Antología II. La hechura de las políticas públicas

Luis F. Aguilar Villanueva

Miguel Ángel Porrúa, Grupo
Editor

3ª ed., México, 2003

Colección: Antologías de
políticas públicas

ISBN 968-842-990-2

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

3. LA CIENCIA DE “SALIR DEL PASO”*

CHARLES E. LINDBLOM

Supongamos que un administrador recibe la responsabilidad de formular una política para combatir la inflación. Podría comenzar tratando de enlistar en orden de importancia todos los valores, por ejemplo, el pleno empleo, la ganancia razonable, la protección del pequeño ahorrador, la prevención de un desplome en el mercado de valores. Podría después enumerar todos los resultados de las diversas políticas posibles y clasificarlas como más o menos eficientes para lograr un máximo de estos valores. Desde luego esto requerirá una investigación prodigiosa acerca de los valores de los miembros de la sociedad y una cantidad igualmente inmensa de cálculos acerca de qué tanto de cada valor equivale a qué tanto de otro valor. El administrador diseñaría entonces todas las opciones de política posibles. En un tercer paso, procedería a comparar sistemáticamente su conjunto de opciones y a determinar cuál sería la que es capaz de lograr la mayor cantidad de valores.

Al comparar las políticas, podría apoyarse en cualquier teoría disponible que ofreciera generalizaciones respecto de las distintas clases de políticas. Al considerar la inflación, por ejemplo, compararía todas las políticas a la luz de la teoría de precios. Como no hay alternativas que escapen a su análisis, consideraría el control central estricto y la abolición de todos los precios y mercados, así como la eliminación de todos los controles públicos y la liberación completa del mercado, examinándolas a la luz de cualquier generalización teórica que pudiera encontrar para fundamentar tales economías hipotéticas. Finalmente, trataría de elegir la que de hecho maximizara los valores.

Una línea alternativa para abordar el problema sería que el administrador se planteara explícita o implícitamente como su principal objetivo la meta relativamente sencilla de mantener los precios estables. Algunas otras metas, por ejemplo, el pleno empleo, son también preferibles, pero terminarían por cuestionar o complicar el principal objetivo. En realidad, el administrador pudo no haber tomado en cuenta otros valores sociales que no eran de su interés en ese momento, y tal vez ni siquiera intentó jerarquizar los pocos valores que había considerado importantes. Si se le presionara, no dudaría en admitir que ha dejado de lado muchos valores pertinentes e ignorado muchas otras posibles consecuencias importantes de sus políticas.

El segundo paso sería describir las relativamente pocas alternativas de política que le vinieron en mente y proceder a compararlas. Por lo común no encontrará un cuerpo teórico suficientemente preciso que le sea útil y le permita ponderar las consecuencias respectivas de las pocas alternativas que tomó en consideración a partir de las políticas que le eran conocidas por controversias anteriores. En cambio, se basará principalmente en el registro de la experiencia anterior que le indica las consecuencias de los pasados pequeños pasos de política para predecir las consecuencias futuras de pasos similares.

Todavía más, encontrará que las alternativas políticas combinan los objetivos o los valores de distintas maneras. Por ejemplo, una política podría ofrecer la estabilidad del nivel de precios al costo de algún riesgo de desempleo; otra podría ofrecer una menor estabilidad de precios pero también un menor riesgo de desempleo. Por lo tanto, en su siguiente paso –la elección final– combinará la elección entre valores y la elección entre los instrumentos conducentes para realizar los valores. Es evidente que su acercamiento es muy diverso del proceso más mecánico del primer método de decisión de políticas que escogía sólo los medios que mejor cumplieran los fines especificados y jerarquizados previamente. Como los partidarios del segundo enfoque sólo esperan lograr sus metas parcialmente, saben que deberán repetir sin cesar la secuencia que acabamos de describir, a medida que cambian las condiciones y aspiraciones y al mejorar la exactitud de la predicción.

A la raíz o por las ramas

Para problemas complejos, el primero de estos dos enfoques es imposible. Se le puede describir, pero no se le puede utilizar más que para problemas relativamente simples y aun así sólo en forma modificada. Supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, por lo que es

* Publicado originalmente con el título “The Science of Muddling Trough”, en *Public Administration Review*; no. XXXIX, 1959, pp. 3417-336. Traducción al español de Margarita Bojalil.

absurdo emplearlo como enfoque para elaborar política cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de política son limitados. Llama, empero, la atención el hecho de que usualmente se instruye a los administradores públicos a que no utilicen el primer método. En realidad, la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar. De hecho, pone en práctica el segundo método.

