolver algunos problemas de nivel más bajo y en el que las dificultades aumentan y nuestra competencia concreta disminuye en un orden de magnitud con cada nivel de toma de decisiones al que intentamos ascender. La clase de modelo simple y explícito que los investigadores operativos utilizan con tanta destreza puede ciertamente reflejar la mayoría de los factores importantes que influyen en el control del tráfico en el Puente de George Washington; sin embargo parece casi trivial la proporción de la realidad importante que nosotros podemos representar por medio de ése o esos modelos al estudiar, digamos, una decisión importante de política exterior <sup>(2)</sup>.

Por consiguiente, propongo en este artículo el clarificar y formalizar el segundo método que se ha menospreciado mucho en la literatura. Puede describirse como el método de las comparaciones sucesivas limitadas. Lo voy a contrastar con el primer enfoque al que podemos llamar el método racional-global <sup>(3)</sup>. De forma más impresionista y breve —y, por consiguiente, utilizado de forma general en este artículo— podrían caracterizarse como el método rama y el método raíz; el primero creciendo hacia fuera de forma continua, partiendo de la situación actual, paso a paso y en pequeñas dosis; el último basándose en fundamentos nuevos cada vez, apoyándose en el pasado sólo en la medida en la que la experiencia está contenida en una teoría, y siempre dispuesto a empezar completamente de nuevo.

Pongamos las características de los dos métodos, uno al lado del otro, en sus términos más simples.

### **Racional-Global (Raíz)**

1.a. Clarificación de valores u objetivos distintos de los del análisis empírico de políticas alternativas, y generalmente como requisito previo al mismo.

2.a. Formulación de la política se enfoca por consiguiente por medio de un análisis de medios-fines: Primero se aíslan los fines y luego se buscan los medios para conseguirlos.

3.a. La prueba de una «buena» política es que puede demostrarse que es el medio más apropiado para los fines deseados.

4.a. El análisis es global: se toman en cuenta todos y cada uno de los factores importantes y relevantes.

5.a. Con frecuencia, se apoya con fuerza en la teoría.

### **Comparaciones sucesivas limitadas (Rama)**

1.b. La selección de los objetivos de valor y el análisis empírico de la acción necesaria no se distinguen uno de otro, sino que están estrechamente entrelazados.

2.b. Como los medios y los fines no están diferenciados, el análisis de medios-fines es a menudo inadecuado o limitado.

3.b. La prueba de una «buena» política consiste típicamente en que varios analistas están directamente de acuerdo en una política (sin ponerse de acuerdo en que sea el medio más apropiado para un objetivo acordado).

4.b. El análisis está drásticamente limitado:

- (i) Se dejan de lado posibles resultados importantes.
- (ii) Se menosprecian políticas potenciales alternativas importantes.
- (iii) Se menosprecian valores afectos importantes.

5.b. La sucesión de comparaciones reduce en gran medida o elimina la confianza en la teoría.

Al suponer que el método raíz resulta familiar y posible de comprender, procedemos directamente a clarificar su alternativa por contraste. Al explicar el segundo, vamos a describir de qué modo la mayoría de los administradores enfocan de hecho los asuntos complejos, ya que el método raíz, el «mejor» modo como proyecto o modelo, no es en realidad viable para temas de política complejos, y los administradores se ven forzados a utilizar el método de comparaciones sucesivas limitadas.

## **VALORACION ENTRELAZADA Y ANALISIS EMPIRICO**

El modo más rápido de comprender cómo se manejan los valores en el método de las comparaciones sucesivas limitadas consiste en ver cómo el método de raíz a menudo se derrumba por su forma de funcionar en el tratamiento de valores u objetivos. Resulta atractiva la idea de que los valores deberían de clarificarse y esto habría que hacerlo antes de examinar las políticas alternativas. ¿Pero qué ocurre cuando esto lo intentamos en problemas sociales complejos? La primera dificultad es que en muchos valores u objetivos críticos los ciudadanos están en desacuerdo, los congresistas están en desacuerdo y los administradores públicos están en desacuerdo. Aun cuando se establece un objetivo bastante concreto para el administrador, queda bastante posibilidad de desacuerdo en los subobjetivos.

Vamos a considerar, por ejemplo, el conflicto con respecto a la localización de las viviendas sociales que se describe en el estudio de Meyerson y Banfield de la «Chicago Housing Authority» (Autoridad de la Vivienda de Chicago) <sup>(4)</sup> —desacuerdo que surgió a pesar del claro objetivo de proveer a la ciudad con un cierto número de viviendas sociales—. Los objetivos de la localización de una autopista, el control de tráfico, la administración de salarios mínimos, el desarrollo de instalaciones para los turistas en los parques nacionales, o el control de insectos son de una conflictividad similar.

