

LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS

Luis F. Aguilar Villanueva
(ESTUDIO INTRODUCTORIO y edición)

002864





No. DE ADQUISICION

1111

AUTOR

1.

FECHA DE ADQUISICION	NOMBRE DEL LECTOR
20/05/2016	Francisco Lopez
22/05/2016	Marcelo Nolasco
03/06/2016	Luis Alberto Torres
10/06/2016	Luis Alberto Torres
07/06/2016	Luis Alberto Torres
07/06/2016	Luis Alberto Torres

7º CUARTO DE REGISTRO

10/06/2016

10/06/2016

10/06/2016

10/06

LA HECHURA
de las Políticas

Colección Antologías de Política Pública
Segunda antología

LA HECHURA de las Políticas

THEODORE J. LOWI, GRAHAM T. ALLISON
CHARLES E. LINDBLOM, YEHEZKEL DROR
AMITAI ETZIONI, ROBERT GOODIN,
ILMAR WALDNER, JOHN FORESTER
GIANDOMENICO MAJONE, ARNOLD J. MELT5NER

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
estudio introductorio y edición



Primera edición, julio de 1992

© LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
Estudio introductorio y edición



© 1992, Por características tipográficas
de edición y derechos adquiridos
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA
LIBRERO-EDITOR
Derechos reservados conforme a la ley

ISBN: 968-842-319-1

IMPRESO EN MÉXICO. *PRINTED IN MEXICO*

LIBRO 25-1000-92
PRECIO \$

ALINICIAR cada uno de los capítulos, que en traducción a la lengua castellana contiene la *Colección Antologías de Política Pública*, se hace mención de la ficha bibliográfica de la publicación que sirvió de fuente al texto que presentamos.

En todos los casos, se obtuvo la anuencia conducente por parte de los propietarios de los derechos de edición. Son las editoriales quienes a su vez, por acuerdo con los autores desde el origen de la publicación, en el caso de los que aquí se contienen, las que conservan los mencionados derechos. A ellas, a quienes ellas representan, y a quienes hicieron la traducción, por hacer posible este esfuerzo, nuestro sincero reconocimiento.

LOS EDITORES

Presentación

MUCHOS SON *los motivos, vitales e intelectuales, que me han impulsado a ocuparme cada vez más intensamente de la racionalidad de la gestión pública. Tal vez se deba a mi primera formación filosófica, a mi propensión weberiana o a mis insatisfactorias andanzas administrativas de hace años. Pero mucho tiene que ver el ser ciudadano de un estado que, por numerosísimas razones, está todavía en proceso de configurarse como un estado plenamente legal, fiscal, y administrativamente eficiente. Al afecto por la legalidad, el cuidado fiscal, la eficiencia administrativa, el servicio público, la consensualidad política, obedece el esfuerzo por desarrollar en nuestro medio el estudio sistemático de las políticas públicas: su análisis, diseño, puesta en práctica, evaluación.*

La cultura política y administrativa dominante me ha siempre preocupado por su enfático historicismo y masismo, atributos que en mucho reflejan la naturaleza y ética de la sociedad tradicional que todavía somos, aun si en transición hacia la modernidad. En mi opinión esta cultura terminó, acaso contra sus buenos propósitos, en postrar una idea de la política centrada en las libertades privadas y públicas de los ciudadanos, en la legalidad e imparcialidad, en la representatividad y responsabilidad de los poderes del estado, y en la racionalidad de la administración. Sólo recientemente, después de duras lecciones, sociedad y estado han empezado a cuestionar sus maneras de entenderse y comportarse, sus inclinaciones y expectativas recíprocas. Creo que el rescate y la búsqueda de Lo Público puede ayudar a enfrentar viejas limitaciones de la decisión y gestión gu-

bernamental: la conducción centralizada, la tentación patrimonialista, el descuido de recursos y bienes públicos, la burocratización de las iniciativas y, principalmente, la fundamentación factual, narrativa y proyectual del estado (en vez de una normativa, argumentativa y estratégicamente funcional).

Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales. Nuestros politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación del sistema político, a los alcances y límites de su funcionamiento, a los canales y procesos de producción del consenso, a las varias patologías del sistema. Contamos con estudios extraordinarios. Pero pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas, acerca de sus éxitos y fracasos en diversas áreas de asuntos públicos, que en mucho habrían ayudado a allegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino (casi siempre imaginado como catastrófico) del sistema político. Por otra parte, nuestra "teoría" de la administración pública ha quedado atrapada entre las consideraciones jurídicas institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, instancias y procedimientos formales...) y las menores consideraciones operativas para cumplir órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas. Al acercar la administración pública al proceso decisorio de las políticas y a su compleja puesta en práctica se rescataría su olvidado sentido clásico de gobierno, de buen gobierno, y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión. Abandonaría su triste imagen burocrática de empleo subordinado, simplemente procedural, de ventanilla

y papeleo. Entender, definir y explicar el proceso de las políticas, así como prescribir mejores acercamientos a su formulación y desarrollo, es innegablemente una tarea teórica y práctica tan básica y crucial como complicada. Y dicho más divertida que polémicamente, puede contribuir a bajarle los humos a una ciencia política frecuentemente imaginativa y levantarle la autoestima a una disciplina publicoadministrativa demasiado famular y hasta servil en su programa de investigación.

La "Colección de Política Pública", que se pretende abierta y se obliga a publicaciones anuales, abre con cuatro antologías. Todas contienen y traducen principalmente a autores estadounidenses, porque ellos son los pioneros y promotores de los estudios de políticas públicas. Sus investigaciones, enfoques y enunciados son la plataforma sobre la que hay que construir y, puesto que se trata de ciencia y política, las referencias fundamentales a reafirmar, discutir, criticar, desarrollar, reajustar. En efecto, las policy sciences pertenecen a la sociedad abierta, no son piezas intelectuales de sociedades cerradas en una visión integrista del mundo y de sí mismas. Por ello, espero que sean pocos en nuestro medio los predisuestos a calificar el análisis de política pública como propaganda del imperialismo. Sería viejo y triste. También lo sería su apología candorosa y su presentación como la fórmula dorada para solucionar los males del mundo. El tono profético y redentor de las ciencias sociales, tan característico y dominante de los años sesenta y setenta, ya no impresiona a nadie. A nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos. De todos modos, en los cuatro volúmenes ahora publicados se ofrecen textos que dan una visión realista y plural de la disciplina, de sus logros y defectos, de sus afinidades, diferencias y polémicas. No se ofrece al lector un panorama

uniforme, integrado y confortable de la disciplina, que pudiera despertar falsas expectativas intelectuales y prácticas.

Como toda antología, la selección es lamentablemente una exclusión. Muchos textos interesantes fueron pensados pero no escogidos. El propósito ha sido mostrar el mundo de la disciplina, picar la curiosidad por explorarlo, no ser exhaustivo. Las bibliografías que acompañan los diferentes ensayos compensarán las omisiones y abrirán nuevas interrogantes y pistas. En general, traté de seleccionar textos que además de ser una referencia permanente en los desarrollos de la disciplina, rebasaran la circunstancia norteamericana y tuvieran la fecundidad de los conceptos y enunciados generales, útiles para la investigación y formulación de las políticas en otros contextos.

En el primer volumen, «El estudio de las políticas públicas», se traducen textos fontales de su nacimiento y ensayos que reconstruyen su desarrollo, orientaciones, alcances y debilidades. En el segundo volumen, «La hechura de las políticas», se traducen textos básicos y multicitados sobre la noción de política pública, los modelos de análisis y decisión de políticas, así como las polémicas ineludibles entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades plurales y competitivas. En el tercer volumen, «Problemas públicos y Agenda de gobierno», desde la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; como definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos. En el cuarto volumen, «La implementación de las políticas», se traducen textos fundamentales sobre la puesta en práctica de las políticas: las mejores decisiones públicas

pueden desfigurarse en su proceso de realización y, en consecuencia, cuáles estrategias seguir para evitar desvíos e incumplimientos.

En cada volumen los textos seleccionados son precedidos por una introducción que es un ensayo temático más que un comentario pormenorizado de los textos. En la introducción se contextualizan y plantean las preguntas claves, se señalan las líneas de discusión y respuesta, no sin apuntar aquí y allá deficiencias. Por último, conviene advertir, para evitar sesgos que perjudiquen la recepción de la disciplina, que el significado teórico y práctico de las ciencias o análisis de las políticas se fundamenta en la exigencia de racionalidad de la elaboración de las políticas y no en la manera como concibamos, ustedes o yo, las relaciones entre estado y sociedad, la naturaleza de las funciones del estado y el ámbito de su intervención. Para la validez de su ejercicio intelectual, el programa de investigación de las ciencias o análisis de políticas no necesita comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa sobre el estado o la acción gubernamental. Basta el reclamo enteramente ciudadano de legalidad y eficiencia de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales. La coloración valorativa más específica está toda ella a cargo del investigador, bajo el impulso de las polémicas y posiciones políticas de gobernantes y ciudadanos.

Los productos de la vida académica, como los de la vida política y administrativa resultan siempre de una acción colectiva, aunque la responsabilidad de los autores y los actores, siempre individuales, sea ineludible. Por ello, los reconocimientos y agradecimientos a colegas y colaboradores son merecidamente obligados. El ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) y particularmente su entonces rector, Lic. Javier Beristáin, han brindado su simpatía y apoyo a esta empresa intelectual. A esta institución académica se debe la creación en 1987 de la primera Maestría en Políticas Públicas en México. Ha sido para mí una distinción participar en su diseño, revisión y docencia. Varios de los textos que aquí se presentan fueron expuestos

y discutidos con las cuatro generaciones de estudiantes de la maestría. Mención especial merecen los profesores Federico Estévez, Arturo Fernández, Leopoldo Gómez, Ricardo Samaniego y Félix Vélez, a quienes debo buenas palabras e ideas en el trayecto. Tampoco puedo dejar de mencionar al círculo de profesores de la UAM (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Fernando Bazúa, Manuel Canto, Pedro Moreno, Francisco Suárez, Giovanna Valenti, Rodolfo Vergara, con quienes a lo largo de dos años, los martes por la tarde, comenté y discutí los supuestos, marcos conceptuales y recomendaciones del análisis de políticas públicas. A este grupo pertenece el profesor Ionathán Molinet, a quien quiero agradecer, junto con los profesores Benjamín Chagoyán y Sergio Valadez, su colaboración por haberme ayudado en la última fatigosa revisión de los textos que aquí se presentan.

Estas primeras antologías son en mucho productos de una inolvidable estadía intelectual en 1987 en el Institute of Governmental Studies de la Universidad de California en Berkeley. Durante ese año me dediqué a reconstruir la historia intelectual del movimiento de ciencias y análisis de políticas públicas, gracias al Advanced Research Award del programa Fulbright de intercambio académico. Fue mi primera experiencia en la activa comunidad académica norteamericana. Quiero recordar y agradecer a los profesores Victor Iones, Martin Landau, Gene Lee y, muy en especial a Todd LaPorte, todos del Instituto, sus comentarios y sugerencias a lo largo de mi investigación.

Obviamente agradecemos a las revistas especializadas: *Policy Sciences*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Public Policy*, *Policy Analysis*, *Journal of Public Policy*, *Public Administration Review*, entre otras, por habernos permitido la traducción de los artículos seleccionados.

Por último, quiero agradecer a las profesoras Blanca Torres y Soledad Loaeza, sucesivamente directoras del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el interés con que respalda-

ron mis estudios de política pública que ofrecen ya sus primeros productos. Los estudiantes de la carrera de administración pública, generación 1986-1990 de El Colegio de México, leyeron y discutieron muchos de los textos que ahora se publican, examinando su consistencia y aplicabilidad. Asimismo quedo muy agradecido a la señora Patricia Bourdón quien con profesionalismo asumió la tarea de transcribir y corregir mis introducciones. Ojalá este esfuerzo redunde en un mejor diseño y desarrollo de las políticas: una empresa pública conjunta de ciudadanía y gobierno.

