

La Ciencia de "salir del paso". Lindblom Charles E.

Supongamos que a un administrador se le ha dado la responsabilidad de formular una política con respecto a la inflación. Podría empezar tratando de enumerar en orden de importancia todos los valores interrelacionados; por ejemplo, pleno empleo, una razonable ganancia para la empresa, protección de los pequeños ahorros y prevención de una quiebra de la bolsa. Entonces, se podría calificar como más o menos eficientes todos los posibles resultados de su política para alcanzar al máximo estos valores. Desde luego, esto requeriría una prodigiosa investigación de los valores sostenidos por los miembros de la sociedad, y un no menos prodigioso número de cálculos sobre cuánto de cada valor es igual a cuanto de cada uno de los otros valores. Podría proceder entonces a esbozar todas las posibles opciones. En el tercer paso, emprendería una comparación sistemática de todas sus opciones para determinar cuál (1) alcanzaba la más grande cantidad de valores.

Al comparar diversas políticas aprovecharía toda teoría que tuviese a su disposición y que hiciera generalizaciones acerca de las diversas clases de políticas. Por ejemplo, al considerar la inflación compararía todas las políticas a la luz de la teoría de precios. Como ninguna alternativa quedaría fuera de su investigación, consideraría el control central estricto y la abolición de todos los precios y mercados, por una parte, y la eliminación de todos los controles públicos, con una completa dependencia del mercado libre, por la otra; ambas a la luz de todas las generalizaciones teóricas que pudiese encontrar sobre esas economías hipotéticas.

Y por último, trataría de tomar la decisión que, en realidad, llevara al máximo sus valores.

Otra línea de ataque consistiría en fijar como objetivo principal, en forma explícita o inconsciente, la meta bastante sencilla de mantener el nivel de precios. Este objetivo podría verse complicado o en riesgo por algunas otras metas, como la del pleno empleo. Entonces, nuestro hombre se desentendería de casi todos los demás valores sociales pensando que estaban más allá de su interés actual, y por el momento ni siquiera intentaría catalogar los pocos valores que considerara de aplicación inmediata. Si se le apremiara, pronto reconocería que estaba pasando por alto muchos valores interrelacionados y muchas posibles consecuencias importantes de sus políticas.

Como segundo paso, esbozaría las opciones políticas —relativamente pocas— que se le ocurrieran. Luego compararía su limitado número de opciones, casi todas ellas familiares ya por pasadas controversias, y por lo común no encontraría un cuerpo de teorías lo bastante preciso como para permitirle hacer una comparación de sus consecuencias respectivas; en cambio, tendría que basarse mucho en el registro de la experiencia pasada, con pequeños pasos de política destinados a predecir las consecuencias de pasos similares que se extendieran al futuro.

Además, descubriría que las opciones de políticas combinan objetivos o valores en formas diferentes. Por ejemplo, una cierta política podría ofrecer estabilizar el nivel de precios, pero al costo de cierto riesgo de desempleo; otra podría ofrecer menor estabilidad de precios, pero también menores riesgos de desempleo. Por tanto, el siguiente paso, según su enfoque —la elección final— combinaría en una sola política la elección entre valores y la elección entre instrumentos destinados a alcanzar los valores. Y no, como en el primer método de política, se aproximaría a un proceso más mecánico de elegir los medios que mejor alcanzarían las metas antes clasificadas y calificadas. Como quienes practican el segundo enfoque esperan alcanzar sus metas sólo en parte, entonces esperarían repetir sin término la secuencia descrita conforme se modificaran las condiciones y aspiraciones y mejorara la capacidad de predecir con exactitud.

POR LA RAÍZ O POR LA RAMA

Por lo complejo de los problemas, el primero de estos dos enfoques es, desde luego, imposible. Aunque se pueda describir semejante enfoque, no se puede practicar salvo en problemas relativamente sencillos y, aun entonces, con algunas modificaciones. Presupone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no poseen, y aún más absurdo es intentar un enfoque sobre las políticas cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de políticas son limitados, como siempre ocurre. De importancia particular para los administradores públicos es el hecho de que, en efecto, las dependencias públicas en general reciben instrucciones de no practicar el primer método. Es decir, sus funciones y limitaciones prescritas —las políticas o legalmente factibles— restringen su atención a relativamente pocos valores y pocas políticas distintas entre las incontables opciones que se pueda imaginar. El que se practica es el segundo método.

Sin embargo, resulta curioso que en la bibliografía de la toma de decisiones la formulación de políticas, la planificación y la administración pública se formalice el primer enfoque y no el segundo, dejando a los administradores públicos encargados de tomar decisiones complejas en la posición de hacer lo que muy pocos predicen. Como medida de aclaración, correré el riesgo de exagerar las cosas. Ciertamente es que la bibliografía tiene conciencia de los límites de las capacidades del hombre y de lo inevitable de que las medidas políticas sean enfocadas con un estilo similar al segundo. Pero los intentos de formalizar la formulación de una política racional —describir de manera explícita los pasos necesarios de este proceso— por lo general describen el primer enfoque y no el segundo¹

La tendencia común al describir la formulación de políticas, aun para problemas complejos como si siguiera el primer enfoque se ha fortalecido por la atención prestada a la investigación de operaciones, la teoría de la decisión estadística y el análisis de sistemas (y por el éxito obtenido con ellos). Las características de estos procedimientos, características del primer enfoque, son la claridad de objetivos, lo explícito de la evaluación, un alto grado de generalidad para su observación y, siempre que sea posible, la cuantificación de valores para el análisis matemático. Pero estos avanzados procedimientos siguen siendo, en gran parte, las técnicas apropiadas de la resolución de problemas en escala relativamente pequeña, donde es pequeño el número total de las variables que deben considerarse y limitados los problemas de valores. Charles Hitch, jefe de la División Económica de la RAND Corporation, uno de los principales centros de aplicación de estas técnicas, escribió:

Yo haría la generalización empírica basado en mi experiencia en RAND y en otras partes, de que la investigación de operaciones es el arte de suboptimizar, es decir, de resolver algunos problemas de nivel inferior y de que las dificultades

aumentan y nuestra competencia especial disminuye en un orden de magnitud con cada nivel de toma de decisiones al que intentemos ascender. La clase de modelo explícito sencillo en que son tan eficientes los investigadores de operaciones, ciertamente puede reflejar la mayor parte de los factores significativos que influyen sobre el control del tránsito en el puente George Washington, pero la proporción de la realidad correspondiente que podemos representar por cualquiera de esos modelos al estudiar, por ejemplo, una decisión importante de política exterior, parece ser casi insignificante.²

Por consiguiente, en este ensayo propongo aclarar y formalizar el segundo método, muy descuidado en la bibliografía actual. Se le podría describir como el método de comparaciones limitadas sucesivas. Lo contrastaré con el primer enfoque, al que podríamos llamar el método racional comprensivo. En una forma más aproximada y breve —y, por tanto, empleada en general en este artículo— se les podría llamar el método de la rama y el método de la raíz, el primero de los cuales edificaría a partir de la situación actual, paso a paso y por pequeños grados; el segundo partiría de hechos fundamentales cada vez nuevos, edificando sobre el pasado sólo como la experiencia está encarnada en una teoría, y siempre dispuesto a comenzar por completo, a partir de cero.

CUADRO 1

Racional comprensiva (raíz)

.

Comparaciones limitadas sucesivas (rama)

1a. Clarificación de valores o de objetivos distintos del análisis empírico de políticas alternativas y habitualmente indispensable para él.

1b. La selección de los objetivos de valor y el análisis empírico de la acción necesaria no son distintos entre sí, sino que están interrelacionados.

2a. Por consiguiente, se enfoca la formulación de política por medio del análisis de medios y fines. Primero se aíslan los fines, y luego se buscan los medios para alcanzarlos.

2b. Dado que los medios y los fines no son distintos, a menudo resulta inapropiado o limitado el análisis de medios y fines.

3a. La prueba de una política "buena" es que pueda demostrarse que constituye los medios más apropiados hacia los fines deseados.

3b. La prueba para una política "buena" es, en general, que varios analistas se pongan de acuerdo en una política (sin estar de acuerdo en que sea el medio más apropiado para llegar a un objetivo comúnmente aceptado).

4a. El análisis es completo; se toma en cuenta todo factor importante y pertinente.

4b. El análisis queda drásticamente limitado si:

- i). Se descuidan posibles resultados importantes.
- ii). Se descuidan importantes políticas alternativas potenciales.
- iii). Se descuidan importantes valores afectados.

5a. A menudo hay que basarse claramente en la teoría.

5b. Una sucesión de comparaciones reduce mucho o elimina la dependencia de la teoría.

Coloquemos las características de los dos métodos lado a lado en los términos más sencillos (véase el cuadro 1). En el supuesto de que el método de raíz nos es familiar y comprensible, procedemos directamente a aclarar, por contraste, su alternativa. Al explicar el segundo estaremos describiendo cómo la mayoría de los administradores enfocan

en realidad cuestiones complejas, pues el mé-todo de raíz, el "mejor" medio como machote o modelo, en realidad no es viable por cuestiones complejas de política, y los administradores se ven obligados a emplear el método de las comparaciones limitadas su-cesivas.

INTERRELACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Y EL ANÁLISIS EMPÍRICO (1b)

La manera más rápida de comprender cómo se manipulan los valo-res en el método de las comparaciones limitadas sucesivas es ver cómo el método de raíz a menudo se descompone en su manera de manejar los valores u objetivos. Resulta atractiva la idea de que hay que aclarar los valores antes de examinar otras políticas. Pero, ¿qué ocurre cuando primero lo intentamos en problemas sociales complejos? La primera dificultad es que en muchos valores u objetivos cruciales los ciudadanos disienten, los congresistas disienten y los administradores públicos disienten. Aun cuando se le haya impuesto al administrador algún objeti-vo bastante específico, queda suficiente espacio para desacuerdos en materia de subobjetivos. Por ejemplo, consideremos el conflicto que surgió con respecto a las asignaciones para vivienda pública, descrito en el estudio de Meyerson y Banfield de la Autoridad de Vivienda de Chicago,⁴ desacuerdo que ocurrió pese al claro objetivo de construir cierto número de unidades de vivienda pública en la ciudad. Similarmente conflictivas han resultado las metas de ubicación de carreteras, control de tránsito, administración del salario mínimo, creación de ins-talaciones turísticas en parques nacionales o combate a los insectos.

Los administradores no pueden librarse de estos conflictos calculando la preferencia de la mayoría, pues no se han registrado las preferen-cias sobre cada uno de los asuntos; en realidad, a menudo no hay preferencias, a falta de una discusión pública suficiente para llamar la aten-ción de los electores. Además, está la cuestión de saber si debe conside-rarse la intensidad de los sentimientos, además del número de personas que prefiere cada opción. Ante la imposibilidad de hacer otra cosa, los administradores con frecuencia, se ven reducidos a optar por una polí-tica sin aclarar antes sus objetivos.