Los administradores no pueden eludir estos conflictos comprobando las preferencias de la mayoría, ya que no hay constancia de las preferencias en la mayor parte de los temas; en realidad, a menudo no hay preferencias si

no existe un debate público suficiente para atraer un tema a la atención del electorado. Lo que es más: queda la cuestión de si habría que considerar la intensidad de los sentimientos además del número de personas que prefiere cada alternativa. Ante la imposibilidad de hacerlo de otro modo, los administradores algunas veces quedan limitados a decidir la política sin clarificar primero los objetivos.

Aun cuando un administrador decide seguir sus propios valores como criterio para tomar las decisiones, a menudo no sabrá cómo categorizarlos cuando entren en conflicto unos con otros como ocurre normalmente. Supongamos, por ejemplo que un administrador tiene que realojar a los inquilinos que habitan en viviendas que está programado demoler. Uno de los objetivos es desalojar los edificios con bastante rapidez, otro es encontrar alojamiento adecuado para las personas desplazadas, otro es evitar fricciones con residentes de otras zonas en las que una gran afluencia no sería bien recibida, otro es tratar con todos los afectados por medio de la persuasión, si es posible, y etc.

¿Cómo se cuantifica, aun para uno mismo, la importancia relativa de estos valores que entran parcialmente en conflicto? No es suficiente hacer una clasificación de los mismos; uno necesita saber, para que resulte perfecto, cuál es la cuantía de un valor que merece la pena sacrificar a costa de alguna parte de otro valor. La respuesta es que de forma típica el administrador elige —y tiene que elegir— directamente entre políticas, en las que estos valores se combinan de formas diferentes. El no puede clarificar sus valores primero y elegir entre las políticas después.

Un tercer punto más sutil subyace bajo los otros dos. Los objetivos sociales no siempre tienen los mismos valores relativos. Puede que en una circunstancia un objetivo se valore muy alto y en otra circunstancia sea otro. Si por ejemplo un administrador da un valor prioritario tanto a la rapidez con que su departamento puede completar el proyecto y las buenas relaciones públicas, poco importa cuál de los dos valores en posible conflicto sea el que él favorezca en un sentido algo abstracto o general. Los temas de política surgen de modo que presentan a los administradores preguntas como las siguientes: Teniendo en cuenta el grado en el que ya estamos alcanzando —o no— los valores de rapidez y buenas relaciones públicas, ¿merece la pena sacrificar algo de velocidad a cambio de una clientela más feliz o es mejor arriesgarse a disgustar a la clientela para que podamos continuar con nuestro trabajo? La respuesta a tal pregunta varía según las circunstancias.

El problema del valor, como muestra el ejemplo, es siempre un problema de adaptación que tiene un margen. Pero no hay ningún sistema que se pueda poner en práctica para establecer objetivos marginales o valores, excepto cuando se trata de políticas concretas. El que se prefiera un valor a otro en una situación de decisión, no quiere decir que se preferirá en otra situación de decisión en la que se pueda alcanzar sólo a costa de sacrificar en gran medida otro valor. Los intentos para estratificar u ordenar valores en términos generales y abstractos para que sean los mismos en diversas decisiones terminan por no tener en cuenta las preferencias marginales importantes. La importancia de este tercer punto va por tanto muy lejos. Aun en el caso de que todos los administradores tuvieran a su alcance un grupo de valores establecidos, objetivos y obligaciones, sería imposible el formular los valores marginales en situaciones reales en las que hubiera que elegir.

Los administradores —incapaces en consecuencia de formular los valores relevantes primero y luego elegir una política para alcanzarlos— tienen que elegir directamente entre las políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de valores. De algún modo, resulta paradójico, el que la única forma practicable para descubrir —hasta a uno mismo— los valores marginales de importancia para uno, sea el describir la política que uno elige para alcanzarlos. No conozco ningún método para describir —o aun de entender— a menos que sea muy somera y vagamente, cuáles son mis valoraciones relativas de, digamos, libertad y seguridad, rapidez y precisión en las decisiones gubernamentales, o impuestos más bajos y mejores escuelas, que no sea el describir mis preferencias entre las opciones que ofrecen políticas concretas y que pueden elegirse entre las alternativas que presenta cada uno de los pares.

En resumen: se pueden distinguir dos aspectos del proceso que se sigue para tratar los valores en la actualidad. El primero está claro: la valoración y el análisis empírico están entrelazados; es decir, uno elige entre los valores y entre las políticas de una vez y al mismo tiempo. Si lo exponemos de forma un poco más elaborada, uno de forma simultánea elige una política para alcanzar ciertos objetivos y elige los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado, pero es distinto: el administrador concentra su atención en los valores marginales o adicionales. Aunque lo haga de forma consciente o no, no encuentra formulaciones generales de objetivos que le sirvan de gran ayuda, y de hecho hace comparaciones concretas marginales o adicionales. Dos políticas, Z e Y se le presentan. Las dos ofrecen la misma posibilidad de lograr los objetivos a, b, c, d y e. Pero X le promete algo más de f que Y, mientras que Y le promete algo más de g que

X. Al elegir entre ellas, se le ofrece de hecho la alternativa de una cantidad marginal o adicional de f a costa de una cantidad marginal o adicional de g. Los únicos valores que son de importancia para facilitar su elección son estos incrementos en los que difieren las dos políticas; y cuando finalmente elija entre estos dos valores marginales, lo hará eligiendo entre las políticas<sup>(5)</sup>.