Curiosamente, sin embargo, en la literatura de la toma de decisiones, el análisis de políticas, la planeación y administración pública se privilegia el primer enfoque, dejando a los administradores públicos que enfrentan decisiones complejas en la posición de practicar lo que muchos predicaban pero pocos ponen en práctica. Tal vez exagero por el interés de hacer el hincapié necesario en este punto. Ciertamente, la literatura es consciente de las capacidades limitadas del hombre y de que es inevitable abordar las políticas con un estilo semejante al segundo, pero los intentos por formalizar la formulación racional de las políticas, esto es, por señalar de manera explícita, cuáles son los pasos a seguir en el proceso, usualmente hacen referencia al primer enfoque y no al segundo.¹

La tendencia a pensar que la formulación de políticas, aun frente a problemas complejos, procede conforme al primer enfoque, se ha fortalecido por la atención que le han prestado y el éxito que han tenido la investigación de operaciones, la teoría estadística de decisiones y el análisis de sistemas. Las características de estos procedimientos, típicas del primer enfoque, son la claridad en el objetivo y su valoración explícita, la amplitud de la visión y, si es posible, la cuantificación de valores para facilitar el análisis matemático. Pero estos procedimientos avanzados siguen siendo en gran medida técnicas apropiadas sólo para resolver problemas de pequeña escala, en los que el número total de variables a considerar es pequeño y los problemas valorativos limitados. Charles Hitch, de la División de Economía de la corporación RAND, uno de los centros más importantes en la aplicación de estas técnicas ha escrito:

A partir de mi experiencia en RAND y en otros sitios, puedo afirmar con base empírica que la investigación de operaciones es el arte de sub-optimizar, es decir, de resolver algunos de nuestros problemas menores, y que las dificultades aumentan y nuestra competencia especializada disminuye en orden de magnitud a medida que intentamos ascender a un nivel superior de toma de decisiones. El tipo de modelo explícito y simple que usan con tanta eficiencia los investigadores de operaciones puede ciertamente reflejar la mayoría de los factores significativos que influyen en el control del tráfico de un puente, pero la proporción de realidad importante que podemos representar con cualquier modelo o modelos semejantes al estudiar, por ejemplo, una decisión mayor de políticas exterior, parece ser trivial.²

En consecuencia, en este trabajo propongo clarificar y formalizar el segundo método, método al que la literatura ha prestado muy poca atención. Éste se podría describir como el “método de las comparaciones limitadas sucesivas”. Lo contrastaré con el primer enfoque, que podría llamarse el método racional-exhaustivo u omnicompreensivo (*rational-comprehensive method*).³ De manera más impresionista y breve, se les podría caracterizar respectivamente como el método de irse por las ramas y el método de ir a la raíz. El primero se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente; el segundo parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base. Comparemos las características de los dos métodos en los términos más simples.

¹ James G. March y Herbert A. Simon caracterizan de manera similar la literatura. También dan pasos importantes para describir un modelo menos heroico de toma de decisiones, como se puede ver en los artículos recientes de Simon. Véase *Organizations*, John Wiley and Sons, 1958, p. 137.

² “Operations Research and National Planning A Dissent”, *5 Operations Research* 718, octubre, 1957. Aunque en respuesta a un artículo, Hitch disiente de ciertas anotaciones particulares, se acepta ampliamente su argumento de que la investigación de operaciones es para problemas de bajo nivel. Ejemplos de la clase de problemas a los que se aplica la investigación de operaciones, se encuentran en C.W. Churchman, R.L. Ackoff y E.L. Arnoff, *Introduction to Operations Research*, John Wiley and Sons, 1957; y J.F. McCloskey y J.M. Copping (editores), *Operations Research for Management*, vol. II, The John Hopkins Press, 1956.

³ Supongo que los administradores frecuentemente toman decisiones de políticas y asesoran en la toma de decisiones. Y considero sinónimos la toma de decisiones y la elaboración de políticas para los propósitos de este trabajo.