Aun cuando un administrador resuelva atenerse a sus propios valo-res como norma para tomar sus decisiones, a menudo no sabrá cómo catalogarlos cuando entren en conflicto mutuo, como suelen hacerlo. Por ejemplo, supongamos que un administrador debe reubicar inquilinos que viven en departamentos que se van a destruir. Uno de los obje-tivos consistirá en evacuar lo antes posible los edificios; otro, en encon-trar acomodo apropiado para las personas desplazadas; otro será evitar fricciones con los residentes de otras zonas, que no recibirán con agrado al gran número de nuevos habitantes; otro más será tratar de convencer a todos los interesados, si esto es posible; etcétera. ¿Cómo se plantea uno, incluso a sí mismo, la importancia relativa de estos valores en conflicto parcial? No bastará una simple catalogación de ellos; lo ideal sería saber cuánto de cada valor se está sacrificando en aras de otro valor. La respuesta es que, de modo característico, el admi-nistrador elige —y debe elegir— entre las diferentes políticas en que estos valores están combinados en formas distintas. No puede empezar por aclarar sus valores y luego elegir entre las políticas.

El tercer punto, más sutil, subyace bajo los otros dos. Los objetivos sociales no siempre tienen los mismos valores relativos. Un objetivo puede ser sumamente elogiado en ciertas circunstancias y otro en otras distintas. Por ejemplo, si un administrador tiene en alta estima la rapidez con la cual su dependencia puede realizar sus proyectos y las buenas relaciones públicas, importa poco cuál de los dos valores —quizá con-flictivos— prefiera en algún sentido abstracto o general. Las cuestiones de política surgen de forma que plantean a los administradores pregun-tas como ésta: dado el grado en que estamos o no estamos logrando los valores de rapidez y los de buenas relaciones públicas, ¿vale la pena sacrificar un poco de rapidez para tener un público más satisfecho, o será mejor arriesgarnos a ofenderlo, de modo que podamos llevar adelante nuestro trabajo? La respuesta a semejante pregunta varía según las cir-cunstancias. Como lo ha mostrado el ejemplo, el del valor siempre es un problemade adaptación en el margen. Pero no hay forma práctica de plantear objetivos o valores marginales, salvo en términos de políticas particula-res. El hecho de que un valor sea preferido sobre otro al tener que tomar una decisión no significa que será preferido en otra situación de decisión en la cual sólo se pueda alcanzar con gran sacrificio de otro valor. Los intentos de catalogar u ordenar los valores en términos generales y abstractos, de modo que no cambien de una decisión a otra, terminan por pasar por alto las preferencias marginales procedentes. Por tanto, vemos que la repercusión de ese tercer punto llega muy lejos. Aun si todos los administradores dispusieran de un conjunto ya aceptado de valores, objetivos y frenos, y de una clasificación aceptada de estos valores, objetivos y frenos, sería imposible formular sus valores marginales en situaciones de elección real.

Por consiguiente, imposibilitados de formular los valores pertinen-tes, para empezar, y luego de elegir las políticas para alcanzarlos, los administradores deben elegir directamente entre diversas políticas que ofrecen distintas combinaciones marginales de valores. De manera un tanto paradójica, la única forma práctica de descubrir nuestros propios valores marginales pertinentes, aun para nosotros mismos, consiste en describir la política que se ha elegido para lograrlos. Salvo de manera vaga y aproximada, no conozco ninguna forma de describir —o siquiera de comprender— lo que son mis evaluaciones relativas, digamos, de libertad y seguridad, de rapidez y precisión en las decisiones guberna-mentales o de bajos impuestos y mejores escuelas, como no sea descri-biendo mis preferencias entre las elecciones específicas de política que puedan tomarse entre cada uno de estos pares de opciones.

En suma, se pueden distinguir dos aspectos del proceso por el cual se manejan en realidad los valores. El primero es claro: la evaluación y el análisis empírico están entrelazados; es decir, elegimos al mismo tiempo entre valores y entre políticas. Dicho de modo un poco más elaborado, elegimos a la vez una política para alcanzar ciertos objetivos y los obje-tivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el anterior, pero es distinto: el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. Ya tenga conciencia o no de ello, no encuentra muy útiles las

formulaciones generales de objetivos y, de hecho, hace comparaciones específicas marginales o incrementales. Se encuentra ante dos políticas, X e Y. Ambas le prometen el mismo grado de alcance de objetivos, a, b, c, d y e. Pero X le promete un poco más de f de lo que le promete Y, mientras que Y le promete un poco más de g de lo que prometía X. Al elegir entre ellas, en realidad se le está ofreciendo la alternativa de una cantidad marginal o incremental de f a expensas de una cantidad marginal o incremental de g. Los únicos valores que son aplicables en su elección son estos incrementos por los cuales las dos políticas difieren; y cuando finalmente elige entre los dos valores marginales tiene que hacer una elección entre políticas.⁵

En cuanto a saber si el intento de aclarar los objetivos antes de hacer la selección de políticas es más o menos racional que el apretado entrelazamiento de la evaluación marginal y el análisis empírico, la principal diferencia establecida es que, para los problemas complejos, la primera es imposible e impropia, y el segundo es a la vez posible y procedente. El segundo es posible porque el administrador no necesita tratar de analizar cualquier valor, salvo los valores en los cuales difieren las diversas políticas, y no debe preocuparse por ellos salvo en lo que difieren marginalmente. Su necesidad de estar informado sobre los valores u objetivos se reduce en forma drástica en comparación con el método de la raíz; y su capacidad de captar, comprender y relacionar los valores entre sí no produce una presión intolerable.