En cuanto a si el intento de clarificar los objetivos antes de elegir la política es más o menos racional que el denso entretejido de la evaluación marginal y el análisis empírico, la diferencia principal que se establece es que, para problemas complejos, el primer sistema es imposible e irrelevante, y el segundo es tanto posible como relevante. El segundo es posible porque el administrador no necesita analizar ningún valor excepto los valores en que difieren las políticas alternativas, y no necesita preocuparse de ellos, excepto en lo que difieren marginalmente. Su necesidad de información sobre los valores y objetivos se reduce drásticamente cuando se compara con el método raíz; y su capacidad para captar, comprender y relacionar un valor con otro no sobrepasa el punto de ruptura.

## **RELACIONES ENTRE LOS MEDIOS Y LOS FINES**

La toma de decisiones se formaliza realmente como una relación de medios-fines: los medios están concebidos para que se evalúen y se elijan a la vista de los fines, que en última instancia se seleccionan de forma independiente y con anterioridad a la elección de los medios. Esta es la relación de medios-fines del método raíz. Pero de todo lo que se ha dicho se deriva que dicha relación medios-fines sólo es posible en la medida en la que se han acordado los valores, y éstos son conciliables y estables en el margen. Típicamente, por consiguiente, la relación medios-fines está ausente del método rama, en el que los medios y los fines se eligen de forma simultánea.

Así que, cualquier desviación de la relación medios-fines del método raíz sorprenderá a algunos lectores como inconcebible. Les parecerá que sólo en tal relación es posible determinar si la elección de una política es mejor o peor que otra. ¿Cómo puede saber un administrador si ha tomado una

decisión acertada o desacertada si no tiene valores y objetivos previos por los que juzgar sus decisiones? La respuesta a esta pregunta hace surgir la tercera diferencia clara entre los métodos de raíz y rama: Cómo decidir la mejor política.

## **LA PRUEBA DE LA «BUENA» POLITICA**

En el método de raíz una decisión es «correcta», «buena» o «racional» si se puede demostrar que sirve para alcanzar algún objetivo concreto, cuando el objetivo pueda especificarse sin describir simplemente la decisión misma. Cuando los objetivos se definen sólo por medio de un enfoque marginal o incremental a los valores que se describen más arriba, todavía es posible algunas veces probar si una política consigue de hecho los objetivos deseados; pero una exposición precisa se transforma en la descripción de la política elegida o de alguna alternativa de ésta. Para demostrar que una política es equivocada, uno no puede ofrecer el argumento abstracto de que no se consiguen los objetivos importantes; en vez de esto, uno debe de argumentar que hay otra política que es más adecuada.

Hasta ahora el apartarse de los modos habituales de contemplar la resolución de problemas no resulta difícil, ya que muchos administradores estarán rápidamente de acuerdo en que la prueba más efectiva de si una política es correcta, es la comparación con otras políticas que pudieran haberse elegido. Pero ¿qué ocurre con la situación en la que los administradores no pueden ponerse de acuerdo en los valores u objetivos ya sea de forma abstracta o en términos marginales? ¿Cuál es entonces la prueba de la política «buena»? Para el método de raíz no hay ninguna prueba. Si falta el acuerdo en los objetivos, no hay ningún estándar de «(su) corrección». Para el método de comparaciones sucesivas limitadas la prueba es el acuerdo en la política misma, que sigue siendo posible aun en el caso de que el acuerdo en los valores no lo sea. Se ha sugerido que el acuerdo continuo en el Congreso sobre la conveniencia de ampliar el subsidio de vejez surge de los deseos de los liberales para fortalecer los programas de bienestar social del gobierno federal y de los deseos de los conservadores de reducir las demandas de los sindicatos para los planes de pensiones privados. Si esto es así, ésta es una demostración excelente de

la facilidad con la que los individuos de diferentes ideologías pueden a menudo estar de acuerdo en una política concreta. Los mediadores en temas laborales informan de un fenómeno similar: los contendientes no pueden ponerse de acuerdo en los criterios para resolver sus disputas, pero pueden ponerse de acuerdo en propuestas concretas. De igual modo, cuando el objetivo de un administrador resulta ser igual a los medios que va a utilizar otro, pueden a menudo ponerse de acuerdo en la política a seguir.

El acuerdo en la política, por consiguiente, se convierte en la única prueba practicable de si una política es la correcta. Y el que un administrador pretendiera ganarse al otro para llegar a un acuerdo también sobre los fines, no conduciría a nada y suscitaría una controversia bastante innecesaria.

Si el ponerse de acuerdo directamente en la política como prueba que distinguir la «mejor» política parece un sustituto pobre para contrastar la política, con sus objetivos, debería de recordarse que los objetivos en sí mismos no tienen una validez definitiva que no sea la de que se han consensuado.