Racional-exhaustivo (a la raíz)

- 1a. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.
- 2a. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
- 3a. La prueba de una “buena” política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.
- 4a. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
- 5a. Usualmente se basa en teoría

Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)

- 1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
- 2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
- 3b. La prueba de una “buena” política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
- 4b. El análisis es drásticamente limitado:
 - i) No se presta atención a posibles consecuencias importantes.
 - ii) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.
 - iii) No se presta atención a valores afectados importantes.
- 5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Si damos por hecho que el método de la raíz es conocido y comprensible, intentaremos acto seguido aclarar por contraste su alternativa competidora. Al explicar el segundo método, describiremos cómo la mayor parte de los administradores aborda de hecho las cuestiones complejas, y que el método de ir a la raíz, pretendidamente el “mejor” modelo, en realidad no es operante para cuestiones de políticas complejas, por lo que los administradores se ven obligados a usar el método de las comparaciones limitadas sucesivas.

El entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico (1b)

La manera más fácil de entender cómo se incorporan los valores en el método de las comparaciones sucesivas limitadas es ver cómo el método de la raíz con frecuencia se viene abajo a causa de su tratamiento de los valores u objetivos. Es atractiva la idea de que, antes de examinar las opciones de políticas, se establezcan con toda claridad los valores. Pero, ¿qué sucede cuando intentamos abordar de esta manera problemas sociales complejos? La primera dificultad es que ni los ciudadanos, ni los congresistas, ni los administradores públicos están de acuerdo en muchos valores u objetivos fundamentales. Aun si se ha prescrito un objetivo específico al administrador, es muy posible que el desacuerdo se localice en los sub-objetivos. Consideremos, por ejemplo, el conflicto descrito en el estudio realizado por Meyerson y Banfield acerca de la Comisión de Vivienda de Chicago,⁴ respecto a dónde situar la vivienda pública –un desacuerdo que ocurría a pesar de que todos compartían el objetivo claro de que había que ofrecer un cierto número de unidades habitacionales públicas en la ciudad. De manera similar entran en conflicto los objetivos al trazar las carreteras, en el control de tráfico, en la administración de los salarios mínimos, en el desarrollo de instalaciones turísticas en parques nacionales o acerca del control de insectos.

Los administradores no pueden evadir estos conflictos basándose en la preferencia de la mayoría, porque no hay preferencias reveladas en la mayor parte de los asuntos públicos y, frecuentemente, no hay preferencias a menos que la discusión pública logre despertar la atención de la ciudadanía hacia la cuestión. Todavía más, se discute si no se debería tomar en cuenta también la intensidad de las preferencias, además del número de personas que prefieren cada alternativa. Ante esta situación, los administradores a menudo se ven obligados a tomar decisiones sobre políticas sin haber podido clarificar previamente los objetivos.

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

Aun si un administrador se decide a asumir sus propios valores como un criterio de decisión, con frecuencia no sabe cómo jerarquizarlos cuando entran en conflicto. Supongamos, por ejemplo, que un administrador debe asignar nuevas habitaciones a los inquilinos de viviendas que van a ser demolidas. Un objetivo puede ser vaciar los edificios con rapidez, otro encontrar las habitaciones adecuadas para las personas desalojadas, otro evitar problemas con los residentes de otras áreas que no ven con buenos ojos una inmigración masiva, otro usar la persuasión al tratar con todos los interesados, otro es ... etcétera. ¿Cómo puede decidir alguien, aun para sí mismo, la importancia relativa de los valores parcialmente en conflicto? Una jerarquización simple no basta; idealmente, es preciso saber qué tanto de un valor vale la pena sacrificar por algo de otro valor. La respuesta es que normalmente el administrador elige –y debe elegir– entre políticas que combinan estos valores de distintas maneras. No puede primero clarificar sus valores y entonces elegir entre las políticas.

Un tercer punto, más sutil, subyace a los dos primeros. Los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo. Un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia, otro en otra circunstancia. Si, por ejemplo, un administrador valora en mucho la prontitud con la que su dependencia puede realizar sus proyectos y las buenas relaciones públicas, importa poco cuál de los dos valores potencialmente en conflicto prefiera en abstracto o en general. Pero frente a las cuestiones concretas de políticas, los administradores no pueden esquivar preguntas tales como: bajo el supuesto de que estemos o no cumpliendo con los valores de prontitud y con los valores de buenas relaciones públicas, ¿vale la pena sacrificar un poco de velocidad por una clientela más satisfecha, o mejor arriesgarse a hacer enojar a la clientela para poder proseguir rápidamente con nuestro trabajo? La respuesta a una pregunta así varía con las circunstancias.