RELACIONES ENTRE MEDIOS Y FINES (2b)

La toma de decisiones suele estar formalizada como relación entre medios y fines: se considera que los medios son evaluados y elegidos a la luz de los fines a la postre seleccionados, independientemente de la elección de medios y antes de ésta. Tal es la relación de medios y fines del método de raíz. Pero de todo lo que acabamos de decir se sigue que semejante relación entre medios y fines sólo es posible en la medida en que se ha convenido en los valores, en que son conciliables y estables en el margen. Es por ello característico que esa relación de medios y fines esté ausente en el método de la "rama", en que se eligen en forma simultánea medios y fines.

Sin embargo, toda desviación de la relación de medios y fines del método de raíz, les parecería inconcebible a algunos lectores, pues creerán que sólo en semejante relación es posible determinar si una elección de política es mejor o peor que otra. ¿Cómo puede saber un administrador si ha tomado una decisión sabia o absurda si carece de los anteriores valores u objetivos por los cuales juzgar sus decisiones? La respuesta a esta pregunta nos remite a la tercera diferencia distintiva entre los métodos de la raíz y de la rama: cómo decidir sobre la mejor política.

LA PRUEBA DE LA "BUENA" POLÍTICA (3b)

En el método de raíz, una decisión es "correcta", "buena" o "racional" si puede demostrarse que alcanza cierto objetivo especificado, donde el objetivo se puede especificar sin describir simplemente la decisión misma. Donde los objetivos sólo se definen por medio del enfoque marginal o incremental a los valores antes descritos, todavía es posible ver, mediante una prueba, si una política en realidad alcanza los objetivos deseados; pero una declaración precisa de los objetivos toma la forma de una descripción de la política elegida o de alguna alternativa. Para demostrar que una política es errónea no se puede ofrecer el argumento abstracto de que no se han alcanzado objetivos importantes; en cambio, hay que argüir que se debe preferir otra política.

Hasta aquí, desviarse de los modos habituales de considerar la solución de problemas no es motivo de preocupación, pues muchos administradores se apresurarían a convenir en que el análisis más eficaz sobre lo correcto de una política toma la forma de una comparación con otras políticas que habrían podido elegirse. Pero, ¿qué decir de la situación en que los administradores no pueden ponerse de acuerdo sobre valores u objetivos, ni en abstracto ni en términos marginales? ¿Cuál es entonces la prueba de una política "buena"? Para el método de raíz no existe tal prueba. Si no hay un acuerdo sobre los objetivos, no hay una norma sobre lo "correcto"; para el método de las comparaciones limitadas sucesivas, la prueba es el acuerdo sobre la política misma, que sigue siendo posible aun cuando no haya acuerdo sobre los valores.

Alguien ha sugerido que un continuo acuerdo en el Congreso sobre lo deseable de extender el seguro de vejez se debe a los deseos de los liberales por fortalecer los programas de beneficencia del gobierno federal, y a los deseos de los conservadores por reducir las demandas sindicales de planes de pensión privados. De ser así, esto constituye una excelente demostración de la facilidad con que personas de diferentes ideologías a menudo pueden convenir en una medida política concreta. Los mediadores laborales informan de un fenómeno similar: los adversarios no pueden ponerse de acuerdo en las normas para zanjar sus disputas, pero sí pueden convenir en ciertas propuestas específicas. De manera similar, cuando el objetivo de un administrador resulta ser el medio de otro, a menudo pueden ponerse de acuerdo sobre una política.

De este modo, el acuerdo sobre política se convierte en la única prueba práctica de lo correcto de esa política.

Asimismo, si un administrador tratara de ganarse al otro en un acuerdo sobre los fines, no lograría nada y sólo crearía una controversia del todo innecesaria.

Si ponerse de acuerdo directamente sobre una política como prueba para ver cuál es la "mejor" parece un pobre sustituto de poner la política a prueba contra sus objetivos, debe recordarse que los propios objetivos no tienen una validez última aparte de aquella en que ya se convino. Por tanto, el acuerdo es la prueba de la "mejor" política en ambos métodos. Pero donde el método de raíz exige un acuerdo sobre cuáles elementos de la decisión constituyen objetivos y en cuáles de estos objetivos se le debe buscar, el método de la rama vuelve al acuerdo, dondequiera que se le pueda encontrar.

Por tanto, en un sentido importante no es irracional que un administrador defienda una política como buena sin poder especificar para qué es buena.

EL ANÁLISIS NO EXHAUSTIVO (4b)

Lo ideal sería que el análisis exhaustivo y racional no dejara fuera nada importante. Pero es imposible tomar en consideración todo lo importante, a menos que definamos tan estrechamente lo "importante" que el análisis, en realidad,

sea muy limitado. Los límites a la capacidad intelectual humana y a la información de que dispone, fijan límites definidos a la capacidad humana de generalizar. Por consiguiente, de hecho nadie puede practicar el método exhaustivo racional en problemas verdaderamente complejos, y cada administrador que se enfrente a un problema lo bastante complejo, deberá encontrar maneras de simplificarlo en forma drástica.

Un administrador que ayude a formular una política económica agrícola no puede ser competente, en primer lugar, en materia de todas las políticas posibles. Ni siquiera puede abarcar enteramente una cierta política. Al planear un programa de suelos ribereños no puede prever bien la repercusión del menor o mayor ingreso de las granjas, digamos, sobre la urbanización. Como consecuencia, la posible relajación de nexos familiares, la posible necesidad de hacer revisiones ulteriores al seguro social con nuevas implicaciones sobre problemas fiscales, que surgirán de nuevas responsabilidades federales de seguro social y responsabilidades municipales por los servicios urbanos. Y en otra línea de repercusiones, tampoco puede prever los efectos del programa de suelos sobre los precios de los productos agrícolas en los mercados extranjeros y sus consecuencias sobre las relaciones exteriores, inclusive las que surjan de la rivalidad económica entre los Estados Unidos y la URSS.