/El Colegio de México, mayo, 1991J

Estudio introductorio

NO DEJA DE SER extraño el hecho de que el proceso de elaboración de las políticas, la hechura de las políticas, haya sido comparativamente poco estudiado. Y no deja de extrañar porque gobernar un estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental. Más aún, porque no se puede decir que, en lo mucho que va del siglo, los gobiernos hayan sido parsimoniosos y contenidos en sus decisiones. Pocos fueron los campos de acción social que escaparon a su impacto. Sin embargo, la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, quedaron sin investigación sistemática.

1. El olvido teórico de la elaboración de la política

Muchas razones, históricas y teóricas, explican el descuido y hasta olvido de la hechura de las políticas. Para limitarnos al ámbito intelectual, la razón principal es la orientación que tomó la ciencia (sociología) política, junto con la administración pública, y que terminó por volverse dominante. En la perspectiva de la ciencia política estándar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna. Las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectucción radi-

caba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. La estructura económica, el conflicto de las clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político... eran los factores más recorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían. No es el caso de evocar los teoremas de la determinación económica, el carácter de clase, las demandas del ambiente, la coalición y balance de los intereses organizados, que convertían el proceso gubernamental en un evento reactivo o instrumental más que propositivo, en un hecho subalterno y auxiliar: simple variable dependiente. El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones. Era gobernado más que gobierno. Fue entonces lógico estudiar la política más que las políticas, el sistema político entero más que el proceso como se adoptaba la decisión singular, los grandes movimientos colectivos o el desarrollo histórico global más que los pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de su proceso decisorio y operativo. Se prestó así mayor atención a la formación, estructura y funcionamiento del sistema político, al proceso de producción del consenso (proceso electoral, grupos de interés, competencia partidaria, cultura política...), al conflicto y cambio social. Demasiado tarde se reconoció la "autonomía relativa" del gobierno como para revertir la tendencia dominante, destacar la especificidad e importancia de la elaboración de las políticas y reconocer su causalidad propia en el conjunto social y en el proceso político. Hoy parece que la comunidad científica está más dispuesta a concederle un mayor margen de maniobra a los gobiernos, nacionales y locales, obviamente sin recaer en oportunismos decisionales.

En la perspectiva administrativa, las teorías aceptadas de la administración pública, cuando fueron más allá de consideraciones procedurales jurídicas, se construyeron desde la premisa de la dico-

tomía política-administración (con sus diversas variantes) o, más recientemente, desde la radicalización revolucionaria: la administración pública del capital privado. La visión marxista ortodoxa de los años setenta vaciaba de toda sustancialidad al proceso decisorio de las políticas (a la administración pública en general) y para entender su proceder exigía volver la mirada hacia las relaciones de producción, descubrir el tipo de dominio de clase o reconstruir el movimiento de la contradictoria formación social. Por su parte, la visión dicotómica, según la cual los políticos decidían y los administradores ejecutaban o llevaban a la práctica las decisiones tomadas, presuponía como dada la decisión de la política. Esta era el supuesto básico de la teoría administrativa, no su objeto de estudio: la decisión (gubernamental) de la política era el punto ciego de la administración pública, su *apriori*. Cómo realizar lo decidido, no cómo y por qué se llegó a la decisión, era el campo teórico propio de la administración pública. Obviamente la ejecución y puesta en práctica de la política decidida comportaba a su vez decisiones de los administradores, pero éstas eran consideradas elecciones sólo menores, operativas y auxiliares, predeterminadas por la gran decisión y por ella enmarcadas. En suma, la hechura de la política no tenía autonomía alguna o apenas relativa para la ciencia política convencional y, en contraste, tenía toda la autonomía para la administración pública. El resultado final, en ambos casos y por diversas razones, era que el proceso decisorio de la política se volvía un objeto de estudio externo-y marginal al corazón de las dos disciplinas.

Si la administración pública dejaba fuera de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas, porque en el fondo se presuponía que era un suceso trascendente de estricta naturaleza política, y si la actividad gubernamental-política era a su vez explicada en clave sociológica, con referencia a relaciones y agentes de poder estructurales, era evidente que la elaboración de las políticas no tenía por qué ser una cuestión teórica

significativa y tanto menos capital. Frente a la cuestión de las políticas la ciencia-sociología política no tenía problemas sino respuestas seguras. Una vez conocidas cuáles eran las relaciones de poder existentes en un sistema social, se sabía a cuál lógica obedecía el proceso decisorio de cualquier política, cuál instrumental iba a emplear, a cuáles restricciones se sujetaba. No había misterio alguno ni había por qué quebrarse la cabeza tratando de encontrar en la decisión gubernamental pública algo inédito, irreductible y crucial. Las eventuales diferencias entre las políticas eran sólo rapsódicas, incidentales, pero básicamente casos de la misma regla general, constituida y condicionada por la estructura social. El determinismo social de la política daba intelectualmente por descontado el sentido, el instrumental y los efectos del proceso decisorio de una política. Insistir en erigirlo como objeto específico y genuino de estudio era tomar el rábano por las hojas. No tenía por qué existir una ciencia de políticas si la decisión estaba condicionada de antemano. En el climax del estructuralismo, del sistema político compacto y omnímodo, de las leyes inexorables de la historia, reivindicar la decisión (pública o privada) no podía sino tener la sonoridad del autoengaño, delatar una actitud "precientífica". En una estructura social sin sujetos, sin decisores, con libertades amarradas, no tenía por qué ser el gobierno la excepción, sobre todo el gobierno, que por definición era el aparato coactivo y reglamentario del establecimiento. Pero como sucede tantas veces en otros campos de la vida, el olvido de las cosas importantes suele tomar la revancha.

Fue alto el precio pagado por causa del descuido teórico del proceso de elaboración de las políticas. El crecimiento del estado y la expansión de su aparato gubernamental fueron señal de que los grandes actores y poderes sociales, a cuya dinámica (constructiva o conflictiva) supuestamente se sometían las políticas, eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y bienestar público. Los poderes

sociales del sistema requerían cada vez más que el gobierno interviniera con ideas e iniciativas propias, para poder conciliar y ajustar sus intereses discrepantes y contribuir así al equilibrio general del conjunto. A su vez, los poderes sociales alternativos, los revolucionarios, buscaban hacerse rápidamente del gobierno y procedían a decidir con bastante independencia para dar a luz el *nuevo* orden social que se pretendía integrador y solidario. El hecho político del siglo, en gran parte opuesto al decir común de la teoría política, era el crecimiento del estado, social o socialista, cuyo poder de decisión obtenía cada vez mayor autonomía y extensión: mayor dominio sobre la vida. Sonaba irónico llamar al estado o al gobierno "instrumento" de la clase dominante o de la clase *revolucionaria*, cuando protagonizaba incontenible la acción colectiva. Los desaciertos de muchas políticas gubernamentales, por exceso de autonomía, están a la vista y en la memoria. Tal vez habrían podido evitarse con la atención (sisjternática al proceso decisorio de las políticas. La teoría es también un mecanismo social de control de la discrecionalidad y de la corazonada de los actores poderosos.

Hoy, en contraste, parece que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa. La progresiva pluralidad, diferenciación, autonomía y en muchos rubros autosuficiencia de los individuos y de los grupos ha ido desmantelando la tradicional visión colectivista-masista de la política, en mucho producto de las férreas teorías sociales estructurales y de la dilatada intervención estatal. Han ido perdiendo sentido y eficacia los grandes conglomerados colectivos a través de los cuales los ciudadanos y los productores-consumidores tenían que presentar y agregar sus intereses, para poder ser atendidos, así como han perdido sentido y eficacia los proyectos holísticos de soluciones globales, homologadoras. Hoy, tal vez en reacción pero con buenas razones, se reivindican resueltamente las comunidades políticas locales, la gestión pública descentralizada, el curnpli-

miento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias, la desagregación de los intereses públicos según los diversos niveles de gobierno... Todos estos reclamos son manifestaciones de una naciente idea y actitud política, reacia a la homologación de las cuestiones, al encuadramiento de los intereses en organismos uniformadores y omnívoros, al compromiso con doctrinas totalizadoras y programas políticos integristas. No todo es un asunto público, como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa. Ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional. Lógico es entonces que, en conexión con las funciones básicas constitucionales del estado necesario, sólo algunas cuestiones sean las cruciales en la interlocución de la sociedad con el estado. En consecuencia, las políticas del gobierno, relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y las comunidades, se han vuelto el lugar crítico del consenso y conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad, racionalidad de los gobiernos. En el fondo, el sentido y la función social del gobierno. Cada vez es más notoria la tendencia de grupos y comunidades a dar su consenso y confianza a gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas, mientras permanecen indiferentes y hasta insensibles, tal vez sospechosos, ante gobiernos que quieren hacer descansar su legitimidad en majestuosos manifiestos doctrinarios, interpretaciones lindas de la historia (universal o nacional) o úricamente en la arquitectura jurídica constitucional. Es la búsqueda actual de nuevos equilibrios entre el estado necesario y la sociedad autónoma.

Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el soporte de un

riguroso ejercicio lógico, científico y *técnico*, las *decisiones* de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales. En el proceso decisorio de las políticas hay intrínsecamente un componente factual, una estimación causal de las consecuencias probables a partir de las acciones y medios disponibles. Sin ese ejercicio de cálculo bajo restricciones se condena la acción de gobierno al amateurismo, a la ineffectividad. Sólo en regímenes de dominación tradicional o francamente autoritarios es pensable una idea de la elaboración de las políticas sin incorporación de conocimiento técnico y teórico, sin el sentido de lo que se puede hacer y lograr. Una idea del gobierno toda valorativa y proyectual sin incorporación simultánea de la escasez, la técnica, la causalidad, la incertidumbre, la circunstancia concreta, se asemeja a *los* gozosos finales de la historia del socialismo utópico y de los nacionalismos populistas. Pero poco tiene que ver con las funciones a cumplir por un gobierno de leyes y un gobierno fiscal, con responsabilidades claras, ante sus ciudadanos electores y sus contribuyentes. Y poco con una idea realista y responsable de la política y del gobierno, que busca estimar lo que es posible concretamente para los recursos de la sociedad y del estado. Soberanía no es omnipotencia, obviamente,

II *En busca de la noción de política*

Los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la *cuestión* de *si* la *política* sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

II.I. *La noción descriptiva de política*

En la definición descriptiva hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional: se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos... Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductuales, que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes. Como en otras situaciones y disputas de las ciencias sociales acerca de la formación de los conceptos, aquí también conviene recordar que un concepto no es algo que directamente se ofrece en la experiencia sino una construcción de los datos de experiencia a partir de perspectivas teóricas y aun valorativas. El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable.

La política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente e inequívoco que constituya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto... La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos (Hedo, 1972: 85).

Un buen resumen de los diversos significados del término "política" se encuentra en Joan Subirats (1989) y en Hogwood-Gunn (1984). En su lista, política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comer-

cial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir n número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado n puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización)...

Una mirada a las definiciones de los diccionarios de ciencia política arroja los siguientes componentes comunes:

- a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituída en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;

- d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social!. Una definición recapituladora de política es:

Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas. (Plano et al, 1973: 311).

En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión. Por su carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos

! "Ver, G. R. Roberts (1971) *A Dictionary of Political Analysis*, Sto Martin's Press, New York; Jau M. Shaftriz (1988): *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, The Dorsey Press, Chicago. J. Plano, M. Greenberg, R. Olton, R. E. Riggs (1973): *Political Science Dictionary*, The Dryden Press, Hinsdale.

(Rose, 1969: IX-X; Hecló, 1972: 84-86; Pressman y Wildavsky, 1973: XI-XII), aunque en su uso normal tienda a significar intenciones más que consecuencias, situaciones que se desean alcanzar más que resultados de hecho. Ahora bien, la consideración de que son irrelevantes políticamente las intenciones sin acciones y obras efectivas, junto con la observación casi llana de que una política así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales, llevan a concluir que una política, en segundo lugar, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. La política es entonces un proceso, un "curso de acción" (Friedrich, 1963: 79; Anderson, 1984: 3), que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones.

En efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el

estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Una política fiscal, industrial, habitacional, educativa... , mediante sus elementos regulatorios compulsivos o mediante sus incentivos económicos, confía en disparar una serie de decisiones y acciones -un curso de acción colectiva-, que se considera contundente y eficiente para producir la configuración social deseada. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, e) los hechos reales que la acción colectiva produce.

El policy-making implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas, y no es la simple decisión, singular y discreta que se toma en la calle Downing, en Westminster, en la Casa Blanca, en Washington. En este sentido, significa muchos más que *decision-making*, por cuanto con este término suele entenderse sólo el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención... Las interacciones y los ajustes continuos que comporta el *policy-making* hacen que éste sea correctamente descrito como proceso más

que como una acción única, decidida de una vez por todas (Rose, 1969: X).

El término política debe poder incluir lo que intencionalmente persigue y lo que realmente ocurre como resultado de la intención. Cualquier uso del término que excluyera los resultados no intencionales, indeseados... sería seguramente muy pobre. Por consiguiente, se puede sugerir que la política debería ser identificada operacionalmente no tanto por sus objetivos como por la conducta que de hecho sucede y que trata de realizar los objetivos (Hecló, 1972: 85).

(Política es) "El curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas" (Anderson, 1984: 3).

Giandomenico Majone (1978) va más allá, al hablar perspicazmente de "*policies versus decisions*". Quiere decir que las políticas no son solo decisiones en el sentido apenas dicho. Pero añade que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas. Las razones personales, subjetivas, que convencieron a un gobernante para tomar una decisión, pueden ser quizá poco convincentes para los demás actores políticos y ciudadanos, que poseen su propia información y valoración, adversos quizá a la percepción y elección gubernamental, reacios a la manipulación. Hay que construir entonces los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición. También en este respecto, "difieren muy significativamente las políticas y las decisiones, dado que los

argumentos a decir después de la decisión son de suyo irrelevantes para la lógica de la elección, pero no dejan de ser un elemento integral del policymaking" (1978: 166). Una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. En esta atinada observación, la política es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión" (Majone, 1989) con el fin de obtener el consenso. En efecto, parece que no tiene mucho sentido (es internamente contradictoria en el sustantivo) una política gubernamental que sea de entrada descalificada y boicoteada por el conjunto o la mayoría del público ciudadano, debido a que no están de acuerdo con los medios, agentes y fines del curso de acción del gobierno, diseñado con la pretensión de resolver los problemas y demandas ciudadanas. Las actividades de formación del consenso mediante comunicación son así, en pleno derecho, integrantes del concepto propio de la política. Se introduce así una racionalidad nueva, dialógica, en complemento y rebase de la llamada racionalidad instrumental, tan apreciada por el análisis de políticas convencional. Saca la cabeza la dimensión política de las políticas entre el mar de aspectos técnicos y económicos. A Majone se debe, en el ámbito de la disciplina, el rescate del énfasis en la naturaleza pública de las políticas. El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos. Aquí la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

II.2. *El concepto teórico de política*

El acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública es tan decisivo como variado. Aquí las teorías politológicas mayores, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, son determinantes. Quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante, a la base y acaso al margen de la autoridad estatal formalmente constituida, ha sido la pregunta central y también recelosa de la ciencia-sociología política. En esta perspectiva, las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas -[istos fantasmones de la arcaica filosofía política], se dice-, no son excepción sino exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos. Si las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestarias, administrativas, sean producto de la dominación de clase ("bloque en el poder"), de los ajustes mutuos entre los grupos de interés (corporativos o pluralistas), de la hegemonía de una élite (tradicional o modernizante) del peso irresistible de las metrópolis sobre periferias indefensas... etc, todo esto va a depender del cuerpo teórico desde el cual el investigador-analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba. La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica. Todo el esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o tal vez simplemente rutinaria. En este punto, la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* está prejugada por la teoría mayor de referencia.

En la literatura norteamericana, la posición básica sobre la noción-naturaleza de la política ha sido ofrecida por Theodore J. Lowi (1964) en un artículo de permanente referencia en la investigación, en los debates teóricos y en la docencia curricular.² A partir de la provocadora afirmación de "la inexistencia de una teoría del poder" en la ciencia política norteamericana (pluralismo, elitismo, marxismo), Lowi desarrolla lo que llama un "marco de referencia", un "esquema interpretativo general" de la hechura de las políticas, alternativo y superior a los enfoques establecidos, con la intención de integrarlos en una visión conceptual mayor y empíricamente más consistente.

El punto de partida es una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de "los productos gubernamentales o políticas". Las actividades de *politics* se arman y orientan según las *policies*: en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política se juega toda en torno de las políticas. La competencia por llegar al gobierno persigue intencionalmente el objetivo de poseer o aumentar la capacidad de conseguir mayores y más permanentes conveniencias y provechos. En efecto, tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política.

² De particular importancia en el debate crítico o complementario de la tipología de Lowi son, en mi opinión: Kjellberg, F. (1977): "Do Policies (Really) Determine Politics? And Eventually **How?**", en *Policy Studies Journal* (Special Issue), pp. 554-570. Hayes, M.T. (1978): "The Semi-Sovereign Pressure Groups", en *Journal of Politics*, n. 40, pp. 134-161. Spitzer, R.J. (1987): "Promising Policy Theory: Revising The Arenas of Power", en *Policy Studies Journal*, vol. 16, n. 4, pp. 713-724 (seguido de un comentario del mismo Th. Lowi). La ulterior fina discusión entre Spitzer y Kellow se encuentra en *Policy Studies Journal*, vol. 17, n. 3, pp. 529-550.

La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable o efímera de relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto o la concertación, son todas conductas que obedecen al cálculo y expectativa de las utilidades que el poder público y sus productos, las políticas, pueden ofrecer en un determinado campo de interés. A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas -su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. "Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo" (1964:689). La conclusión es lógica: si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño.

En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder, como teorizan marxistas, elitistas, y corporativistas. Lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, "arenas". La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera como quiere tratarlas (objetivos, instrumentos, operadores, recursos, tiempos...) terminan

por fortalecer o debilitar los intereses y expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados. Se configuran entonces varias, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible. No hay entonces una política en general ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Es más apropiado insistir en la diferenciación de las definiciones de política, en las políticas al plural, y no en una definición general de política. Por eso importa clasificarlas y Lowi las clasifica conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

A él debemos la clasificación canónica de las políticas: *regulatorias*, *distributivas*, *redistributivas*. Cada una desarrolla una estructura política característica. La política distributiva es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas; aquí ciertos enfoques explicativos, afines pero no equivalentes al pluralismo de los grupos de interés, son los pertinentes. La política regulatoria, en cambio, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para

el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa. La política redistributiva, la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales. En este ámbito de políticas las teorías de élites y clases alcanzan su más confiable nivel explicativo. El lugar institucional o jurisdicción de la autoridad formal, en el que se enfrentan estos poderes e intereses, son las oficinas administrativas del Ejecutivo, las Comisiones del Congreso para las políticas-arenas distributivas, el pleno del Congreso para las regulatorias, y el Poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales fundamentales para las redistributivas.

En un artículo posterior (1972), Lowi reelaboró su clasificación, prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad. El enunciado básico sigue siendo que "las políticas determinan la política", en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas (beneficiosas o nocivas) previsibles por parte del gobierno. LO que ahora se añade de manera clara y preponderante es que el tipo de política esperable está a su vez y en el fondo determinado por el **tipo** de coacción que el gobierno podría razonable-

mente emplear en el tratamiento de las cuestiones. La coacción es llamada "horizontal", para denotar su extensión y alcance: si concierne sólo a las conductas o llega también a efectuar los contextos de la acción. Es llamada "vertical", para denotar su intensidad y fuerza: si comporta sanciones inmediatas y directas o sólo remotas. *Con* el nuevo criterio de la coactividad aplicable por una política, la clasificación incorpora un nuevo tipo de política, la *constituent policy*, las "políticas constituyentes", que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

En esta nueva perspectiva, las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones conciernen a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las distributivas e inmediata en las regulatorias, propiciando una lucha política descentralizada, temática y hasta local. En contraste, las políticas constituyentes y las redistributivas coinciden en que sus sanciones posibles se extienden hasta involucrar los contextos de conducta, pero difieren en la fuerza de sus sanciones que son respectivamente remotas e inmediatas; por ello, estos dos tipos de políticas suponen, desarrollan o refuerzan una arena de política más centralizada, integral y globalizadora, que arrastra a todo el conjunto social, aunque no con la misma carga de confrontación. Las políticas regulatorias y redistributivas coinciden en que ambas implican sanciones directas e inmediatas contra eventuales renitentes, pero difieren en el aspecto de que las primeras sólo afectan los comportamientos individuales y las segundas involucran obviamente el contexto en que se desenvuelve la acción individual al modificar el contexto económico y social; por ello, tienden a generar una política pluralista proclive al conflicto y obligada a la negociación entre los contendientes. Asimismo-

mo las políticas distributivas y las constituyentes, aunque difieren en su alcance, pues afectan las primeras al comportamiento y las segundas al entorno mismo de la conducta, coinciden en que su amenaza de sanciones es remota y débil; por ello, generan o suponen arenas de conflictos blandos, susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos.

Las dos tipologías de las políticas terminan por decir o recordar, muy correctamente, que la política en un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homologadora, con un formato que se repite y aplica de la misma manera en todos los ámbitos donde hay necesidades vitales, intereses en juego y problemas a resolver. Los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y con diferentes instrumentos. No necesariamente todo tiene que ser tratado con gasto público, con el dinero por delante, o todo con reglamentos, estrechando los alcances de las libertades individuales. Tampoco todo espera una revolución que rehaga el orden de las relaciones sociales. Pero esta diversidad (y hasta singularidad) de las políticas no es casual, tiene una lógica, responde a las fuerzas sociales que se enfrentan o se anudan en torno de cuestiones específicas y que, por consiguiente, amplían o recortan el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en correlario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad coactiva del gobierno. Hay demandas y cuestiones intensamente vitales para grupos particulares, pero que por su carácter idiosincrásico, sin graves impactos en el conjunto del sistema establecido, no necesitan políticas mayores con altas inversiones políticas de regulación, redistribución o reconstitución. En contraste, emergen y se configuran cuestiones que cruzan todo el sistema social, despiertan la insurgencia de las organizaciones sociales más poderosas, y que no pueden ser abordadas con medidas de asignación abundante de recursos o con reglamentos que prohíban determinadas conductas y desalienten eventuales resistencias o infracciones con sanciones costosas. En suma, no hay una estructura

de poder única, constante y global, que tiene en cautiverio al poder estatal o que, en sentido contrario, hace que el gobierno sea el protagonista incontenible. La vida política es diferenciada, mutable, realistamente particular. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas. No hay ningún actor social, inclusive el poderoso gobierno con su indisputable monopolio de la coacción, que siempre y en todas partes obtenga la parte del león. Esta visión de un mundo político unilateralmente homogéneo, con triunfadores y perdedores constantes, es más afín a las sociedades tradicionales que a la dinámica plural competitiva de las sociedades abiertas.

La visión politológica de Lowi, que ve en la elaboración de cada política la contienda de las fuerzas sociales, va a ser completada por Graham T. Allison en un artículo clásico (1969), después libro (1971). Su tesis central es que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan mediante algún dispositivo de observación transparente de los hechos que de manera directa revelan su verdad a un investigador sin preconceptos. Al contrario, el análisis y la elaboración política suceden desde un apriori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones. Los sucesos se miran desde específicos "lentes conceptuales" y toman el aspecto que los lentes conceden. Fuera de metáfora, el investigador o el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran "modelos conceptuales", "marcos de referencia", implícitos o explícitos. Estos a su vez determinan la manera de describir los hechos en estudio, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros. Y, más allá de la mera actividad intelectual, condicionan las recomendaciones de las acciones a decidir para atacar los hechos indeseados y conducir los sucesos hacia las situaciones deseadas. En uno de los momentos más altos del con-

ductismo, el recordatorio de Allison de que el conocimiento es una "construcción" fue no sólo inusitado sino heurísticamente productivo. Permitía entender mejor el proceso de elaboración de las políticas: cómo y por qué se desarrollaba el análisis por un cierto rumbo, dejando fuera de foco aspectos que se consideraban importantísimos y hasta cruciales desde otros puntos de vista; cómo y por qué se construían sólo ciertas opciones de acción para atacar los sucesos problemáticos y se descartaban otros abordajes posibles y comparativamente más eficaces; cómo y por qué se decidía de esa manera y no de otra.