El problema del valor es siempre, como lo muestra el ejemplo, un problema de ajustes en el margen. No hay manera de establecer los objetivos o valores marginales más que en términos de políticas particulares. Que se prefiera un valor a otro en una situación de decisión no significa que será preferido en otra situación, en la que sólo se le podría realizar al costo de sacrificar otros valores. Los intentos de jerarquizar u ordenar los valores en términos generales y abstractos de manera que permanezcan constantes de decisión en decisión, terminan siempre por ignorar preferencias marginales importantes. Este tercer punto es muy significativo. Aun si todos los administradores compartieran un mismo ordenamiento de valores, objetivos y limitaciones, les sería imposible formular sus valores marginales en situaciones reales de elección.

Incapaces de formular primero los valores importantes y elegir después entre las políticas para lograrlos, los administradores han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de los valores. Un poco paradójicamente, la única manera viable de revelar los valores marginales importantes, incluso los de uno mismo, es describir la política que en una dada circunstancia se escogería para alcanzarlos. A no ser de manera burda y vaga, no conozco ninguna otra manera de describir –o aun de entender– cuáles son mis valoraciones respecto de, digamos, la libertad *vs* la seguridad, la rapidez *vs* la exactitud en las decisiones gubernamentales, o impuestos más bajos *vs* mejores escuelas, que la de describir mis preferencias por ciertas elecciones de políticas específicas escogiendo vez por vez uno de los pares de cada alternativa.

En resumen, hay que distinguir dos aspectos en el proceso de determinación de los valores, tal como ocurre en la realidad. El primero es claro: la valoración y el análisis empírico están entrelazados; esto es, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo. De modo menos simplista, se elige simultáneamente una política para lograr ciertos objetivos y los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el primero pero es distinto: el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. Esté consciente de ello o no, no le parecen muy útiles para su trabajo las grandes formulaciones generales de objetivos, por lo que en la realidad procede a hacer comparaciones específicas marginales o incrementales. Supongamos que enfrenta dos políticas, *X* y *Y*. Las dos prometen cumplir los objetivos *a, b, c, d* y *e* en la misma medida. 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, en realidad se le ofrece la alternativa de una cantidad marginal o incremental de *f* a expensas de una cantidad marginal o incremental de *g*. Los únicos valores que importan a su elección son estos incrementos en los que difieren las dos políticas. Cuando finalmente el administrador escoge entre los dos valores marginales, escoge en realidad entre las políticas.⁵

Por lo que respecta a la discusión de si el intento de clarificar los objetivos con antelación a la elección de las políticas es una operación más o menos racional que el entrelazamiento entre la valoración

⁵ La línea de argumento es, por supuesto, una extensión de la teoría de la elección de mercado, especialmente la teoría de la elección del consumidor, a las elecciones de políticas públicas.

marginal y el análisis empírico, hay que decir que la diferencia principal estriba en que, de cara a problemas complejos, la primera operación es imposible e irrelevante y la segunda es posible y pertinente. La segunda es posible porque el administrador no necesita más que analizar los valores en los cuales difieren las varias opciones políticas y no necesita preocuparse por ellos excepto en tanto difieren marginalmente. Su necesidad de informarse acerca de los valores u objetivos se reduce de manera drástica en comparación con la necesidad que plantea el método de ir a la raíz. Y su capacidad de captar, comprender y relacionar los valores no se fuerza hasta el punto de romperse.

Relaciones entre medios y fines (2b)

La toma de decisiones comúnmente se formaliza como una relación de fines-medios: se conciben los medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de los medios. Ésta es la relación de fines-medios según el método de ir a la raíz. Pero de lo que acabamos de decir se sigue que este tipo de relación fines-medios es posible sólo en la medida en que los valores acordados sean compatibles y estables en el margen. Por tanto, la relación fines-medios suele estar ausente en el método de irse por las ramas, en donde los medios y los fines se escogen simultáneamente. Sin embargo, muchos consideran que es absurdo separarse de la relación fines-medios, en los términos concebidos por el método de ir a la raíz. Les parece que sólo una relación así hace posible determinar si una elección de políticas es mejor o peor que otra. ¿Cómo puede un administrador saber si ha tomado una decisión sabia o errada si no tiene valores u objetivos anteriormente definidos de cara a los cuales juzgar sus decisiones? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la tercera diferencia entre el método de la raíz y el método de la rama: cómo decidir la mejor política.

La prueba de la “buena” política (3b)

Según el método de ir a la raíz, una decisión es “correcta”, “buena” o “racional”, si se puede demostrar que mediante ella se logra un objetivo específico y se puede además especificar el objetivo sin describir simplemente la decisión. Cuando los objetivos se definen desde el enfoque marginal o incremental de los valores, es posible a veces comprobar que una cierta política logra en realidad alcanzar los objetivos deseados; pero el establecimiento preciso de los objetivos toma casi siempre la forma de la descripción de la política elegida o de una alternativa a la misma. Para mostrar que una política está equivocada no basta ofrecer el argumento abstracto de que no se realizaron con ella los objetivos importantes, hay que proceder a mostrar por qué razón otra política habría de ser preferida.