De aquí que el consenso sea la prueba de la «mejor» política en los dos métodos. Pero mientras que el método raíz precisa de acuerdo en cuáles son los elementos de la decisión que constituyen objetivos y en cuáles de estos elementos debería de buscarse, el método rama recurre al acuerdo donde quiera que pueda encontrarse.

En un sentido importante, por consiguiente, no es irracional el que un administrador defienda una política como buena sin ser capaz de especificar para qué es buena.

## **ANALISIS QUE NO LO ABARCA TODO**

Lo ideal es que un análisis racional-global no deje fuera nada importante. Pero es imposible tomar en consideración todo lo importante a menos que «importante» se defina de una forma tan concreta como para que el análisis quede de hecho bastante limitado. Los límites de la capacidad intelectual de los seres humanos y de la información disponible ponen límites definitivos a

la capacidad para abarcar qué tienen los humanos. En la realidad, nadie puede practicar el método racional-global para problemas realmente complejos, y cualquier administrador que se enfrente con problemas suficientemente complejos tiene que encontrar los modos para simplificar drásticamente.

Un administrador que ayude en la formulación de una política económica de agricultura no puede en primer lugar ser competente en todas las políticas posibles. No puede ni siquiera abarcar una política por completo. Al planificar un programa de banco de tierras, no puede anticipar con éxito el impacto que los mayores o menores ingresos de los agricultores van a tener en, digamos, urbanización, el posible relajamiento de los lazos familiares, la posible necesidad de hacer revisiones en la seguridad social, y otras repercusiones en los temas de impuestos que surjan de las nuevas responsabilidades federales de la seguridad social y las responsabilidades municipales de servicios urbanos. Tampoco, para seguir otra línea de posibles repercusiones, puede calcular los efectos del programa de banco de tierras en los precios de los productos agrícolas en los mercados extranjeros. y en las consiguientes implicaciones en las relaciones exteriores, incluyendo las que surgen de la rivalidad económica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

En el método de las comparaciones sucesivas limitadas se consigue la simplificación de dos modos principales. Primero, se consigue limitando las comparaciones de políticas a las que difieren relativamente poco de las políticas que están en vigor en ese momento. Dicha limitación inmediatamente reduce el número de alternativas a investigar y también simplifica drásticamente el carácter de la investigación de cada una. Porque no es necesario llevar a cabo una investigación fundamental de una alternativa y sus consecuencias; sólo es necesario estudiar los aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del status quo. La comparación empírica de diferencias marginales entre las políticas alternativas que sólo difieren marginalmente es, desde luego, una contrapartida a la comparación incremental o marginal de los valores que se exponen con anterioridad <sup>(6)</sup>.

## RELEVANCIA ASI COMO REALISMO

Es un asunto de observación común el que en las democracias occidentales los administradores públicos y los analistas de políticas en general limitan en gran parte sus análisis a las diferencias incrementales o marginales en las políticas que se eligen para que difieran sólo incrementalmente. Esto no lo hacen, sin embargo, únicamente porque necesiten desesperadamente algún medio para simplificar sus problemas; también lo hacen para ser relevantes. Las democracias cambian sus políticas casi por completo por medio de ajustes incrementales. La política no se mueve a saltos y a botes.

El carácter incremental del cambio político en los Estados Unidos se ha destacado a menudo. Los dos partidos políticos más importantes están de acuerdo en los fundamentos; ofrecen políticas alternativas a los votantes sólo con algunos puntos de diferencia relativamente pequeños. Los dos partidos están a favor del pleno empleo, pero lo definen de forma algo diferente; los dos están a favor del desarrollo de los recursos acuíferos, pero de modos ligeramente diferentes; y los dos están a favor de la compensación por desempleo, pero no con el mismo nivel de beneficios. De forma similar, los cambios de política dentro de un partido llegan a producirse por medio de una serie de cambios relativamente pequeños, como puede verse en su aceptación sólo gradual de la idea de la responsabilidad gubernamental en el apoyo a los desempleados, un cambio en las posiciones del partido que comenzó en los primeros años de los treinta y culminó en un cierto sentido con la Ley de Empleo de 1946.

El comportamiento del partido está a su vez enraizado en las actitudes públicas, y los teóricos políticos no pueden concebir la supervivencia de la democracia en los Estados Unidos en ausencia de un acuerdo fundamental en los temas que potencialmente pueden causar una ruptura, con la consiguiente limitación de los debates de la política a diferencias relativamente pequeñas en ésta.

Como las políticas a las que el administrador no presta atención son políticamente imposibles y tan carentes de importancia, la simplificación del análisis que se consigue al concentrarse en las políticas que sólo difieren marginalmente no es un tipo de simplificación sin importancia. Además, puede argumentarse, que teniendo en cuenta las limitaciones de conocimiento a las que se ven sometidos los que hacen las políticas, el simplificar limitando el enfoque a pequeñas variaciones de la política en

vigor sacan el máximo partido del conocimiento disponible. Como las políticas que se toman en consideración son como las políticas presentes y pasadas, el administrador puede obtener información y pretender tener alguna visión. Las propuestas de políticas no-incrementales son, por consiguiente, típicamente no sólo irrelevantes desde el punto de vista político, sino también impredecibles en sus consecuencias.