La óptica politológica en la construcción de políticas no es entonces ni única ni idónea por antonomasia. Hay otros enfoques que ven la política desde otros ángulos y cuya luz conduce a otras definiciones de la política y a otras formas de diseño, decisión y puesta en práctica. Además de los ojos políticos, existen los organizacionales de las teorías administrativas y los estrictamente racionales, a la manera de la teoría económica. Se puede analizar la política desde "el modelo de política racional" (modelo 1), que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una "elección racional" (*rational choice*), que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes. En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta. De este modelo de análisis y decisión ejemplar están llenos los textos de administración pública, planeación, análisis de política. Y a él se acercan las reconstrucciones claras y limpias de la historia con sus héroes racionales y sus villanos pasionales, equivocados. Obviamente es la visión que de la política tienen o que a la política exigen los que la quieren inspirada toda por la ciencia y la tecnología.

En contraste, hay otros dos modelos alternativos: "el modelo del proceso organizativo" (modelo II), que ve el curso de la política como un "producto organizacional" (*organizational output*), y "el modelo de política burocrática" (modelo III), que la considera sin más un "resultado político" (*political outcome*). Desde las teorías administrativas y de las organizaciones, se considera que la política se origina y configura en el marco del conjunto de las organizaciones públicas, cada una de las cuales posee sus redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación. En esta visión la política que se elige es la que se acomoda a lo que las organizaciones públicas pueden realmente hacer. So pena del malentendido, el conflicto y el boicot, la política no puede ser diseñada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización. Los objetivos son los productos que es razonable esperar de la maquinaria organizacional. Lo deseable es lo factible. Una política educativa es lo que realmente se puede efectuar con la capacidad instalada, los recursos humanos, la tecnología educativa en uso, la organización escolar. Esta atención a la estructura organizativa y a la gama de sus desempeños posibles restringe el diseño de la política, pero le ofrece la cualidad preciosa de la viabilidad y la efectividad. En esta perspectiva, es más probable que las políticas elegibles sean las "incrementales", las que no se separan mucho del actual quehacer de la organización, que comportan reformas aceptables de procedimiento e introducen innovaciones tecno-administrativas asimilables, sin sacudimientos y zozobras.

Otro enfoque de análisis intelectual y decisorio de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. La política es entonces una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes. No hay tal cosa

como un decisor unitario soberano, informado, capaz de estimar con precisión los costos y beneficios de sus acciones. La política no resulta de un cálculo desapasionado de cuáles son las consecuencias más probables y menos costosas de las acciones estratégicas que toman en consideración y anticipan las movidas de opositores igualmente fríos, calculadores y maximizadores. Tampoco resulta de un cálculo realista acerca de la capacidad instalada de las organizaciones gubernamentales, de sus tecnologías y su capital humano, tratando de encontrar las decisiones que puedan ser efectivamente desarrolladas conforme a las especializaciones y habilidades que el gobierno posee en sus cuadros y operadores. Aquí la percepción es más ruda y terrenal. Una política plasma la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias y que en ocasión de cada política, imaginaria o realístamente redituable, buscan obtener los máximos y exclusivos provechos. En el fondo *policy* es la vieja *politics* de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas. La más sólida y resistente barrera al autoritarismo es la viabilidad política de sus decisiones, su posibilidad de ser apoyada, respaldada y limitada por los poderes y las libertades sociales. Pero también se corre el riesgo de una política pública que sea capturada por los poderosos intereses particulares que alrededor de ella tejen sus ventajas, privilegios e influencias.

Estos esquemas de interpretación y explicación han sido utilizados tanto en la tarea positiva como en la normativa del análisis de políticas. Han ayudado a saber cómo y por qué se formulan y efectúan las políticas así como de hecho ocurren. Han contribuido también a sugerir cómo podrían ser mejoradas las políticas en su diseño y eficacia. Obviamente los tres enfoques, en sus explicaciones y recomendaciones, enfatizan ciertos aspectos y correlaciones. En el límite, lo procedente sería encontrar políticas estrictamente racionales, pero susceptibles de factibilidad administrativa y viabilidad política. Para muchos, algo semejante a la búsqueda de la

cuadratura del círculo. Mientras tanto, en ese interminable ínterim, el análisis conceptual busca esforzadamente llegar a la síntesis de una decisión práctica que, explícita o implícitamente, pondere y complemente los elementos valorativos, económicos, administrativos y políticos que toda política conlleva en lidia con problemas públicos ingentes, complejos y cambiantes de una ciudadanía no siempre somnolienta y desconocedora.

III. El análisis y la decisión de las políticas

Muchas son las preguntas en torno del análisis de políticas. Averiguar cómo se efectúa el análisis, cuáles son los posibles tipos de análisis, qué cosa quiere realmente lograr el análisis, y si es capaz de efectuar lo que dice y pretende, son algunas de las varias cuestiones importantes. Pero la pregunta básica es la que concierne a la naturaleza misma del análisis: qué es, en qué consiste. ¿Es un análisis económico, cuantitativo, preocupado sólo por la asignación eficiente de los recursos públicos, o incluye también aspectos institucionales, administrativos, éticos y políticos? ¿Es sólo un ejercicio de acción racional, que se orienta a la maximización de las funciones deseadas, o incluye otras consideraciones que se pretenden también racionales, aunque no sean equivalentes a la noción de eficiencia técnica y económica? ¿Una política pública correcta es la que respeta el criterio de eficiencia o la que además incorpora y respeta otros criterios? ¿Cuáles serían éstos y en qué basan su obligatoriedad, conveniencia o utilidad para el análisis de las políticas? Las respuestas serán diversas según las varias concepciones y expectativas que se tengan de la política y, en particular, de lo que se juzga pueden o deben ser las relaciones entre razón y política, entre el análisis y la decisión pública. Y, vistas las cosas a fondo, el carácter de la respuesta dependerá mucho de las varias concepcio-

nes y apreciaciones que se tengan acerca de las funciones, ámbito y modos de intervención del estado.

Al revisar la vasta literatura del análisis de políticas, se puede observar que hay dos posiciones extremas en lo que se refiere a la naturaleza e instrumental del análisis y al papel que puede o debe jugar en la formulación de la política. Aquí, como en otros campos, se repite la polémica mayor entre una noción *racional* y una noción *transaccional* de la política. En un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política. Entre estos dos antípodas, se colocan variadas posiciones intermedias plausibles e inteligentes. A lo largo de la exposición, la polémica tomará diversos contenidos y niveles: sinopsis versus racionalidad limitada, elección racional versus incrementalismo decisonal, cientifización (tecnocratización) de la política versus interesados arreglos pluralistas o burocráticos...

El proyecto original de "ciencias de políticas" de Harold D. Lasswell, definido como "conocimiento *de*" y "conocimiento *en*" la política, representa una de las variaciones contemporáneas más importantes sobre el tema occidental del ejercicio del poder político. La política y el gobierno no son una actividad colectiva que se basa simplemente en la fuerza, pasión, poder, arbitrariedad o veleidad. Su guía y límite son (deben ser) las normas y los conocimientos racionales. Sin embargo, la relación que el proyecto lasswelliano quiso establecer entre el conocimiento y el proceso decisorio de las políticas -un proyecto interdisciplinario, plurimetódico, orientado a problemas, contextual- fue de inmediato ree-

laborada con un lenguaje alternativo que subrayó el enfoque disciplinario y normativo. Se dijo entonces que la tarea del "conocimiento *de*" podría bien ser el objetivo de la ciencia política, de la sociología o de la psicología, debido a sus métodos blandos de descripción, catalogación y explicación, pero el "conocimiento *en*", la introducción de normas racionales en la decisión, podía ser sólo actividad de la economía, la matemática aplicada, la ingeniería, debido a que cuentan con métodos analíticos y modelación rigurosa para estructurar los problemas y diseñar las opciones de política. Se desdibujó entonces, casi desde el comienzo, el proyecto lasswelliano, dividiéndose entre el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad, y el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas.

III.1. *Las dos comentos del análisis: Racionalismo e Incrementalismo*

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, fue casi espontáneo y lógico llamar "análisis de políticas" a la propuesta y/o a la actividad de mejorar las decisiones de políticas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico, más allá de las socorridísimas razones tradicionales de la experiencia, la intuición, la costumbre o la ley. Durante la guerra una gran variedad de decisiones (logísticas, bélicas, económicas, asistenciales...) había sido diseñada y llevada a cabo incorporando métodos cuantitativos y supuestos teóricos de comportamiento racional de los sujetos. Las políticas públicas podrían ser tal vez decisiones más complejas y conflictivas, pero no eran esencialmente diversas en sus partes, pasos y requerimientos. En efecto, descomponer un

problema de política en sus componentes básicos y estructurarlo, determinar cuáles serían los componentes a alterar y establecer así los objetivos de acción, identificar las posibles opciones de acción para efectuar los objetivos, compararlos en términos de su eficacia-eficiencia esperada, utilizando técnicas de modelación y cálculo cuantitativo (es decir, entendido positivístamente, "método científico") no podía más que evocar el *análisis* microeconómico de costo-beneficio y costo-efectividad, el análisis de sistemas y el de la investigación de operaciones, con sus técnicas y procedimientos lógico-cuantitativos de maximización mediante la programación lineal, teoría de juegos y colas, simulación... Edward S. Quade, director del departamento de matemáticas de la Corporación Rand, una de las figuras pioneras del análisis de políticas, defensor del enfoque cuantitativo pero también sensible a sus alcances y limitaciones, describe bien la situación:

Se usan frecuentemente otros nombres -investigación de operaciones, análisis de costo/beneficio y costo/efectividad, análisis de sistemas -para designar los estudios que llamamos análisis de políticas... Se pueden caracterizar muy sucintamente las relaciones entre la investigación de operaciones, el análisis de sistemas y el análisis de políticas de la manera siguiente: La investigación de operaciones busca (o buscaba) contribuir a realizar un objetivo dado de la mejor manera; el análisis de sistemas busca lo mismo, pero trata de realizar la cosa correcta y de la manera más económica; el análisis de políticas busca realizar lo mismo que el análisis de sistemas, pero con equidad. El análisis de sistemas es, entonces, una investigación de operaciones (en su concepción original) más inclusiva y abarcante, por cuanto comporta consideraciones de economía e investiga la interacción entre los fines y los medios. Y el análisis de políticas puede entenderse como un análisis de sistemas inclusivo y comprehensivo, pero con el añadido de que se inte-

resa por los impactos distributivos de la política. Más aún, el análisis de políticas presta mayor atención a la implementación y a las consideraciones políticas y organizacionales" (Quade, 1975: 22).

En la opinión de Quade no hay ni sustantiva ni propositivamente una diferencia entre el análisis de sistemas y el análisis de políticas.³ En efecto, el análisis de sistemas es "un enfoque sistemático que ayuda al decisor a escoger un curso de acción mediante la investigación integral de su problema, la invención de sus objetivos y opciones de acción, la contrastación de las opciones a la luz de sus consecuencias, el uso de un marco de referencia posiblemente analítico para aplicar intuición y juicio calificado al problema en cuestión". (Quade y Boucher, 1968: 2). Si acaso, la diferencia consiste en la magnitud y complejidad de los problemas públicos del estado, donde "intervienen y son predominantes los factores sociales y políticos". Por consiguiente, "el análisis de políticas se ha desarrollado en buena medida como una extensión del análisis de sistemas. Y, en mi opinión, el análisis de sistemas es una forma imperfecta y especializada de análisis de políticas, porque no acentúa las consecuencias distributivas de los costos y beneficios y no presta mucha atención a la implementación de la decisión y a los efectos políticos y organizacionales" (Quade, 1975: 25).