Hasta aquí, no debería ser dificultoso ver de manera distinta el asunto de la solución de problemas. En efecto, muchos administradores seguramente asentarían que la discusión realmente útil acerca de la corrección de una política es la que lleva a hacer comparaciones entre ella y las otras políticas que se podrían haber elegido. Pero, ¿qué ocurre cuando los administradores no se pueden poner de acuerdo sobre los valores u objetivos, ya sea en términos abstractos o marginales?, ¿cuál es entonces la prueba de una “buena” política? Para el método de ir a la raíz no hay ninguna prueba. Si falla el acuerdo respecto de los objetivos, no hay ningún estándar para medir la “corrección” de una política. Para el método de las comparaciones sucesivas limitadas, la prueba es el acuerdo respecto de la política misma, un acuerdo siempre posible aun cuando no sea posible llegar a un acuerdo respecto de los valores.

Se ha comentado acerca de que el acuerdo del Congreso en cuanto a lo deseable que es ampliar la pensión de vejez se basa tanto en los deseos de los liberales de fortalecer los programas de bienestar del gobierno federal como en el deseo de los conservadores de reducir la presión de los sindicatos para que haya planes de pensión privados. Si esto es así, se puede ver con toda claridad cómo individuos de diferentes ideologías pueden ponerse de acuerdo en políticas concretas. Los mediadores en los conflictos de trabajo mencionan un fenómeno similar: las partes en disputa nunca podrán ponerse de acuerdo sobre los criterios para dirimir sus conflictos, pero pueden ponerse de acuerdo en proposiciones específicas. De manera similar, cuando el objetivo de un administrador es un medio para alcanzar otro objetivo, es muy probable que se pongan de acuerdo en una política. El acuerdo sobre una medida política se convierte, entonces, en la única prueba viable para determinar su corrección. Si un administrador trata de ir más allá e intenta conseguir el acuerdo del otro sobre los fines, debe ser consciente de que se embarca en una empresa inútil y en una controversia innecesaria.

El acuerdo sobre la política como prueba de la “mejor” política parece ser un sustituto muy pobre para verificar su idoneidad con respecto a sus objetivos; se debe, empero, recordar que los objetivos mismos sólo alcanzan validez final mediante el acuerdo. Por esto, el acuerdo es la prueba de la “mejor” política en ambos métodos. Pero mientras que el método de ir a la raíz exige el acuerdo acerca de los objetivos de la decisión, en particular cuáles de estos objetivos son los que se deben perseguir, el método de ir por las ramas se apoya en el acuerdo dondequiera que ocurra. En este sentido, no es irracional que un administrador defienda la corrección de una política, sin poder especificar para qué sirve.

Análisis no exhaustivo (4b)

Idealmente, el análisis racional-exhaustivo no deja fuera nada importante. Ahora bien, resulta imposible tomar en consideración todo lo que es realmente importante, a menos que lo “importante” se defina de manera tan estrecha que el análisis sea en realidad bastante limitado. Las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible acotan la capacidad del hombre y hacen que no pueda ser integral. De hecho nadie puede practicar el método racional-exhaustivo frente a problemas realmente complejos. Por otra parte, cada administrador debe encontrar maneras de simplificar drásticamente la complejidad del problema.

Un administrador que participa en la formulación de la política económica agrícola no puede en principio ser un experto en todas las políticas posibles. Ni siquiera puede entender completamente una sola política. Al diseñar un programa de suelos, no puede anticipar exitosamente cuál sería el impacto de un mayor o menor ingreso de las unidades productivas en, digamos, la urbanización, los lazos familiares, la necesidad eventual de revisar la seguridad social y los problemas consiguientes de impuestos como consecuencia de las nuevas responsabilidades federales en la seguridad social, las responsabilidades municipales de los servicios urbanos. Tampoco puede anticipar, para seguir otra línea de repercusiones, los efectos del programa en los precios de los productos agrícolas en los mercados externos y las implicaciones subsecuentes para las relaciones exteriores, incluyendo aquellas que surgen de la rivalidad económica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. En el método de las comparaciones limitadas sucesivas, la simplificación se logra sistemáticamente de dos maneras. Primero, al limitar las comparaciones entre políticas a aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas en curso en la actualidad. Tal limitación reduce de inmediato el número de las alternativas a investigar y simplifica también de manera drástica la naturaleza de la investigación de cada una de ellas. Ya no es necesario emprender la investigación exhaustiva de una alternativa y de sus consecuencias; se requiere sólo estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del *statu quo*. La comparación empírica de las diferencias marginales entre políticas alternativas que difieren sólo marginalmente es, por supuesto, la contrapartida de la comparación incremental o marginal de los valores, que fue antes discutida.⁶