En el método de las comparaciones sucesivas, limitadas, se logra sistemáticamente la simplificación, de dos maneras principales. Primero, se logra mediante una limitación de las comparaciones de políticas con aquellas medidas que difieren en grado relativamente pequeño de las medidas ahora en vigor. Dicha limitación reduce al punto el número de opciones que se van a investigar y también simplifica drásticamente el carácter de la investigación de cada una, pues no es necesario emprender una investigación fundamental de una alternativa y de sus consecuencias; sólo se necesita estudiar aquellos aspectos en que la propuesta alternativa y sus consecuencias difieren del status quo. La comparación empírica de diferencias marginales entre diferentes políticas que sólo difieren marginalmente es, desde luego, una contrapartida de las comparaciones incrementales o marginales de valores, que hemos analizado antes.⁶

Pertinencia y realismo

Es cosa de observación común que en las democracias occidentales los administradores públicos y los analistas de política en general limitan en gran parte sus análisis a las diferencias incrementales o marginales, en políticas que habían sido elegidas para diferir tan sólo en forma incremental. Sin embargo, no sólo lo hacen porque necesiten con urgencia alguna manera de simplificar sus problemas; también lo hacen con el afán de ser pertinentes. Las democracias modifican sus políticas casi enteramente por medio de ajustes incrementales. La política no avanza a saltos.

Ya se ha observado a menudo el carácter incremental del cambio político en los Estados Unidos. Los dos principales partidos políticos están de acuerdo en cosas fundamentales; ofrecen políticas diversas a los votantes sólo en puntos donde hay diferencias relativamente pequeñas. Ambos partidos favorecen el pleno empleo, pero lo definen de maneras un tanto distintas; ambos favorecen el desarrollo de recursos de energía hidráulica, pero en formas algo distintas; y ambos favorecen el seguro de desempleo, pero no el mismo nivel de prestaciones. De manera similar, los cambios de política de un partido ocurren, en gran parte, mediante una serie de cambios más bien pequeños, como puede verse en su aceptación, sólo gradual, de la idea de responsabilidad gubernamental en el apoyo a los desempleados; este cambio de las posiciones de los partidos comenzó a principios de los treinta y culminó, en cierto sentido, en la Ley de Empleo de 1946.

A su vez, la conducta de cada partido está arraigada en actitudes públicas, y los teóricos de la política no pueden concebir siquiera que la democracia sobreviviese en los Estados Unidos en ausencia de un acuerdo fundamental sobre posibles cuestiones perturbadoras con la consecuente limitación de debates políticos en diferencias de política relativamente pequeñas.

Dado que las medidas que pasa por alto el administrador son políticamente imposibles, y por ello improcedentes, la simplificación del análisis lograda concentrándose en las medidas que sólo difieren de manera incremental no es un tipo caprichoso de simplificación. Además, se puede argüir que, dados los límites al conocimiento dentro de los que están confinados los políticos, si se simplifica limitando el enfoque a las pequeñas variaciones de la política actual, se logra aprovechar al máximo el conocimiento disponible. Dado que las medidas que se están considerando son como otras medidas actuales y pasadas, el administrador puede obtener información y aspirar a tener cierta visión. Por consiguiente, las propuestas de una política no incremental, por lo común no sólo son improcedentes en el aspecto político sino que también tienen consecuencias impredecibles.

El segundo método de simplificación del análisis es la práctica de pasar por alto las importantes consecuencias políticas de ciertas medidas posibles, así como los valores atribuidos a esas consecuencias que se pasan por alto. Si esto parece revelar una escandalosa insuficiencia de las comparaciones limitadas sucesivas, podrá replicarse que, aun si estas exclusiones se hacen al azar, las políticas se pueden formular de manera más inteligente que mediante fútiles intentos por lograr una generalización que estaría más allá de toda capacidad humana. Sin embargo, en realidad las exclusiones que desde un punto de vista, parezcan arbitrarias o hechas al azar no necesariamente son así.

Cómo lograr un grado de generalidad

Supóngase que cada valor desdeñado por una dependencia política fuese una importante preocupación al menos de otra dependencia. En tal caso, se lograría una útil división del trabajo, y ninguna dependencia consideraría que su tarea estaba más allá de sus capacidades. Las desventajas de este sistema serían que una dependencia podría destruir un valor antes de que otra pudiese ser llamada a salvaguardarlo, o a pesar de sus esfuerzos por hacerlo. Pero la posibilidad de que se pierdan valores importantes está presente en toda forma de organización, aun cuando las dependencias intenten abarcar en su planeación más de lo que es humanamente posible.

La virtud de esa hipotética división del trabajo es que cada interés o valor importante cuenta con sus "perros guardianes". Y estos perros guardianes pueden proteger los intereses en su jurisdicción en dos formas por completo distintas: primero, compensando los daños hechos por otras dependencias y, segundo, anticipándose y previniendo los daños antes de que ocurran.

En una sociedad como la estadounidense, en que las personas son libres de unirse para buscar casi cualquier interés común concebible que puedan tener y en que las dependencias del gobierno son sensibles a las presiones de estos grupos, nos aproximamos al sistema descrito. Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin afirmar que cada interés tiene un perro guardián lo bastante poderoso, sí se puede argüir que a menudo nuestro sistema puede asegurar un respeto más general a los valores de toda la sociedad que ningún intento de generalización intelectual.