En esta visión, el análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios racionales de eficiencia *técnica* y eficiencia *económica*, aunque aborde problemas públicos elusivos,

³ Para un estudio más detallado del tema, ver Quade (1975, caps. 1 y 2, pp. 1-31), Quade y Boucher, eds. (1968). El primer trabajo crítico sobre la extrapolación del análisis de sistemas al de las políticas es el de Hoos, Ida (1972). *Systems Analysis in Public Policy: A Critique*. University of California Press, Berkeley. Las contrarespuestas a su libro en aquel entonces fueron muchas. Una inmediata, muy aguda, fue la de Pollock, Stephen M. (1972), "Rational Methods", en *Science*, n, 178.

complicados y "mal estructurados", "sin algoritmos para poder superar la resistencia de la tradición, las restricciones legales y la multitud de intereses privilegiados que inhiben cambios radicales y hasta morfológicos" (Ouade, 1975: 6). En efecto se trata de problemas en los que el debate tiende a concentrarse en los aspectos valorativos de los fines a realizar o de los componentes del problema a resolver -en el qué hacer más que en el cómo hacerlo- y en "las importantes cuestiones de equidad: quién se beneficia con la política o quién pagará por la política exige mucha mayor atención que la cuestión de cuál es la política que genera mayores beneficios netos sobre los costos" (: 7). En suma, en el análisis de políticas las consideraciones valorativas de equidad pública y de viabilidad política son de peso, así como las de factibilidad organizativo-administrativa. Por ello, el análisis de políticas es perfectamente adecuado para cuestiones tales como: "eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuestación, elección estratégica" (: 14). Pero, dicho muy sensata y láicamente, no es una ciencia exacta de las decisiones de política ni una panacea para todo tipo de males y problemas públicos. Es, sin duda, el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas, pero sin perder de vista que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno.

Con estas salvedades, el análisis de políticas dominante se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u optima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados.

No hay grandes novedades; es el esquema de "acción racional respecto de fines" (Weber), la racionalidad maximizadora del "hombre económico" (Simon), la racionalidad formal de cálculo o de medios-fines, también llamada descriptiva o descalificadora "racionalidad instrumental" (Marcuse, Adorno) o "sinóptica-omnicomprensiva" (Lindblom). Este esquema de análisis es la "visión aceptada" de la racionalidad práctica, la manera común de pensar la conducta racional de un actor o la gestión racional de una organización. También es el blanco de muchas críticas desde muchas perspectivas: cognoscitivas (racionalidad limitada), psicológicas (racionalización), institucionales, históricas.

En primer lugar, hay que hacer una investigación sistemática para saber cuáles son los objetivos de los que toman las decisiones y cuáles los criterios que emplean para decidir entre las opciones que prometen ser capaces de realizar los objetivos. Luego se requiere identificar las opciones, examinar si son factibles, compararlas en términos de su eficacia y costo, sin dejar de tomar en consideración los tiempos y el riesgo. Finalmente, se procede a diseñar las mejores opciones de acción o a elegir otros objetivos si los anteriores se demostraron deficientes (Quade y Boucher, 1968: 11).

Contra este esquema canónico de análisis y decisión racional reaccionó Charles E. Lindblom (1959, 1963, 1979). Su contrapropuesta ampliaba las tesis de "racionalidad limitada" de Simon (1945) y las de "sociedad abierta" e "ingeniería social gradual" de Popper (1945). Simon había mostrado que la soberana racionalidad maximizadora de utilidades resultaba en la práctica imposible, debido a los insalvables límites cognoscitivos de información, teoría y cálculo del decisor. Por su lado, la contundente crítica de Popper a una fundamentación inductiva de la ciencia y, por consiguiente, su idea de la ciencia como un proceso abierto de cono-

cimiento, con enunciados refutables por definición, apoyados en evidencia inconclusa, 10 habían conducido en el terreno de lo social a afirmar que ni la política ni las políticas, en sus fines o en sus medios, podían pretender basarse en conocimientos de validez absoluta, como quería hacer creer el autoritarismo de bases ideológicas y planificaciones centrales. Lo propio de las sociedades democráticas era la naturaleza abierta, experimental, autocorrectiva de sus decisiones; las estrategias de acción colectiva se apoyaban en conocimientos siempre relativos, en secuencias de conjeturas y refutaciones, en enunciados propensos al error y en procesos de aprendizaje. Si Simon insistía en los límites de la racionalidad, Popper destacaba el carácter progresivo de la racionalidad mediante autocrítica y autocorrección. Los dos, a su manera, advertían sobre los riesgos de políticas majestuosas y empresas gubernamentales taumáticas, que no podían descansar en un terreno cognoscitivo consistente y que, por ende, estaban más cercanas a la equivocación que al acierto.

Lindblom recogió y rehizo estas dos posiciones, al afirmar que los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la racionalidad omnicomprehensiva (teorías causales y modelación matemática del comportamiento), que hipotecaban el análisis de políticas dominante y la planificación. En su opinión, el método "racional-comprehensivo" (racional-exhaustivo) de análisis diseña indudablemente la decisión estrictamente racional que corresponde a un contexto de acción, pero no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes de carne y hueso. Es, cuando mucho, un concepto puro de acción racional, no un concepto empírico que describe las características del deliberar y decidir de los actores reales. En el abordaje de problemas complejos, como suelen ser los problemas públicos de las políticas, los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos afectan el proceso de elaboración de políti-

caso Querer elevarse al arquetipo de la racionalidad, de hecho inalcanzable, puede ser una actitud plausible pero inviable y quizá irresponsable. Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión. Las decisiones siguen, más bien, la regla pragmática de "salir del atolladero, del lío" ("*Muddling through*") y, fuera de metáfora, el "método de las comparaciones sucesivas limitadas", que posteriormente dividirá en "análisis de incrementalismo desarticulado" (*disjointed incrementalism*) y "análisis de incrementalismo simple".

Proceder a través de comparaciones sucesivas y limitadas es una estrategia que busca simplificar el análisis y la toma de decisiones, sin caer en la improvisación irracional de la decisión pública. Dos son los rasgos importantes del procedimiento. El primero consiste en reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las "políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevan actualmente a cabo... Estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo". Por consiguiente, en segundo lugar, implica "ignorar muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración" (Lindblom, 1959: 84-85). Este método de formulación selectiva de políticas reduce o elimina la necesidad de descansar en teorías previas, sin por ello ir a parar en la precipitación y veleidad de la decisión de una política. En efecto, una política (comercial, agrícola, educati-

va...) no es una decisión inédita, forma parte de una historia de decisiones, de la que se conocen los logros y fracasos de sus operaciones e intentos. Es el eslabón de una cadena de decisiones sucesivas que buscan realizar un objetivo o resolver un problema, sin lograrlo cabalmente. "Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones" (Lindblom, 1959: 86).

Cualquier política a decidir en un momento dado tiene precedentes cognoscitivos, memorias y experiencias. Cuenta con un conocimiento que le permite saber cuáles acciones produjeron cuáles consecuencias en cuáles circunstancias. El hecho de que para la toma de decisiones se comparen sólo las opciones políticas que se separan en el margen de las políticas actualmente en operación (ya por introducción de algún nuevo factor, ya por modificación graduable del valor de un factor causal presente), permite calcular razonablemente las consecuencias de las nuevas opciones y reducir sus probabilidades de error y fracaso. Este método de análisis comparativo (que podría ser enriquecido con una lógica de inducción rigurosa) entre políticas sucesivas, apenas diferentes, "no requiere teoría". Y es absurdo, en su opinión, pretender contar con un sistema de teoremas causales para todos los problemas empíricos inusuales y cambiantes que los gobiernos enfrentan. "Para los propósitos de la elaboración de políticas se requiere conocer sólo las consecuencias de los aspectos en los que cada política difiere. Para esta aspiración mucho más modesta, no se requiere teoría, aunque puede ser de gran ayuda. Se puede proceder a aislar las probables diferencias examinando las consecuencias diversas que resultarían respecto de las consecuencias de las políticas pasadas. Es un programa viable porque sus observaciones pueden basarse en una larga secuencia de cambios incrementales" (Lindblom, 1959: 87).

Este análisis incremental, limitado, comparativo y sucesivo, no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior. Más aún, al tener como criterio de corrección la incrementalidad, esta estrategia de análisis conduce a ajustar gradual y realísticamente los objetivos preferidos por sociedad y gobierno. Pone a la obra un aprendizaje de lo que realísticamente hay que preferir y no sólo de cómo realizar los objetivos deseados. Saber lo que se puede hacer bien.

A pesar de las precisiones posteriores de Lindblom (1979) su método de análisis para las decisiones de gobierno se desplazó hacia una propuesta "incremental", gradual, de gobernar y hacer política (*incremental politics*). Este estilo de gobernar, que aumenta correctivamente vez por vez el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por él como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, "poliárquicas", en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados, autónomos y capaces de presión efectiva. Por otro lado, la desvalorización que sufre el papel de la teoría en la adopción de decisiones lo llevó a insistir, primero, en el carácter selectivo, "partidario", de todo análisis de políticas (*ipartisan analysis*), cuya principal característica es la de analizar y diseñar las políticas desde previos compromisos valorativos, desde tomas de partido claras y resueltas, con el fin de defender los propios valores e intereses ante adversarios o de persuadir (e inducir a la concertación) a rivales políticos. De ahí no había más que un paso a su afirmación de que "los ajustes mutuos partidarios" (*mutual partisan adjustment*) juegan un papel en el análisis y diseño de políticas tan o más importante que el de la búsqueda y aplicación de teoría rigurosa para tomar decisiones racionales. Lindblom quiere decir que los problemas, necesidades y conflictos, que inevitablemente aparecen en la vida social, en-

cuentran su planteamiento y desahogo gracias a los inteligentes entendimientos, arreglos y transacciones de los actores sociales, más que mediante los elaboradísimos análisis y recomendaciones de analistas cerebrales pero distantes del campo de batalla de los intereses. Para fortuna de los gobiernos, los individuos y grupos, proclives al conflicto por el carácter exclusivista de sus intereses, tienen la capacidad y el sentido común de resolver la mayor parte de sus problemas con arreglos oportunos entre ellos, sin necesidad de recurrir siempre a una instancia externa de coordinación y control universal. El último Lindblom considera entonces que los ciudadanos resuelven con mayor frecuencia sus problemas a través de libres competiciones y cooperaciones, más que a través de una sistemática intervención fiscal y regulatoria del estado. El análisis racional de las políticas debe incorporarse a las estrategias de acción colectiva que la sociedad emprende. Difícilmente puede sustituirlas o sofocarlas, sin pagar el precio de la pérdida de consenso y la inviabilidad.

Las críticas al "incrementalismo" como modelo de análisis y decisión de políticas no se hicieron esperar. No sólo fue considerado una renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones públicas, sino una legitimación conservadora del balance de poder existente en una sociedad. Decidir en el margen, con pequeños y a veces apresurados cambios, significaba coartar la innovación, cerrar los ojos ante problemas públicos agudos, atacar los síntomas y no las causas. Justamente, como decía en su pionero artículo de 1959, su método era la invitación abierta a "irse por las ramas" más que "ir a la raíz" en el tratamiento de las cuestiones sociales. Concluir además que este estilo incremental de gobierno era el propio de las democracias pluralistas, resultaba para muchos escandaloso. En opinión de Lindblom, el gobierno que actúa en medio de la abierta competencia de ideas e intereses y frente a poderosas organizaciones sociales y políticas no tiene una amplia autonomía como para poder lanzarse a grandes empresas, parti-

cularmente si sus políticas no poseen el respaldo de teorías y tecnologías probadas y compartidas. Hacerlo es temerario y el costo del error será altísimo, pagadero también con la eventual alternancia en el poder. En contraste, corregir, ajustar, adaptar, reformar la última política a la obra en un área particular de problemas, disminuye la probabilidad de catástrofe, y los errores inevitables podrán ser rápidamente absorbidos y contrabalanceados por los grupos de interés afectados, que como "perros guardianes" alzarán la voz, cuestionarán y obligarán al gobierno a reparar y compensar los daños, deteniendo o revisando sus políticas. En ausencia de un cálculo cierto de las consecuencias que desatarán las decisiones, lo realmente racional para un gobierno es corregir limitada y sucesivamente sus pasadas decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos. El mecanismo autocorrectivo de las democracias pluralistas y competitivas se plasma en este estilo gradual e incansable de reelaborar las políticas. El incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos.