Relevancia y realismo

Es observación común el hecho de que en las democracias occidentales los administradores públicos y los analistas de políticas limitan sus análisis en gran medida a las diferencias marginales o incrementales de las políticas, las que a su vez se eligen porque difieren sólo incrementalmente. No lo hacen, sin embargo, tan sólo porque necesiten con urgencia simplificar sus problemas, sino también para ser pertinentes. En efecto, las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. No se mueven a grandes saltos.

Se ha hablado con frecuencia de la naturaleza incremental del proceso político en los Estados Unidos. Los dos partidos políticos principales coinciden en lo fundamental; ofrecen alternativas a los votantes con diferencias en puntos relativamente pequeños. Ambos partidos favorecen el pleno empleo, pero lo definen de manera apenas distinta; ambos promueven el desarrollo de los recursos hidráulicos, pero en modos ligeramente diferentes; y ambos favorecen el seguro de desempleo, pero no con el mismo nivel de prestaciones. De manera similar, las variaciones de la política de un partido ocurren en gran medida a través de una serie de cambios relativamente pequeños. Se puede constatar que sólo poco a poco se fue aceptando

⁶ En mi artículo “Policy Analysis”, 48 *American Economic Review* 298, junio, 1958, hay una definición más precisa de políticas incrementales y una discusión de si un cambio que a un observador le parece “pequeño” podría no parecerlo a otro.

la idea de que era responsabilidad del gobierno hacerse cargo de los desempleados. Este cambio en las posiciones partidarias comenzó a principios de los años treinta y encuentra su culminación con la Ley de Empleo de 1946.

La conducta de los partidos arraiga a su vez en las actitudes del público elector. Los teóricos políticos saben que la democracia en los Estados Unidos no puede sobrevivir sin un acuerdo fundamental que inhíba de entrada cuestiones potencialmente conflictivas. Esta actitud política conduce a que los debates en torno de las políticas se limiten a diferencias más o menos pequeñas entre ellas.

Dado que el administrador deja de lado las políticas que son políticamente imposibles y por tanto irrelevantes, no es una estrategia caprichosa buscar la simplificación del análisis, examinando únicamente las políticas que difieren sólo de manera incremental. Debido a los límites de conocimiento de los responsables de elaborar las políticas, la simplificación, que centra únicamente la atención en los aspectos susceptibles de pequeñas modificaciones respecto de la política en curso, es el mejor modo de aprovechar al máximo el conocimiento disponible. En efecto, porque las políticas que se toman en cuenta se parecen mucho a las políticas actuales y a las del pasado, el administrador puede contar con buena información y cierta intuición. Por el contrario, las propuestas no-incrementales de políticas resultan ser insignificantes desde el punto de vista político e impredecibles en sus consecuencias.

El segundo método de simplificación del análisis consiste en ignorar posibles e importantes consecuencias de las políticas, así como ignorar valores que podrían ser lesionados por aquellas consecuencias que se dejaron sin consideración. Esto parece revelar una escasez alarmante de comparaciones limitadas sucesivas, pero se puede responder que, aun si por azar se dejaran fuera algunas políticas, esta manera de formular la política es más inteligente que el intento inútil de análisis integral, que rebasa por mucho la capacidad humana. En la realidad, sin embargo, las exclusiones no tienen por qué ser arbitrarias o al azar.

En busca de algún grado de exhaustividad

Supongamos que cada valor al que no presta atención una instancia gubernamental fuera de interés fundamental por lo menos para otra. En este caso, se puede lograr una división útil del trabajo, y ninguna tiene porqué emprender tareas que rebasen sus capacidades. Un sistema semejante sería quizá deficiente porque una instancia podría destruir un valor antes de que la otra entrara en acción para protegerlo o a pesar de sus esfuerzos por protegerlo. Pero la posibilidad de que se pierdan valores importantes existe en cualquier forma de organización, aun en aquellas que intentan abarcar con sus planes más de lo humanamente posible.