Por ejemplo, en los Estados Unidos ninguna parte del gobierno intenta hacer una supervisión completa de la política de distribución del ingreso. Sin embargo, ha evolucionado una política que responde a toda una variedad de intereses. Un proceso de adaptación mutua entre los grupos campesinos, los sindicatos, las municipalidades y las juntas escolares, las autoridades fiscales y las oficinas gubernamentales responsables en las áreas de vivienda, salud, carreteras, parques nacionales, bomberos y policía, logra una distribución del ingreso en que problemas particulares del ingreso, descuidados en un punto en los procesos de toma de decisiones, ocupan lugares centrales en otro punto.

La adaptación mutua es más omnipresente que las formas explícitas que adopta en la negociación entre grupos; persiste en los impactos de los grupos unos contra otros, aun cuando no se encontraran en comunicación. Pese a todas las imperfecciones y peligros latentes en este proceso ubicuo de adaptación mutua, a menudo logra una adaptación de las medidas políticas a una gama más vasta de intereses de lo que lograría centralmente un grupo.

Obsérvese también cómo la pauta incremental de la política coincide con la pauta de las presiones múltiples. Pues cuando las decisiones sólo son incrementales, directamente relacionadas con políticas conocidas, es más fácil que un grupo se anticipe al tipo de jugadas que otro podría hacer, y también le será más fácil corregir algún daño ya causado.⁷

Hasta el partidismo y la estrechez de criterio, para usar términos despectivos, a veces son cartas de triunfo pues pueden garantizar por partida doble que lo que una dependencia descuide, no lo descuidará otra; y especializan personal hacia diferentes puntos de vista. Es válida la afirmación de que una coordinación racional y eficaz de la administración, si es posible lograrla, requeriría un conjunto aceptado de valores,⁸ si definimos lo "racional" como la práctica del método de raíz de la toma de decisiones. Pero un alto grado de coordinación administrativa ocurre mientras cada dependencia adapta su política a los intereses de las otras en el proceso de la toma de decisiones fragmentada que he descrito.

Pese a todos los evidentes defectos del enfoque incremental a las opciones políticas —su exclusión arbitraria unida a su fragmentación—, cuando se le compara con el método de raíz, el método de la rama a menudo parece muy superior. En el método de raíz, la inevitable exclusión de factores es accidental, asistemática y no defendible por ningún argumento hasta hoy desarrollado; mientras que en el método de la rama las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. Desde luego, en la teoría el método de la raíz no excluye; en la práctica, tiene que excluir.

Y el método de la rama tampoco descuida necesariamente las consideraciones y los objetivos a largo plazo. Es claro que se deben omitir valores importantes al considerar cada política, y a veces el único modo en que se puede prestar atención adecuada a los objetivos a largo plazo es descuidando las consideraciones a corto plazo. Pero los valores omitidos pueden ser los del largo o los del corto plazo.

SUCESIÓN DE COMPARACIONES (5b)

El último elemento distintivo del método de la rama es que las comparaciones, junto con la elección de política, proceden en series cronológicas. La política no se hace de una vez por todas; se hace y se rehace interminablemente. La decisión política es un proceso de aproximación sucesiva a algunos objetivos deseados, en que lo deseado mismo sigue cambiando a cada reconsideración.

Hacer política es, en el mejor de los casos, un proceso difícil. Ni los sociólogos ni los políticos ni los administradores públicos saben lo bastante acerca del mundo social para evitar cometer errores repetidos al predecir las consecuencias de las medidas políticas. Por consiguiente, un político sabio espera que sus medidas sólo logren una parte de lo que espera y que, al mismo tiempo, produzcan consecuencias imprevistas que él habría preferido evitar. Si procede por medio de toda una sucesión de cambios incrementales evitará, de varias maneras, los errores graves y duraderos.

En primer lugar, las secuencias pasadas de sus pasos políticos le han dado un conocimiento de las consecuencias probables de dar otros pasos similares. En segundo lugar, no tendrá que intentar dar grandes saltos hacia sus metas, lo cual requeriría predicciones que están más allá de su conocimiento o del de nadie más, porque nunca esperará que su política constituya la resolución final de un problema. Su decisión sólo es un paso que, si sale bien, pronto podrá ser seguido por otros. En tercer lugar, en efecto, logrará poner a prueba sus predicciones anteriores conforme avanza cada nuevo paso. Por último, a menudo podrá remediar un error pasado con más rapidez que si la política procediera por medio de pasos más espaciados en el tiempo.

Contrástese este análisis comparativo de los cambios incrementales con la aspiración de emplear la teoría en el método de la raíz. El hombre no puede pensar sin clasificar, sin subsumir una experiencia bajo una categoría más general de experiencias. El intento de llevar la clasificación lo más lejos posible y de encontrar proposiciones generales que se puedan aplicar a situaciones específicas es a lo que yo doy el término de "teoría". Mientras que el análisis de raíz a menudo se apoya mucho en la teoría (en este sentido), no lo hace así el método de la rama.

La suposición de los analistas de raíz es que la teoría es el medio más sistemático y económico de hacer que un conocimiento precedente se aplique a un problema específico. Si concedemos esta suposición, un hecho lamentable es que no tenemos una teoría adecuada que aplicar a los problemas de ningún ámbito político, aun cuando la teoría sea más adecuada en algunos ámbitos —por ejemplo, la política monetaria— que en otros. El análisis comparativo, como en el método de la rama, a veces es una opción sistemática a la teoría.