Las ideas de Lindblom alcanzaron su forma acabada, clara y sobria, en *The Policy-Making Process* (1990).⁴ Su punto de partida es la elaboración de las políticas y ésta es planteada como la cuestión específica de la racionalidad en la conducción de los asuntos públicos de una sociedad liberal-democrática. La tensión entre racionalidad y democracia, entre la eficacia del gobierno y la participación y vigilancia de la ciudadanía, acompaña entonces cualquier discusión acerca de cómo se elaboran de hecho las políticas o cómo han normativamente de elaborarse. El tema central del libro es "el conflicto entre el análisis y la política en la confección de las políticas y la posibilidad de que ambos sean de alguna manera complementarios" (: 12). Su posición cae del lado de la po-

⁴ En 1968 salió con el mismo título la primera edición. La segunda edición del 80 es algo mucho más que "corregida y aumentada". Es una entera reescritura del libro, que recapitula el recorrido intelectual de Lindblom con superior articulación y claridad.

lítica real y desde esta perspectiva reelabora el sentido y alcance del análisis. La novedad respecto de su producción pasada es su idea recapituladora del *Interactive Policy-Making*, junto con la centralidad del gobierno democrático. Los individuos y las organizaciones sociales, para abordar sus asuntos públicos, han generado muchas estrategias de acción colectiva, "interacciones". Votan, negocian, delegan a otros su decisión, cooperan, intercambian, fuerzan a los demás a una específica actuación... Cada una de estas interacciones está al origen de los intentos por resolver problemas colectivos -al origen de las políticas- y cada una muestra que en mucho "la interacción substituye al análisis", originando "políticas" pertinentes y eficaces para la atención de problemas públicos.

En muchas áreas de la vida y del gobierno, la interacción toma el lugar del análisis en la solución de los problemas. Por ejemplo, en las sociedades occidentales contemporáneas, las interacciones de mercado -comprar y vender- "resuelven" el problema de cómo y dónde asignar los recursos de la nación. Nadie necesita ponerse a analizar el problema, en contraste con los sistemas de estilo soviético en los que los planificadores se ocupan del análisis.

Decir que la interacción es una alternativa al análisis no es algo sencillo a primera vista... Las interacciones por sí mismas frecuentemente resuelven o aminoran los problemas. Las interacciones establecen o hacen las políticas. En tanto proceso de solución de problemas y de elaboración de políticas, las interacciones son una alternativa al análisis. Pueden siempre reemplazar al análisis y pueden con frecuencia lograr soluciones en donde falla el análisis" (Lindblom, 1980: 27).

La interacción política puede sustituir al análisis. Pero también lo necesita. A diferencia del análisis racionalista, programáticamente ajeno y hostil a todo interjuego político particularista, en la visión lindblomiana el análisis es un elemento indispensable para las negociaciones políticas. Es "un instrumento de control de los demás en la interacción política" y "un instrumento de persuasión". En efecto, los participantes en una política mejoran su desempeño en las controversias y transacciones políticas, si para la exposición y defensa de su posición se apoyan en análisis de situaciones, acciones y tendencias. Los resultados y argumentos del análisis ayudan a sustentar más informada y rigurosamente la propia posición, así como a ofrecer evidencia contraria a los opositores y debilitar sus posiciones; ayudan también a persuadir a adversarios o a convencer a reticentes con correlaciones o inferencias aceptadas. Se trata, en el fondo, de su vieja tesis del "análisis partidario", actualizada, con un mayor énfasis en lo que el análisis puede y debe ser en una democracia pluralista, donde los intereses son incancelablemente diferentes y, por ende, donde la discusión y la concertación será obligada. En suma, el análisis de política, políticamente comprometido y condicionado, es una actividad obligada en estados donde el autoritarismo gubernamental resulta imposible o donde su radio de discreción es muy limitado. Es difícil en las democracias pluralistas imponer la propia preferencia de fines y medios, sin ofrecer razones y sin debatir con grupos opositores o discrepantes. A menos que se les silencie, la oferta recíproca de razones, aun si partidarias, es tan necesaria como constructiva.

Obviamente las críticas no se hicieron esperar. Se consideró exageradamente que la propuesta lindblomiana era la invitación más elaborada para justificar la renuncia a todo esfuerzo por encontrar la política idónea y eficiente frente a los problemas públicos. Su "pluralismo" concertador era gratificante del sentido común, pero indefendible ante los reclamos racionales. Una línea crítica

a esta posición del análisis como ejercicio "racionalizador" de la política es la de Quade: "El análisis de políticas no es un instrumento del analista para abogar en favor de una cierta decisión. Así entendido, el análisis puede distorsionarse y de hecho se distorsiona. Idealmente, el análisis de políticas es imparcial, sin predisposiciones, diseñado para tomar en consideración la totalidad del problema y para darle a todos los factores y aspectos de la cuestión su peso propio. Si el analista se convierte sin más en el abogado de una causa, sus actividades de abogamiento pueden fácilmente afectar la razón de ser del análisis" (Quade, 1975: 21). Hasta la fecha, para muchos, Lindblom es el máximo exponente de dejar la política a merced del vaivén de los intereses, sin discutir su validez. En él desaparecerían el esfuerzo por el carácter público de las decisiones y el mal llamado "análisis" sería simplemente acomodarse bastante resignadamente a la dinámica reproductiva de un sistema político. Los intereses se sobrepondrían a la razón. Obviamente Lindblom debe sonreírse ante críticas y contrapropuestas que otorgan a la razón en política (democrática) una vida propia, que sobrevuela aristocrática por encima del juego de intereses.

Como en toda contienda significativa, las polémicas han sido a veces exageradamente elementales y a veces rigurosas. Esta antología ofrece muestras del debate. Pero, además de tomas y dacas, la polémica suscitó la búsqueda de otras estrategias analíticas y decisorias. Una multicitada en la literatura norteamericana ha sido la de Amitai Etzioni (1967), llamada "*Mixed Scanning*", que toma salomónicamente distancia de los dos extremos en confrontación y los acomuna en un "tercer enfoque". Su propuesta de una exploración mixta del problema se ubica en la dimensión de la práctica profesional del analista o del decisor, más que en el ámbito estrictamente teórico-metodológico en busca de un solvente policy-making. Es un atajo profesional más que una vía de solución. Reconoce que en la política son ineludibles las decisiones

fundamentales, estratégicas, respecto de las cuales es impertinente y contraproducente el abordaje incremental, pero insiste a la vez que un análisis debe adaptarse a las situaciones específicas y a la capacidad instalada (tiempo, recursos, apoyo...) de los decisores. Se impone entonces un estilo balanceado de los dos abordajes. "La exploración mixta incluye elementos de ambos enfoques empleando dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo pero sin gran detalle, y una cámara que se enfocaría a aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen un examen en profundidad. La exploración mixta puede tal vez dejar de lado áreas cuyos problemas serían puestos de manifiesto sólo con un enfoque de detalle, pero es probable que el incrementalismo no vea los lugares más obvios de aquellas áreas que no le son familiares" (1967: 389). Una visión general y contextual de la cuestión a resolver, que después se dedica al estudio puntual y preciso de algunos de sus componentes particulares, sería la estrategia. En parte es una estrategia racionalista porque no renuncia al análisis de fondo de ciertas situaciones y componentes considerados esenciales, pero sin llegar al extremo de exigirse examinar acabadamente todo el universo constitutivo y etiológico de la cuestión. En parte es también una estrategia incrementalista, porque no examinará exhaustivamente todas las dimensiones que encierra la cuestión, aunque distante del incrementalismo porque no se reducirá a tomar en examen sólo los componentes que le son ya conocidos y que una vez más manipulará marginalmente. Como en otros casos, la vía intermedia parece más un arreglo conceptual de la tensión que una solución.

III. 2. *La otra racionalidad del análisis: Majone*

Las ideas de Lindblom dieron pié a dos corrientes: por un lado, la del análisis como "arte y artesanía" (Majone: 1978, Wildavsky, 1979) que en su fórmula más elaborada terminó en una "concepción dialéctica del análisis de políticas" (Majone, 1989); por el otro lado, la tendencia a alejarse del análisis como un simple ejercicio de "especulación intelectual" y darle más peso a la viva realidad de la "interacción social" (Wildavsky, 1979) cuyos resultados prácticos son tan pertinentes y efectivos en el abordaje de los problemas públicos como los resultados teóricos del análisis. La primera corriente retoma, depura y enriquece la primaria intuición del "análisis partidario" como instrumento de persuasión y acuerdo frente a rivales políticos incancelables. La segunda corriente amplía las tesis pluralistas del "ajuste mutuo" entre actores políticos. Obviamente las dos corrientes van más allá de Lindblom, con preocupaciones y desarrollos propios.

La intuición original de Majone fue que el análisis de políticas no escolar, que no se resigna a ser un documento intelectualmente extraordinario pero condenado a terminar en el cajón de los directivos, poco se parece al proceso de solución racional de problemas y mucho al proceso de argumentación y convencimiento intersubjetivo. Si se quiere incidir en las decisiones de políticas, el conocimiento del analista tiene que tener relevancia práctica, mostrar a decisores, operadores o interesados que la estrategia de acción que propone es conducente, con objetivos a preferir y factibles. El análisis de políticas, pueda o no cumplir satisfactoriamente las condiciones del modelo de decisión racional respecto de fines o de solución racional de problemas (en su opinión, modelo inviable y metodológicamente obsoleto), debe ofrecer razones, "explicar un cierto tipo de decisión y persuadir a los demás que la acepten". Sin uso práctico actual o potencial, el análisis de

políticas pierde sentido. Propone entonces un "análisis retrospectivo", diverso y complementario al "análisis prospectivo" convencional (en busca de los medios eficientes para fines dados), que después de la decisión "ofrece a la política su base doctrinal, busca aumentar el consenso, responde a las críticas, descubre nuevas consecuencias, mejora su congruencia con otras políticas". En este tipo de *análisis postdecisional*, la argumentación es fundamental, por cuanto "selecciona una particular combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos que parecen ser los más apropiados para convencer a una audiencia particular" (Majone, 1978: 116, 168). La intuición del "análisis de políticas como un trabajo de artesanía" (*Policy Analysis as Craftwork*) quiere sugerir la semejanza que corre entre el trabajo de un analista y el de un artesano. El analista no utiliza materiales sino datos, técnicas, teoremas y modelos, tal vez generales y a todos accesibles, pero con el fin de producir evidencias y argumentos que persuadan de la calidad y pertinencia de una política singular a los interesados en ella.

Hay una semejanza innegable entre el trabajo de un analista y el de un artesano tradicional. En los dos casos, el éxito de su trabajo depende de un claro entendimiento de las posibilidades y limitaciones de los materiales e instrumentos que utilizan, así como del tipo de relación personal que logran establecer entre ellos y su trabajo. Un buen trabajo analítico no puede ser producido mecánicamente, como tampoco puede ser la artesanía fina un producto en serie. El estilo importa mucho tanto para determinar el valor y la aceptabilidad de un producto analítico, como para la elaboración de un producto de artesanía. (Majone, 1978: 170).