El segundo método de simplificación del análisis es la práctica de no tomar en consideración las posibles consecuencias importantes que se pueden derivar de las políticas posibles, así como los valores unidos a las consecuencias ignoradas. Si esto parece descubrir un fallo sorprendente en las comparaciones sucesivas limitadas, se puede responder, que aun si las exclusiones se hacen al azar, puede no obstante que las políticas estén formuladas de forma más inteligente que si se intenta vanamente abarcar un espectro que quede más allá de la capacidad humana. En la actualidad, no obstante, aunque las exclusiones parezcan arbitrarias o por azar desde algún punto de vista, no tienen por qué ser ni lo uno ni lo otro.

## **COMO SE ALCANZA UN GRADO DE GLOBALIDAD**

Supongamos que cada uno de los valores ignorados por una agencia de creación de política fuese un tema importante para por lo menos otra agencia. En ese caso se alcanzaría una división útil del trabajo, y ninguna de las agencias tiene necesidad de considerar su tarea como si estuviera fuera de sus capacidades. El fallo de tal sistema es que una agencia podría destrozar un valor o bien antes de que otra agencia pudiera ponerse en acción para salvaguardarlo o a pesar de los esfuerzos de otra agencia. Pero la posibilidad de que puedan perderse valores importantes está presente en cualquier clase de organización, aun cuando las agencias intentan abarcar en su planificación más de lo que es humanamente posible.

La virtud de tal división de trabajo hipotética es que cada uno de los intereses importantes o valores tiene su guardián. Y estos guardianes pueden proteger sus intereses en sus jurisdicciones de dos modos bastante diferentes: primero, reparando los daños que hayan hecho otras agencias, y segundo, anticipando e interceptando el daño antes de que ocurra.

En una sociedad como la de los Estados Unidos en la que los individuos son libres de asociarse para perseguir casi cualquier posible interés común que puedan tener y en el que las agencias gubernamentales son sensibles a las presiones de estos grupos, se aproximan al sistema que se describe. Casi cada uno de los intereses tiene su perro guardián. Sin afirmar que cada uno de los intereses tiene un perro guardián lo suficientemente poderoso, puede argumentarse que nuestro sistema puede asegurar a menudo un enfoque más global de los valores de la sociedad completa que cualquier intento de comprensión intelectual.

En los Estados Unidos, por ejemplo, ninguna parte del gobierno intenta una visión global de la política de distribución de la renta. No obstante, crea una política, y ésta responde a una variedad de intereses. Un proceso de adaptaciones mutuas entre los grupos de agricultores, los sindicatos, los municipios y las juntas escolares, las autoridades fiscales, y las agencias gubernamentales con responsabilidades en los campos de vivienda, salud, carreteras, parques nacionales, incendios y policía, consiguen una distribución de la renta en la que los problemas concretos de renta que no se han tenido en cuenta en un momento del proceso de decisión se convierten en centrales en otro momento.

El ajuste mutuo es más incisivo que las formas explícitas que adopta en la negociación entre los grupos; persiste a través de los impactos mutuos de un grupo en otro aun en el caso en que no haya comunicación entre ellos. A pesar de todas las imperfecciones y peligros latentes en este proceso ubicuo de ajuste mutuo, a menudo se conseguirá que las políticas se adapten a una gama de intereses más amplia de la que podría resultar si lo realizara centralmente un solo grupo.

También se debe de subrayar el modo en el que el modelo adicional de crear política encaja dentro del modelo de presión múltiple, ya que cuando las decisiones solamente son incrementales —relacionadas muy de cerca con políticas conocidas, es más fácil para un grupo prever la naturaleza del movimiento que otro grupo podría hacer y también más fácil para éste efectuar la corrección de los perjuicios ya sufridos <sup>(7)</sup>.

Incluso el partidismo y la estrechez, utilizando términos peyorativos, podrían constituir algunas veces activos para un proceso racional de toma de decisiones, ya que pueden doblemente asegurar que lo que una agencia (gubernamental) deja de lado otra no lo hará; éstas especializan al personal en puntos de vista diferenciados. Es válida la afirmación de que la

coordinación racional de la administración federal, en el supuesto de que pudiera conseguirse, requeriría un acuerdo de valores consensuados<sup>(8)</sup> —si «racional» se define como la práctica del método raíz en la toma de decisiones—. No obstante, un alto grado de coordinación administrativa se produce cuando cada agencia (gubernamental) adecua sus políticas a las preocupaciones de las otras agencias en el proceso de toma de decisiones fragmentado que acabo de describir.