Supongamos que un administrador debe elegir entre un pequeño grupo de políticas que sólo difieren incrementalmente entre sí y respecto de la política actual. Podría aspirar a "comprender" cada una de las opciones: por ejemplo, conocer

todas las consecuencias de cada aspecto de cada política. De ser así, en realidad sí necesitaría de la teoría. Sin embargo, de hecho habitualmente decidiría que para fines de establecer políticas necesitará conocer, como se explicó antes, sólo las consecuencias de cada uno de esos aspectos de las políticas en que difieren entre sí. Para esta aspiración mucho más modesta no necesita teoría (aunque, si la hubiera, podría serle útil), pues podrá proceder a aislar las diferencias probables examinando las diferencias de las consecuencias asociadas a diferencias pasadas en las políticas: programa factible porque podrá tomar sus observaciones entre una larga secuencia de cambios incrementales.

Por ejemplo, sin una teoría social acerca de la delincuencia juvenil más completa de las que hasta ahora han producido nuestros estudiosos, no podemos comprender las formas en que toda una variedad de medidas de política pública —por ejemplo, sobre educación, alojamiento, recreo, empleo, relaciones raciales y policía— podría fomentar o combatir la delincuencia. Y necesitamos ese entendimiento si emprendemos un estudio generalizado del problema, prescrito en los modelos del método de raíz. En cambio, si simplemente deseamos movilizar conocimientos suficientes para ayudar a hacer una elección entre un pequeño grupo de políticas similares —por ejemplo, diversas políticas sobre procedimientos en los tribunales sobre delincuencia juvenil— podremos hacerlo mediante el análisis comparativo de los resultados de política pasadas similares.

TEÓRICOS Y PRÁCTICOS

Esta diferencia explica —al menos en algunos casos— por qué el administrador a menudo considera que el experto llegado de fuera, o el que resuelve problemas académicos, a veces no le ayuda; y por qué, a su vez, ellos le piden apegarse más a las teorías. Y explica por qué un administrador con frecuencia se muestra más confiado cuando "siente sus pies bien plantados en la tierra" que cuando sigue los consejos de los teóricos. A menudo, éstos piden al administrador que dé un largo rodeo hacia la solución de sus problemas; de hecho, le piden que siga los mejores cánones del método científico, cuando el administrador sabe que la mejor teoría de que disponga tendrá menos buen rendimiento que las más modestas comparaciones incrementales. Con frecuencia, los teóricos no se dan cuenta de que el administrador está practicando de hecho un método sistemático. Sería absurdo llevar demasiado lejos esta explicación, pues a veces los hombres prácticos que toman decisiones no están siguiendo un enfoque teórico ni comparaciones sucesivas, ni ningún otro método sistemático.

Cabe subrayar aquí que la teoría a veces es de una utilidad sumamente limitada en la toma de decisiones de políticas, al menos por dos razones bastante distintas. La teoría está ávida de hechos; sólo se la puede construir mediante un gran número de observaciones. Y, de manera característica, no es lo bastante precisa como para poder aplicarla a un proceso político que avance por medio de cambios pequeños. Por contraste, el método comparativo economiza la necesidad de hechos y a la vez dirige la atención del analista precisamente hacia aquellos hechos que son pertinentes para las sutiles decisiones que habrá de considerar el que las toma.

Con respecto a la precisión de la teoría, la teoría económica puede servirnos como ejemplo. Predice que una economía sin dinero o sin precios asignará mal los recursos en ciertas formas especificadas, pero este descubrimiento corresponde a una alternativa que está muy lejos del tipo de políticas en que necesitan ayuda los administradores. Por una parte, no es lo bastante precisa para predecir las consecuencias de las políticas que restrinjan los consorcios de negocios, y ésta es la clase de asuntos en que los administradores necesitan ayuda. Sólo en áreas relativamente limitadas, la teoría económica logra alcanzar una precisión suficiente para ayudar a resolver cuestiones de política; su utilidad en la formación de una política siempre es tan limitada que requiere ser complementada por el análisis comparativo.

COMPARACIONES SUCESIVAS COMO SISTEMA

Así pues, las comparaciones limitadas sucesivas forman un método o sistema; no son una falla de método por la que los administradores deban disculparse. No obstante, sus imperfecciones, que no hemos analizado en este ensayo, son muchas. Por ejemplo, el método carece de una salvaguardia interna para todos los valores pertinentes, y también puede llevar al que toma las decisiones a pasar por alto medidas excelentes por la única razón de que no fueron sugeridas por la cadena de pasos sucesivos que condujeron al presente. Por tanto, se debe decir que de acuerdo con este método, como con cualquiera de las variantes más refinadas del método de raíz —por ejemplo, la investigación de operaciones—, las medidas políticas seguirán siendo tanto absurdas como sensatas.

Entonces, ¿para qué molestarse en describir el método con tantos detalles? Porque es, en realidad, un método común de formulación de política y para problemas complejos es la principal guía de los administradores así como de otros analistas de la política. Y dado que será superior a cualquier otro método de toma de decisiones de que dispongamos para problemas complejos en muchas circunstancias, ciertamente es superior a todo vano intento por alcanzar una generalidad sobrehumana. La reacción del administrador público a la exposición de métodos sin duda será menos el descubrimiento de un nuevo método que un mejor conocimiento del antiguo. Pero al cobrar mayor conciencia de que están practicando este método, los administradores podrán practicararlo con mayor habilidad y saber cuándo extender o limitar su uso. (El hecho de que a veces lo practiquen eficazmente y a veces no, explica los extremos de opinión sobre "salir del paso", sistema que en ocasiones es elogiado como forma muy refinada de resolver problemas, y otras veces denunciado como la total falta de método; y yo sospecho que en la medida en que hay un sistema en lo que se conoce como "salir del paso", lo es este método.)