La virtud de esta división hipotética del trabajo es que cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su "perro guardián". Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. En una sociedad como la estadounidense, en la que los individuos son libres de asociarse para dedicarse a casi cualquier interés común que pudieran tener y en la que las dependencias gubernamentales son sensibles a las presiones de estos grupos, funciona un sistema bastante parecido al que acabamos de describir. Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin pretender que cada interés tenga un perro guardián poderoso en todos los casos, se puede decir que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva.

En los Estados Unidos, por ejemplo, ninguna parte del gobierno intenta tener una visión entera de la política de distribución del ingreso. Sin embargo la política evoluciona y responde a una amplia variedad de intereses. A través de un proceso de ajuste mutuo entre grupos de agricultores, sindicatos, municipalidades y consejos escolares, autoridades fiscales, dependencias gubernamentales con responsabilidades en las áreas de vivienda, salud, carreteras, parques nacionales, incendios y policía, se logra una distribución del ingreso que hace posible que los problemas distributivos particulares que pudieran haberse descuidado en algún punto de los procesos de decisión se vuelvan el asunto central en otro punto.

El ajuste mutuo va más allá de las formas explícitas de negociación entre grupos; persiste a través de los impactos respectivos de un grupo con otro aun cuando no estén en comunicación. A pesar de sus imperfecciones y peligros latentes, este proceso ubicuo de ajuste mutuo logra adaptar las políticas a un mayor número de intereses que si fuera un proceso centralizado. Notemos también cómo el esquema incremental de la toma de decisiones encaja con el esquema de presiones múltiples, ya que cuando las

decisiones son sólo incrementales –relacionadas de manera muy cercana a las políticas conocidas–, es más fácil para un grupo anticipar la clase de maniobras que el otro podría realizar o reparar el daño inflingido.⁷

El partidismo y la estrechez de criterio, para usar términos peyorativos, pueden ser algunas veces cualidades de la toma racional de decisiones, pues pueden asegurar que lo que descuide una instancia otra lo contemple y pueden especializar a personal con puntos de vista distintos. Es válida la idea de que el gobierno federal es capaz de lograr una coordinación racional eficaz si cuenta con un conjunto de valores compartido⁸ (definiendo “racional” como la práctica del método de ir a la raíz en la toma de decisiones). Pero también es posible lograr un alto grado de coordinación administrativa cuando cada instancia ajusta sus políticas a los intereses de las otras instancias en el curso del proceso fragmentado e inconexo de toma de decisiones que acabo de describir.

A pesar de todas las obvias limitaciones del enfoque incremental en su análisis de las políticas, debido a la exclusión arbitraria y fragmentación que comporta, el método de la rama con frecuencia parece ser superior en mucho al de la raíz. En este método, la exclusión inevitable de factores es algo accidental, no sistemático e indefendible, a diferencia del método de la rama en el que las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. Idealmente el método de la raíz no excluye nada pero en la práctica no puede evitar hacerlo. El método de la rama no deja de lado necesariamente consideraciones y objetivos de largo plazo. Es claro que deben omitirse valores importantes al considerar las políticas y que a veces la única manera de prestar atención adecuada a los objetivos de largo plazo es desatendiendo las consideraciones de corto plazo. Pero los valores omitidos pueden ser obviamente de largo o de corto plazo.

Sucesión de comparaciones (5b)

El elemento distintivo final del método del irse por las ramas es que las comparaciones, junto con la elección de las políticas, ocurren en una serie cronológica. La política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. La adopción de decisiones de política es en el mejor de los casos un proceso difícil. Ni los científicos sociales, ni los políticos ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas. Un *policymaker* sabio espera, por consiguiente, que sus políticas logren sólo en parte lo que espera y que, al mismo tiempo, produzcan consecuencias imprevistas e indeseadas. Por consiguiente, al decidir a través de una *sucesión* de cambios incrementales, evita de diversas maneras errores serios.

En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado –con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo.

Contrastemos este análisis comparativo de cambios incrementales con la aspiración teórica del método de la raíz. El hombre no puede pensar sin clasificar, sin subsumir una experiencia bajo una categoría más general de experiencia. El intento de categorizar lo más posible y de encontrar proposiciones generales que se puedan aplicar a situaciones específicas es lo que yo llamo “teoría”. Mientras que el análisis de la raíz depende mucho de la teoría, el método de la rama no. Los analistas que prefieren el método de ir a la raíz dan por hecho que la teoría es la manera más sistemática y económica de utilizar el conocimiento pertinente para entender un problema específico. Aun concediendo este supuesto, el triste hecho es que no tenemos teoría adecuada para aplicarla a problemas en ninguna área de políticas, aunque la teoría sea más adecuada en algunas áreas –como la política monetaria, por ejemplo– que en otras. El análisis comparativo, que conlleva el método del irse por las ramas, es una alternativa sistemática a la teoría.