El carácter artesanal del análisis de políticas quiere decir la capacidad personal del analista de ser convincente mediante la producción de sólidos argumentos, con buenas razones y evidencia

plausible, a partir de la información y teoría disponibles. No hay o no bastan reglas y técnicas generales a aplicar en cualquier caso, como tal vez creerían algunos promotores del análisis racionalista de políticas en tanto método científico de supuesta validez universal. Además de los datos, técnicas de procesamiento, métodos, modelos, a todos accesibles en principio, se exige el trabajo personal del analista que los usa y adapta de manera singular al caso de una política precisa, buscando controlar o rebasar las seguras restricciones y oposiciones, con el fin de lograr el consenso y convertir así un análisis en política real: volver el ejercicio intelectual en un proceso decisorio real. Este trabajo personal, artesanal, se realiza mediante la *argumentación*, que es "el vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones de estudio analítico" en "una mezcla compleja de enunciados factuales y apreciaciones subjetivas". Argumentación que, para su éxito persuasivo, requiere evidencia relevante, no simplemente hechos y datos, sino "información seleccionada e introducida en puntos claves del argumento con el fin de persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado de hecho" (Majone, 1978: 171).

La intuición embrional de que la argumentación puede ser la operación crucial para que el análisis se vuelva política elegida y puesta en práctica se plasmó diez años después en el libro que, en mi opinión, es una de las contribuciones más originales e inteligentes en la historia de los estudios de políticas: *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process* (1989). Previo recordatorio de la improductividad de un análisis racionalista de políticas, entendido exclusivamente como el ejercicio intelectual orientado a encontrar la decisión racional maximizadora de objetivos a través de medios eficientes técnica y económicamente, que él llama "decisionismo", Majone ubica y discute el análisis en el marco del gobierno democrático. El modelo de *policy-making* democrático es el del gobierno mediante discusión y delibe-

ración pública. Central en la política democrática es la argumentación. Más allá de la visión estrecha (lindblom.ana) de la democracia como transacción pluralista de intereses, es propio de la relación política democrática la institucionalización de la discusión (factual y valorativa), la oferta recíproca de razones, los argumentos públicos.

Dejamos de lado muchas cosas importantes, si entendemos el proceso de hechura de las políticas sólo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento. La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente, y hace que concentren su atención en un conjunto limitado de cuestiones. En la discusión cada participante es acicateado a ajustar sus puntos de vista con la realidad y puede llegar hasta cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca. De esta manera la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas" (Majone, 1989: 2).

Las cuestiones públicas son muy raramente frías cuestiones técnicas o sólo cuestiones apasionadamente valorativas. Los juicios de hecho y los juicios de valor se mezclan, las evidencias pueden ser contestadas a partir de otros datos y, sobre todo, desde otras referencias valorativas. Por consiguiente se vuelve central el debate y la institucionalización de la discusión: "la técnica de discurso crítico llamada 'dialéctica' que los griegos desarrollaron gracias a la práctica del gobierno mediante discusión de las ciudades-estado". A diferencia de las argumentaciones lógicas y matemáticas, las premisas de la dialéctica son puntos de vista

plausibles, conocidos y difundidos en la comunidad, y su conclusión "no es una prueba formal sino el entendimiento compartido del asunto en discusión" (: 6). Es, clásicamente, un procedimiento de defensa de la propia opinión y, en consecuencia, de esclarecimiento de las cuestiones en controversia y de las razones que sustentan la propia posición; es asimismo un proceso de aprendizaje, que obliga a depurar los puntos de vista personales, a corregirlos y a generalizarlos. Su aspiración o su efecto es transformar al hombre común en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública, capaz de contribuir con sus ideas al diseño de las políticas de la ciudad. "Una concepción dialéctica del análisis de políticas significa... que, en un sistema de gobierno mediante discusión, el análisis -aun el análisis profesional- poco tiene que ver con técnicas formales de solución de problemas y mucho con el proceso de argumentación" (: 7).

El trabajo del analista es producir evidencias y argumentos persuasivos, en favor de una decisión, si es que se trata de políticas que han de desarrollarse realmente en una comunidad política y no sólo de buenas ideas de expertos sobre futuros sociales posibles. El análisis convencional puede operar tal vez bajo el supuesto de que un pequeño círculo de hombres deciden por sí mismos las políticas públicas y que procede asesorarlos científicamente. Pero lo más probable en las democracias activas es que el proceso decisorio sea más complejo, abierto y controvertido, por lo que para llegar a decidir una política y sobre todo para desarrollarla operativamente con eficacia se exigirá contrastar posiciones y compatibilizar diferencias, mediante un intenso proceso de persuasión que depure y acerque los puntos de vista factuales y valorativos de los diversos interesados y competidores. El diálogo entre los abogados de diferentes criterios y puntos de vista es inevitable y ei toma y daca de argumentos, explicaciones y pruebas entre las partes es el único modo de entender y entenderse, de alcanzar puntos de conciliación concretos y de dejar en claro las

propias reservas y objeciones, sin pasar por veleitario, testarudo o ciego.

He aquí una de las principales razones por las que el análisis de políticas no puede reducirse en todas las decisiones públicas a un simple o sofisticado ejercicio de costo-beneficio entre diversas opciones de acción en abstracto. Una idea exclusiva o exageradamente economicista del análisis de políticas resulta inoperante en la mayor parte de los casos. Los necesarios e imprescindibles cálculos racionales de eficiencia técnica y/o eficiencia económica deben ser complementados por e integrados al análisis de factibilidad de las opciones y, particularmente, al de su *factibilidad política*. En los gobiernos democráticos, las libertades económicas y políticas de individuos y grupos organizados condicionan y limitan el acto decisorio de gobierno. No toda política es políticamente posible ni cuenta siempre con un alto grado de elegibilidad en un sistema político o en una circunstancia político-administrativa específica. Las restricciones de una decisión van más allá de la escasez de los recursos públicos, cosa que afortunadamente obliga a emprender cálculos finos de asignación racional y a estimar los beneficios y retornos en determinados períodos de tiempo. Incluyen también limitaciones constitucionales y reglamentarias, condicionamientos políticos provenientes de adversas correlaciones de fuerza o de reticencias e inercias administrativas. Hay políticas pensables, pero que son constitucionalmente prohibidas, políticamente inviables o administrativamente no implementables. Un curso de acción pensable y hasta deseable topa con varias restricciones reales, imposibles o muy costosas de remover. El criterio de racionalidad en la formulación de las políticas no puede operar jacobinamente en abstracto, sin tomar seriamente en consideración las restricciones legales, políticas, administrativas, tecnológicas, cognoscitivas, tal vez culturales, además de las pesadas limitaciones fiscales y económicas, que son inherentes a la hechura de la política.

De aquí la necesidad y preponderancia del análisis de factibilidad. No siempre lo deseable es lo factible. *Ni* en la vida privada, como lo muestran nuestras biografías, ni en la vida pública, agitada por la oposición, la libertad y la diferencia, aunque sean precisamente los políticos los más inquietos en olvidar y hasta en saltarse los límites de la realidad en pos de sus ideales y objetivos. Las aventuras políticas se pagan caro y las sanciones son lamentablemente para toda la sociedad y no sólo para los gobernantes.

Todas las batallas de reforma social se han combatido entre los conservadores que exageran los límites de lo posible en las políticas públicas y los progresistas que los desestiman. Ayudar a los decisores y a la opinión pública a que eviten tanto la exageración como la subestimación precipitada de los límites es una de las contribuciones más útiles del análisis a la deliberación pública. Un análisis competente de factibilidad busca identificar las restricciones presentes y virtuales, distinguirlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para las diferentes estrategias de implementación y estimar los costos y beneficios que se seguirían de removerlas, sin olvidar que las restricciones no son magnitudes absolutas e inmutables.

Desafortunadamente, el análisis de factibilidad no es siempre tomado en serio. Los analistas de políticas trabajan conscientemente con pocas limitaciones y con limitaciones fácilmente cuantificables, tales como restricciones técnicas o presupuestarias. Tienden asimismo a considerar las restricciones políticas e institucionales como elementos secundarios o como reflexiones precautorias a introducir en el último momento, accesorias a una estructura analítica compacta y rígida". (Majone, 1989: 69-70).

En esta inteligente perspectiva de racionalidad limitada y de elección limitada, el sentido del análisis es la construcción y pon-

deración de opciones complejas de acción, que no privilegien exageradamente (abstractamente) uno de los componentes de la política pública. La norma del análisis sería armar y examinar opciones de acción que, según el problema a tratar, incluyan y jerarquicen los varios aspectos legales, políticos, organizacionales, económicos, administrativos, tomando en cuenta de manera sistemática sus respectivas características y restricciones, sin importar que varias de éstas no puedan ser expresadas en términos cuantitativos ni ser modelísticamente procesadas. Obviamente las limitaciones con las que una política choca tampoco deben ser consideradas como fatalidades insuperables. En mucho la política es la estrategia de acción colectiva que permite a una sociedad recorrer las fronteras de lo socialmente posible, al remover progresivamente obstáculos y ataduras del pensar y del hacer social. Particularmente esto es propio de la política democrática que en su discusión, elección y revisión de posiciones es un proceso de aprendizaje colectivo siempre abierto. Pero, al opuesto, la formulación de políticas públicas no puede ser, por presiones o fantasías, la actividad de encontrarle la cuadratura al círculo, de resolver problemas que por su composición y dinámica son política y gubernamentalmente intratables. Hay problemas públicos que no pueden ser resueltos con los medios que un estado de derecho y un gobierno democrático tienen a su disposición. "Los problemas no son solubles o insolubles en general, sino con relación a ciertas restricciones o condiciones limitantes, que pueden ser procedurales o sustantivas" (: 72). Esta es una observación aleccionadora, procedente de la historia de la ciencia y la técnica. Ciertos problemas pueden ser ciertamente resueltos con determinados métodos y medios, pero éstos pueden ser inaccesibles para un sistema político o bien existen razones, valorativas o factuales, que bloquean su empleo. Lo que puede tal vez lograr el autoritarismo o el totalitarismo es impracticable para los regímenes democráticos.

Reconocer la existencia de restricciones, en el sentido preciso de condiciones que limitan la libertad de elección del *policymaker*, es algo saludable en sistemas políticos, en los que se cree que el gobierno puede hacer y lograr todo y se llega hasta desear gobiernos fuertes con gran libertad de acción: un gobierno libre y activo frente a una sociedad pasiva y achicada. Sin embargo, en los hechos, ni la política ni el gobierno son empresas de libertad absoluta, irrestricta. La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de sociedades tradicionales. Los que deciden y llevan a cabo las políticas tienen menos poder de lo que se cree. Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses; están sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de poderosos grupos de interés y al ataque de organizaciones políticas de oposición. Son precisamente las restricciones que pesan en la elección de las políticas públicas las que ocasionan que se valore en el análisis de políticas la factibilidad más que la optimalidad: ¿cuál es la mejor opción de acción para un problema público bajo las restricciones que afectan su tratamiento?

En polémica frecuentemente improductiva con aquellos economicistas (no economistas) que en sus análisis desestiman los límites constitucionales y políticos de las opciones de política, se discute si el análisis normativo de políticas deba tomar en consideración o no la cuestión de la factibilidad política de una determinada política pública. Algunos insisten que el análisis, fiel a su propósito racionalizador del gobierno, debe reducirse a indicar la opción de acción "Pareto óptima" o "Pareto eficiente", descartando como digno de estudio cualquier examen de su factibilidad política, porque esto significaría reintroducir la irracionalidad en el gobierno del estado. Es racionalmente injustificable, indefendible, elegir opciones de reglamentación o de asignación de recursos, que sean comparativamente menos eficaces para alcanzar los re-

sultados colectivos esperados, pero que serían aceptados por aliados u opositores políticos. No hay modo de argumentar plausiblemente que, debido a razones de previsible derrota electoral, afectación de alianzas o favorecimiento de enemigos, se descarten políticas que alcanzarían mejores resultados y más generales en la atención de algún asunto público.