Una de las consecuencias incidentales, dignas de mencionarse, de la clarificación del método, es la luz que arroja sobre la sospecha que a veces siente el administrador, de que un consultor o asesor no está hablando en forma pertinente y responsable cuando, en realidad, de acuerdo con todos los testimonios objetivos ordinarios, sí lo está. El problema se encuentra en el hecho de que casi todos nosotros enfocamos los problemas de política dentro de un marco dado por nuestra visión de una cadena de las sucesivas opciones políticas tomadas hasta la actualidad. Lo que pensamos respecto, por ejemplo, de las medidas apropiadas para controlar el tráfico urbano está muy influido por nuestro conocimiento de los pasos incrementales dados hasta la actualidad. Un administrador goza de un conocimiento íntimo de sus secuencias pasadas, que los "de fuera" no comparten, y por consiguiente su pensamiento y el de los "de fuera"

serán diferentes en formas que podrían desconcertar a los dos. Ambos parecen hablar en forma inteligente, y sin embargo cada cual considera que lo que el otro dice es insatisfactorio. La pertinencia de la cadena política de sucesión es aún más clara cuando un estadounidense trata de hablar, por ejemplo, de la política antimonopolios con un suizo, pues las cadenas de políticas en los dos países son notablemente distintas y, por tanto, las dos personas han organizado su conocimiento en formas totalmente distintas.

Si este fenómeno constituye una barrera a la comunicación, entonces comprenderlo nos permitirá enriquecer la interacción intelectual en la formulación de la política. Una vez comprendida la causa de la diferencia, a veces resultará estimulante para un administrador buscar a un analista político cuya experiencia reciente sea de una cadena política diferente de la suya propia.

Esto vuelve a plantear una pregunta apenas mencionada antes sobre los méritos de la similitud de ideas entre administradores del gobierno. Aunque gran parte de la teoría de la organización sostiene las virtudes de los valores comunes y de los objetivos organizativos convenidos, para los problemas complejos en que es inaplicable el método de raíz las dependencias desearán tener entre su propio personal dos tipos de diversificación: los administradores cuyo pensamiento se ha organizado por referencia a cadenas de políticas aparte de las que son familiares a casi todos los miembros de la organización y, aún más comúnmente, los administradores cuyos valores o intereses profesionales o personales creen una diversidad de opinión (tal vez a causa de diferentes especialidades, clases sociales o áreas geográficas) de modo que aun dentro de una sola dependencia la toma de decisiones pueda fragmentarse y algunas partes de la dependencia puedan servir como perros guardianes para otras partes.

 1 James G. March y Herbert A. Simon caracterizan de manera similar la bibliografía. También dan algunos pasos importantes, como los han dado los recientes artículos de Simon, al describir un modelo menos heroico de formulación de políticas. Véase *Organizations*, John Wiley and Sons, 1958, p. 137.

2 "Operations Research and National Planning - A Dissent", en *Operations Research*, 5, p. 718, octubre de 1957. Hitch disiente de algunos puntos particulares establecidos en el artículo, al cual su ensayo es una respuesta: por lo general se acepta su afirmación de que la investigación de operaciones es para problemas de bajo nivel. Para ejemplos del tipo de problemas a los cuales se aplican la investigación de operaciones, véase C. W. Churchman, R. L. Ackoff y E. L. Arnoff, *Introduction to Operations Research*, John Wiley and Sons, 1957; y J. V. McCloskey y J. M. Copping (comps.), *Operations Research for Management*, vol. n, The Johns Hopkins Press, 1956.

3 Estoy suponiendo que los administradores a menudo elaboran políticas y aconsejan en la formulación de políticas, y estoy tratando la toma de decisiones y la formulación de políticas como sinónimos para los propósitos de este ensayo

4 Martin Meyerson y Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest*, The Free Press, 1955.

5 Desde luego, la línea del argumento es una extensión de la teoría de la elección de mercado (especialmente la teoría de la elección del consumidor) a las opciones de políticas.

6 Una definición más precisa de las políticas incrementales y un análisis de si algún cambio que a un observador le parece "pequeño" puede ser visto de manera diferente por otro, se encuentra en mi obra "Policy Analysis", en *American Economic Review*, 48, p. 298, junio de 1958.

7 El nexo entre la práctica del método de las comparaciones limitadas sucesivas y los ajustes mutuos de intereses en un proceso de toma de decisiones muy fragmentado añade una nueva faceta a las teorías pluralistas del gobierno y la administración.

8 Herbert Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950, p. 434.

9 En otro lugar he explorado este mismo método de formulación de políticas, como lo practican los analistas académicos ("Policy Analysis", en *American Economic Review*, 48, p. 298 junio de 1958). Aunque aquí se ha presentado como método para administradores públicos, no es menos necesario para los analistas más alejados de cuestiones políticas inmediatas, pese a su tendencia a describir sus propios esfuerzos analíticos como si fueran el método comprensivo racional, con un uso especialmente marcado de la teoría. De manera similar, se ha recurrido inevitablemente a este mismo método en la solución de problemas personales, en que a veces los medios y los fines son imposibles de separar, donde las aspiraciones o los objetivos pasan por un desarrollo constante y donde una drástica simplificación de la complejidad del mundo real es algo urgente si se quieren resolver los problemas en el tiempo necesario. Para un economista acostumbrado a enfrentarse al concepto marginal o incremental en los procesos de mercado, la idea central del método es que tanto la evaluación como el análisis empírico son incrementales. Por consiguiente, yo me he referido en otra parte al método como "el método incremental".

Tomado de *Public Administration Review*. American Society for Public Administration.