Para todas las carencias aparentes del enfoque incremental de las alternativas de la política, junto con la exclusión arbitraria asociada con la fragmentación cuando se compara con el método raíz, el método rama aparece con frecuencia muy superior. En el método raíz, la exclusión inevitable de factores es accidental, asistemática, y no defendible por ningún argumento desarrollado hasta el momento, mientras que en el método rama las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. A nivel teórico, desde luego, el método raíz excluye; en la práctica tiene que hacerlo.

Tampoco el método rama deja necesariamente de lado consideraciones y objetivos a largo plazo. Queda claro que hay que omitir valores importantes al considerar la política, y algunas veces la única forma de prestar la atención adecuada a los objetivos a largo plazo es el dejar de lado consideraciones a corto plazo. No obstante, los valores que se omiten pueden ser a largo o a corto plazo.

## **SUCESION DE COMPARACIONES**

El elemento distintivo final en el método rama consiste en que las comparaciones junto con la elección de una política fluyen en series cronológicas. Una política no se formula de una vez para siempre; se formula y se reformula constantemente. La formulación de una política es un proceso de aproximación sucesiva hacia objetivos deseados, en el que lo que se desea en sí mismo va cambiando según se va reconsiderando.

La formulación de una política es, en el mejor de los casos, un proceso muy duro. Ni los científicos sociales, ni los políticos ni los administradores

públicos saben todavía lo suficiente del mundo social para evitar un error repetido al predecir las consecuencias de la puesta en práctica de la política. El que formula una política y es inteligente consecuentemente espera que sus políticas conseguirán sólo parte de lo que él espera y al mismo tiempo producirán consecuencias inesperadas que él habría preferido evitar. Si él procede por medio de una sucesión de cambios adicionales, evita de varios modos errores duraderos serios.

En primer lugar, los pasos que se han dado con anterioridad en la política, le han dado conocimiento de las consecuencias probables de otros pasos similares. En segundo lugar, no tiene que intentar grandes saltos hacia sus objetivos que requerirían hacer predicciones más allá de su conocimiento —o del de otro cualquiera— porque nunca espera que su política sea la solución final de un problema. Su decisión es dar sólo un paso; uno que si tiene éxito puede continuarse rápidamente con otro. En tercer lugar, de hecho puede comprobar sus predicciones previas al tiempo que da otro paso hacia adelante. Por último, a menudo puede remediar un error pasado con bastante rapidez —con más rapidez que si la política se llevase a cabo por medio de pasos más claros muy espaciados en el tiempo.

Vamos a comparar este análisis comparativo de cambios adicionales con la aspiración de aplicar la teoría en el método raíz. El hombre no puede pensar sin clasificar, sin incluir una experiencia bajo una categoría más general de experiencias. El intento de llevar la clasificación lo más lejos posible y encontrar proposiciones generales que puedan aplicarse a situaciones concretas es a lo que yo me refiero con la palabra «teoría». Mientras que el análisis raíz a menudo, en este sentido, se apoya fuertemente en la teoría, el método rama no lo hace.

El supuesto de los analistas raíz es que la teoría es el modo más sistemático y económico de conseguir que el conocimiento importante quede referido a un problema concreto. Dando el supuesto por bueno, la desgraciada realidad es que no tenemos la teoría adecuada para aplicarla a los problemas en ningún área de política, aunque la teoría es más adecuada para algunas áreas —la política monetaria, por ejemplo— que para otras. El análisis comparativo, como en el método rama, es algunas veces una alternativa sistemática a la teoría.

Supongamos que un administrador tiene que elegir entre un pequeño grupo de políticas que difieren sólo de forma incremental una de otra y de la política actual. Puede aspirar a «entender» cada una de las alternativas

—por ejemplo, saber todas las consecuencias de cada uno de los aspectos de cada política—. Si fuera así, verdaderamente necesitaría teoría. De hecho, no obstante, él decidiría normalmente que, para el propósito de la formulación de una política, lo que él necesita saber, como se ha explicado más arriba, son únicamente las consecuencias derivadas de cada uno de estos aspectos de las políticas que difiriesen de una a otra. Para esta aspiración mucho más modesta, no necesita teoría (aunque podría resultar de ayuda si estuviera disponible), ya que él puede proceder a aislar las diferencias probables examinando las diferencias en las consecuencias asociadas con las diferencias en las políticas anteriores, un programa factible porque él puede derivar sus observaciones de una larga consecuencia de cambios incrementales.

Por ejemplo, sin una teoría social más amplia sobre la delincuencia juvenil que la que los académicos han facilitado hasta ahora, uno no puede comprender posiblemente los modos en los que una serie de políticas públicas —como la de educación, alojamiento, esparcimiento, empleo, relaciones raciales y vigilancia— podría fomentar o desalentar la delincuencia. Y uno necesita esa comprensión si pretende tener una visión global del problema prescrito en los modelos del método raíz. Si, sin embargo, uno solamente quiere obtener el conocimiento suficiente para ayudar en la elección entre un pequeño grupo de políticas similares —políticas alternativas en procesos de tribunales juveniles, por ejemplo— puede hacerlo por medio de un análisis comparativo de los resultados de actuaciones de políticas anteriores similares.