⁷ La liga entre la práctica del método de las comparaciones limitadas sucesivas y el ajuste mutuo de intereses en un proceso de toma de decisiones muy fragmentado le añade una nueva faceta a las teorías pluralistas del gobierno y la administración pública.

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

Supongamos que un administrador deba elegir entre un pequeño grupo de políticas que difieren sólo incrementalmente entre sí y respecto de la política actual. Podría tener la aspiración de “entender” cada una de las alternativas por ejemplo, conocer todas las consecuencias de cada aspecto de cada política. En este caso, necesitará por supuesto la teoría. En los hechos, sin embargo, para los propósitos de la toma de decisiones, necesita conocer sólo las consecuencias de cada uno de los aspectos en los que las políticas difieren una de otra. Para esta aspiración mucho más modesta, no necesita la teoría (aunque le podría ser de gran ayuda, si la tuviera), porque puede proceder a aislar las diferencias probables examinando las consecuencias diferentes de las políticas pasadas. Se trata de un programa factible porque puede basar sus observaciones en una larga secuencia de cambios incrementales.

Por ejemplo, sin una teoría social más acabada de la delincuencia juvenil que la que los especialistas han elaborado hasta ahora, uno no puede de ninguna manera entender cómo una variedad de políticas públicas digamos de educación, vivienda, recreación, empleo, relaciones interétnicas y policía podrían favorecer o prevenir la delincuencia. Ahora bien, sin un conocimiento semejante no se puede obtener la visión total del problema que prescriben los modelos del método de la raíz. En contraste, si uno quiere meramente poner en juego el conocimiento que es suficiente para elegir entre un pequeño grupo de políticas similares –políticas alternativas de procedimientos judiciales para jóvenes infractores– se pueden analizar comparativamente los resultados que alcanzaron decisiones políticas similares en el pasado.

Teóricos y prácticos

Esta diferencia explica –al menos en algunos casos– porqué el administrador con frecuencia siente que el consultor externo o el especialista académico no le es de gran ayuda, y porqué el académico, a su vez, insiste en la necesidad de más teoría. También explica por- qué un administrador se siente frecuentemente más seguro cuando sigue sus propias intuiciones que cuando se guía por el consejo de los teóricos. Los teóricos con frecuencia le piden al administrador tomar el camino menos directo para resolver sus problemas; en efecto, le piden que se rija según los mejores cánones del método científico, cuando el administrador sabe que la mejor teoría disponible no funciona tan bien como las comparaciones incrementales, más modestas. Los teóricos no se dan cuenta de que con frecuencia el administrador en realidad está operando con un método sistemático. Sería tonto llevar esta explicación demasiado lejos, ya que a veces los decisores prácticos ni tienen un enfoque teórico ni utilizan las comparaciones sucesivas, ni ningún otro método sistemático.

Puede valer la pena hacer hincapié en que la teoría es a veces de una utilidad extremadamente limitada en la elaboración de políticas al menos por dos razones bastante diferentes. La teoría se nutre de hechos; se puede construir la teoría si se reúne una gran cantidad de observaciones. Y normalmente no es lo bastante precisa para aplicarla al proceso de las políticas que se desarrollan en cambios pequeños. Por el contrario, el método comparativo no tiene una necesidad tan grande de datos y dirige la atención del analista sólo a aquellos datos que son importantes para las elecciones finas que debe realizar el decisor.

Con respecto a la precisión de la teoría, la teoría económica es un buen ejemplo. Predice que una economía sin dinero y sin precios asignará erróneamente los recursos en ciertas áreas específicas. Pero este descubrimiento tiene que ver con una alternativa muy lejana a la clase de políticas que los administradores enfrentan y en las que necesitan ayuda. Por otra parte, no es lo bastante precisa para predecir las consecuencias de las políticas que limitan las fusiones de empresas, y ésta es la clase de cuestión en la que necesitan ayuda los administradores. Sólo en áreas relativamente restringidas la teoría económica alcanza suficiente precisión como para ayudar concretamente a resolver las cuestiones de política. Su utilidad en la toma de decisiones es siempre tan limitada que necesita complementarse con el análisis comparativo.