## **TEORICOS Y PRACTICANTES**

Esta diferencia explica —por lo menos en algunos casos— por qué los administradores suelen pensar que un experto externo o un académico que solucione los problemas no sirve algunas veces de ayuda, y la razón por la que ellos a su vez a menudo le recomiendan más teoría. Y explica por qué el administrador a menudo se siente más seguro cuando «se mueve en su propio terreno» que cuando sigue el consejo de los teóricos. Los teóricos piden al administrador que busque la solución de sus problemas por el camino más largo, de hecho le piden que siga los mejores cánones del

método científico cuando el administrador sabe que la mejor teoría disponible funcionará peor que las más modestas comparaciones adicionales. Los teóricos no se dan cuenta de que el administrador corrientemente está practicando un método sistemático. Sería absurdo el llevar esta explicación demasiado lejos, ya que algunas veces los que toman las decisiones en la práctica no aspiran ni a un enfoque teórico, ni a las comparaciones sucesivas, ni a ningún otro método sistemático.

Puede que merezca la pena enfatizar que la teoría es algunas veces de muy poca ayuda en la formulación de una política a causa de, por lo menos, dos razones bastante diferentes. Está ansiosa de hechos; sólo se puede construir por medio de una gran colección de observaciones. Y de forma típica resulta insuficientemente precisa para aplicarla al proceso de una política que se mueve por medio de pequeños cambios. Por el contrario, el método comparativo economiza en cuanto a la necesidad de hechos y además dirige la atención del analista justo a los hechos que son importantes para las sutiles posibilidades de elección con las que se enfrenta el que toma las decisiones.

Con respecto a la precisión de la teoría, la teoría económica nos sirve de ejemplo. Predice que una economía sin dinero o precios asignaría muy mal los recursos en ciertos casos concretos, pero este dato se refiere a una alternativa muy alejada de la clase de políticas en las que el administrador necesita ayuda. Por otra parte, no es lo suficientemente precisa para predecir las consecuencias de las políticas que restringen las fusiones de empresas, y éste es el tipo de asunto en el que los administradores requieren ayuda. Sólo en áreas relativamente restringidas obtiene la teoría económica suficiente precisión para ser realmente útil para resolver temas de política; su ayuda en la formulación de la política es siempre tan limitada que necesita suplementarse con el análisis comparativo.

## **LA COMPARACION SUCESIVA COMO SISTEMA**

Las comparaciones sucesivas limitadas son, entonces, en realidad un método o sistema; no es un fallo del método por el que los administradores tengan que disculparse. Sin embargo, sus imperfecciones, que no se han

explorado en este artículo, son muchas. Por ejemplo, el método no tiene una salvaguarda incorporada para todos los valores de importancia y también puede conducir al que toma las decisiones a dejar pasar excelentes políticas por ninguna otra razón que no sea el que no se habían sugerido en la cadena de pasos sucesivos de la política que conducen al presente. Por consiguiente, habría que decir que con este método, así como con alguna de las variables más sofisticadas del método raíz —la investigación de operaciones, por ejemplo— las políticas continuarán siendo tan tontas como sabias.

¿Por qué nos preocupamos entonces de describir el método con todos los detalles anteriores? Porque es de hecho un método corriente en la formulación de la política, y es, para problema complejos, en lo que más confían los administradores, así como otros analistas de políticas <sup>(v)</sup>. Y porque resultará superior a cualquier otro método de toma de decisiones existente para los problemas complejos en muchas circunstancias, ciertamente superior a un intento vano de abarcar todo de forma sobrehumana. La reacción del administrador público a la exposición del método sin duda será no tanto el descubrimiento de un nuevo método como un mayor conocimiento del antiguo. Pero al hacerse más conscientes de su práctica en este método los administradores podrían practicarlo con más habilidad y saber cuándo extender o limitar su uso. (El que ellos a veces lo practiquen con efectividad y otras no puede explicar las opiniones extremas que se encuentran en cómo «salir del paso», que unas veces se alaba como una forma altamente sofisticada de solucionar problemas y otras se denuncia el que no constituye un método en absoluto. Porque yo sospecho que en la medida en que exista un sistema para lo que se conoce como «salir del paso» éste es el método).

Una de las consecuencias incidentales dignas de mención sobre la clarificación del método es la luz que aporta a la sospecha que alguna vez abrigan los administradores de que un consultor o consejero no habla de forma importante y responsable cuando de hecho, según toda la evidencia objetiva normal, lo hace. El problema reside en el hecho de que la mayoría de nosotros enfocamos los problemas de la política dentro de un marco que nos da nuestra visión de una serie de elecciones de políticas sucesivas que se han hecho hasta el presente. Nuestro propio modo de pensar sobre las políticas adecuadas con respecto, digamos, al control del tráfico urbano se ve grandemente influida por el conocimiento que se tiene de los pasos incrementales que se han dado hasta el presente. El administrador disfruta de un conocimiento íntimo de sus pasadas secuencias que los «extraños»

no comparten, y su pensamiento y el del «extraño» serán consecuentemente diferentes de manera que pueden sorprender a los dos. Puede parecer que los dos están hablando de forma inteligente, y aun así cada uno de ellos puede encontrar al otro insatisfactorio. La importancia de la cadena de sucesiones de la política está aún más clara cuando un americano intenta discutir, por ejemplo, de la política antitrust con un suizo, ya que las líneas de política en los dos países son sorprendentemente diferentes y los dos individuos por consiguiente han organizado su conocimiento de formas bastante diferentes.

Si este fenómeno es una barrera para la comunicación, un entendimiento del mismo promete un enriquecimiento de la interacción intelectual en la formulación de las políticas. Una vez que se comprenda el origen de la discrepancia será a veces estimulante para un administrador buscar un analista de políticas cuya experiencia reciente sea en una línea de política diferente a la suya.

Esto hace surgir un tema que sólo se ha descrito con brevedad más arriba acerca de las ventajas de la mentalidad similar entre los administradores gubernamentales. Mientras que gran parte de la teoría de la organización preconiza las virtudes de los valores comunes y los objetivos consensuados de la organización, para problemas complejos en los que el método raíz sea inaplicable, las agencias querrán entre su propio personal dos tipos de diversificación: administradores cuyo pensamiento se organice con referencia a líneas de política diferentes de las que les son familiares a la mayoría de los miembros de la organización, y aun más corriente, administradores cuyos valores de interés profesionales o personales creen una diversidad de puntos de vista (quizás si provienen de diferentes especialidades, clases sociales, áreas geográficas) para que, aun dentro de una sola agencia, la toma de decisiones pueda fragmentarse y unas partes de la agencia puedan servir como perros guardianes de las otras.

## NOTAS

- (1) JAMES G. MARCH, y HERBERT A. SIMON caracterizan la literatura de forma similar. También dan pasos importantes. como lo ha hecho Simon en sus recientes artículos, para describir un modelo menos heroico de formulación de política. Véase Organizations (John Wiley & Sons, 1958, p. 137).
- (2) Operations Research and National Planning - A Disent, 5 Operations Research 718 (October 1957). El desacuerdo de Hitch viene de puntos concretos que se citan en el artículo al que contesta con el suyo; su teoría de que la investigación operativa es para problemas de bajo nivel es ampliamente aceptada.
- (3) Para ver ejemplos del tipo de problemas a los que se aplica la investigación operativa, véase C. W. CHURCHMAN. R. L. ACKOFF y E. L. ARNOFF, Introduction to Operations Research (John Wiley & Sons, 1957) y J. F. MCCLOSKEY y J. M. COPPINGER (eds.), Operations Research for Management, vol. II (The Johns Hopkins Press, 1956).
- (4) Estoy dando por hecho el que los administradores a menudo hacen política y aconsejan cuándo se hace política y voy a enfocar la toma de decisiones y la creación de política como sinónimos para los fines de este artículo.
- (5) MARTIN MEYERSON y EDWARD C. BANFIELD, Politics, Planning and the Public Interest (The Free Press, 1955).
- (6) Esta argumentación es, por supuesto, una extensión de la teoría de la elección de mercado, especialmente de la teoría de la elección del consumidor, agilizada a la elección de políticas públicas.
- (7) Una definición más precisa de las políticas incrementales y una exposición de si un cambio que un observador considera «pequeño» puede que otro lo vea de forma diferente se encuentra en mi «Policy Analysis», 48 American Economic Review, 298 (junio 1958).

- (8) El nexo entre la práctica del método de comparaciones sucesivas limitadas con la adaptación de intereses mutuos en un proceso de toma de decisión altamente fragmentado añade una nueva faceta a las teorías pluralistas de gobierno y administración.
- (9) HERBERT SIMON, DONALD W. SMITHBURG, en Victor A. Thompson, Public Administration (Alfred A. Knopf., 1950), p. 434.
- (10) En otro lugar he explorado este mismo método de formulación de política como lo practican los analistas académicos de políticas («Policy Analysis», 48 American Economic Review, 298, junio de 1958). Aunque se ha presentado aquí como un método para administradores públicos, no les es menos necesario a los analistas más alejados de las cuestiones de política más inmediatas, a pesar de sus tendencias para describir sus propios esfuerzos analíticos como si fueran el método racional-global, con una utilización de la teoría especialmente densa. Del mismo modo. a este mismo método se recurre para la resolución de problemas personales, en los que los medios y los fines son a veces imposibles de separar. en los que las aspiraciones y objetivos están sometidos a un desarrollo constante, y en los que la simplificación drástica de la complejidad del mundo real es urgente si los problemas han de resolverse en el tiempo que se les puede dedicar. Para un economista acostumbrado a manejar el concepto marginal o incremental en los procesos de mercado, la idea central del método es que tanto la valoración como el análisis empírico son incrementales. Por consiguiente, me he referido al método en otro lugar como el «método incremental».