La reivindicación de la naturaleza pública de las políticas gubernamentales y de la necesidad del análisis ha sido la reacción a una historia de decisiones errática e inconcluyente, en la que caen los gobiernos prisioneros de poderosos grupos de interés y rehenes de coaliciones político-económicas particularistas, las cuales puntualmente esterilizan todo diseño de política que afecte sus intereses y privilegios, en desmedro del conjunto ciudadano. Por su parte, otros insisten con diversos argumentos que una visión económica unilateral del análisis se basa en una idea muy optimista de los alcances reales de la eficiencia económica para el bienestar y la estabilidad general de la sociedad en su conjunto. La regla racional de escoger las opciones de acción según el orden descendente de *opción óptima*, *opción eficiente* y *opción factible*, se basa en el supuesto de que es posible construir una función de bienestar general para el asunto en cuestión. Sin embargo, cuando esto no es posible, no se ve por qué la opción eficiente sea considerada superior a la factible. Más aún, como ocurre con frecuencia, muchas decisiones públicas gubernamentales se toman con el fin de corregir los muchos arreglos ineficientes en la distribución de los beneficios públicos y acercarse a una distribución eficiente y equitativa. Ahora bien, estas decisiones de transición no podrán por definición ser paretianamente eficientes. Algunos miembros tendrán que ser afectados en su utilidad sin manera de ofrecerles políticas de compensación.

Al análisis de políticas corresponde de pleno derecho y en nombre de la racionalidad misma la identificación y evaluación de cuáles son actual o virtualmente las restricciones políticas (insti-

tucionales, burocráticas, partidarias...) que limitan la capacidad de elección en un área de políticas. El análisis realista debe partir con la aceptación de que se actúa bajo condiciones de racionalidad limitada y restringida, pero su ejercicio racional debe ayudar a discriminar entre las restricciones reales y las falsas (o sólo subjetivas) y a expandir progresivamente el campo de la elección racional pública, removiendo informativa y críticamente, teórica y prácticamente, los obstáculos presentes que estrechan las posibilidades de la libertad para ciudadanos y gobernantes. En efecto, la noción estrecha de factibilidad política no es defendible si resignadamente deja sin examen crítico el origen y sentido de muchas restricciones, si las acepta sin más como datos incuestionables e inmutables y si no coloca el análisis y la decisión dentro de la estrategia mayor de expandir la libertad pública y, en consecuencia, de aumentar la capacidad de resolver los problemas públicos: de eficiencia colectiva. Factibilidad política no puede significar entonces la actitud irracional de aceptar sin cuestionamiento los actuales límites de la acción pública y adaptarse pasivamente al establecimiento con su arreglo de fuerzas. Ni tampoco puede aceptarse como análisis (o política) realista el que se contenta con enlistar temerosamente las opciones permisibles (posibles) por el sistema, tal cual existe de hecho. Hay una pesada literatura crítica Contra el pluralismo y el (neo)corporativismo que tienen en cautiverio al gobierno, lo convierten en guardián de sus intereses y corrompen la idea del derecho público y de la política pública, concentrando los beneficios en los grupos de interés activistas y distribuyendo costos y daños entre el conjunto ciudadano (elector y contribuyente).⁵

. . . 5 Hago referencia a toda la literatura de elección pública y acción colectiva que ha insistido en los temas de "free-riding", "spending coalitions", "rent-seeking", Ver Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action*; 1973, Harvard University Press. *The Rise and Decline of Nations*, 1982, Yale University Press. Buchanan, J. M., Tollison, R. D. Y Tullock, eds.: *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, 1980, Texas A and M University Press,

Si factibilidad política significa entonces, muy probablemente, ahorrarse los costos de la animadversión de las poderosas organizaciones particularistas de interés, tiene toda la razón el análisis económico de acusar como ineficientes y perversas las "segundas opciones mejores" de naturaleza politiquera, atadas por la transacción política. En este sentido, gobernar repúblicamente debe ser la empresa de remover inteligentemente las restricciones objetivas y subjetivas que sean ficticias o indefendibles a la luz de las normas constitucionales y los propósitos de la acción gubernamental. Recorrer las fronteras de lo socialmente posible es el criterio del análisis de factibilidad, que asume las condiciones limitantes pero que trata de explicarlas y reformarlas incesantemente.

Majone distingue entre restricciones objetivas y autoimpuestas, entre metas y restricciones, entre restricciones de largo y corto plazo, entre restricciones reales y falsas, "Todas las restricciones, ya sean imposibilidades físicas o lógicas, limitaciones económicas, prohibiciones legales, inviabilidades políticas, tienen una forma lógica común -que se expresa con términos tales como "imposible", "no se puede"- y tienen también las mismas implicaciones prácticas: todas excluyen ciertos cursos de acción que serían tal vez posibles" (Majone, 1989: 91).

III. 3. *El análisis como proceso social: Wildavsky*

Aaron Wildavsky comparte también la misma preocupación por los defectos y límites del análisis convencional de políticas, que ha terminado por arrinconarse en la inviable tarea de querer encontrar los medios más sencillos para resolver los problemas más complejos, los públicos, cosechando más fracasos que éxitos y difundiendo una idea intelectualista y tal vez tecnocratizante de la gestión pública. En respuesta, propondrá un abordaje inverso, "la creación de los problemas públicos", que lo conducirá a un concepto del análisis de políticas como "arte y artesanía" (*Analysis*

as *Art and craft*) y, más radicalmente, a la sorprendente concepción del análisis como "proceso social", una propuesta incitante pero quizás excesiva.

Considera, en primer lugar, que el análisis no es simplemente la tarea tozuda de construir y ponderar las mejores opciones de solución para cualquier tipo de problema que los políticos o los ciudadanos quieran abordar. No es cosa de insistir tesoneramente en el "paradigma racional" de la toma de decisiones (ordenar los objetivos, contrastar las opciones, seleccionar la eficiente), que parece operar con la premisa equivocada de que cualquier situación calificada como problema puede tener respuesta o de que una vez decididos los objetivos todo es un problema técnico profesionalmente resoluble. Tan bien intencionada actitud, muy propia de los que conciben taumatúrgicamente la política y la administración pública, ha sido contradicha por una larga historia de problemas irresueltos y empeorados, a pesar de haberse puesto generosamente en práctica toda suerte de políticas.

Wildavsky pertenece a la segunda generación de analistas que presan "después de las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas de reformas sociales de los años sesenta" (1979: 4). Han asistido a la explosiva dilatación de la intervención estatal, han escuchado las mejores razones de justicia y asistencia para fundamentarla, han visto crecer programas, empleados públicos, regulaciones e impuestos, pero han contemplado inesperadamente los muchos y repetidos fracasos de las políticas, que han dejado sin respuesta a los problemas y, más bien, los han enredado y agudizado. Es una generación de analistas que, a diferencia de los de la inmediata postguerra, son menos optimistas. No piensan desde la perspectiva de los muchos problemas públicos que hay que resolver, sino desde las muchas políticas erróneas que hay que corregir. El error y la ineficiencia decisional de las políticas son tan obvios que tiene poco sentido repetir sustancialmente el mismo esquema de análisis y toma de decisiones. Aprender de los

errores lleva a explorar otros caminos. Puede ser que políticos y clientelas se rehusen a hacerlo y no hayan aprendido de los errores. Pero el análisis debe comenzar desde lo aprendido en los éxitos y muchos errores de las pasadas decisiones. Sobre todo, debe ser una sólida contribución al aprendizaje político-administrativo de una sociedad.

La primera medida a tomar es darle la vuelta al esquema analítico dominante. La formulación del problema no es el primer paso sino el último del análisis. No se trata de resolver problemas, sino de "crear los problemas". No se debe regresar al camino trillado de recibir ya definido y confeccionado un problema (lo que de él piensan partidos, grupos de interés, opinión pública y políticos...), darle una mejor organización, tal vez depurarlo, pero sin cuestionar o alterar significativamente la definición predada, y quebrarse la cabeza buscando la mejor alternativa económica y técnica de su solución. Para poder resolverlo, hay que invertir el esquema. El análisis debe "encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo", "crear problemas que puedan ser resueltos", es decir, "crear problemas que los decisores sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible" (1979: 3, 17, 15). Esto significa concretamente contrastar los objetivos deseados y los recursos (escasos) disponibles, encontrar la relación idónea entre las situaciones que se quieren remediar y los recursos, datos y técnicas con los que se cuenta para poder atacar la situación indeseada: entre los objetivos preferidos y los medios manejables. Si los recursos excedieran nuestros deseos, no habría ni necesidades ni problemas (públicos o privados) ni mucho menos necesidad del análisis.

En este ir y venir, en busca de un acoplamiento de lo deseable y lo posible, se va perfilando y estructurando el problema público que puede ser públicamente tratado, lo que juntos sociedad y gobierno pueden realmente remediar, modificar, resolver. No se **trata** de proyectar entusiastamente objetivos o simplemente aceptarlos

como la condición previa e indiscutible del análisis. En esta trampa cayeron, a su pesar, los instrumentos racionalizadores de la conducción gubernamental, el Presupuesto por Programa, el Presupuesto Base Cero, la Gerencia por Objetivos, la Planeación Nacional. Lo que procede es elaborar, inventar, "crear" el problema público con componentes que sean susceptibles de ser alterados y, por ende, se le pueda encontrar (alguna) solución: problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública. La primera conclusión es, entonces, que el análisis no tiene una buena razón para concentrarse en la pura búsqueda de los instrumentos y presuponer como dados y externos al análisis los objetivos, sin someterlos al examen de su factibilidad y de los costos de su efectuación. La eficiencia instrumental delimita el ámbito de lo factible, así como lo factible implica la más estricta eficiencia. Definir un problema público es encontrar, "crear", el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos).

Hay una suerte de apreciación común que piensa que la racionalidad inhiere a los objetivos. Pareciera que los objetivos deben ser jerarquizados, comparados, discutidos, impuestos, aceptados, cualquier cosa menos realizados. Un segundo pensamiento debería convencer a cualquiera que los objetivos dependen de los recursos, pues lo que uno puede hacer depende en gran parte de los recursos que se tienen para realizar los objetivos. Pero si el punto es tan obvio, ¿por qué se le ha olvidado?... El análisis de políticas considera siempre de manera conjunta recursos y objetivos, medios y fines. El buen analista de políticas hace sus comparaciones entre diferentes opciones de programas que combinan recursos y objetivos de manera diversas, no separa los unos de los otros en su consideración" (1979: 10).

Tiene el análisis dos lados que se mueven simultáneamente: definir el problema de acuerdo a los recursos y construir la solución que calza con el problema así planteado. A la manera de la investigación de operaciones, el análisis de políticas debe ir más allá de la tarea de calcular la mejor solución, después de tomar en consideración el objetivo y las limitaciones o restricciones, y debe ponerse como primera tarea la selección de las restricciones, formulando después los objetivos. En la primera posición se requiere sólo competencia técnica; en la segunda se requiere la rara mezcla de inteligencia, juicio y virtud (1979: 388).

La segunda conclusión, más audaz, es que crear problemas significa propiamente "crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo" (: 386). La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema, y por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar. Si se quiere decir más drásticamente, lo que deberían aspirar porque es lo que pueden esperar a la luz de sus recursos, posibilidades y trabajo. Menuda tarea. En esta perspectiva el análisis deja de ser una actividad exclusiva de "cavilación intelectual", realizada por un círculo de concedores y expertos, y pasa a colocarse en el centro mismo de la vida pública como uno de los procesos claves del aprendizaje colectivo de una sociedad.

El análisis se convierte en un recurso de pedagogía pública que enseña a gobernantes y organizaciones sociales a aclarar sus metas (en contra de la manera desbordada de definir los problemas, la exageración de las demandas, el apelmazamiento de diversos objetivos a la vez) y a tomar conciencia del alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales. En el fondo, el nuevo

análisis conlleva y exige, por un lado, disciplinar el deseo, disminuir las expectativas, ordenar las preferencias y, por el otro, aumentar la productividad y expandir la eficiencia colectiva para hacer que se recorran los límites de lo públicamente posible. Ambas cosas seguramente no serán del agrado inmediato ni de los grupos sociales con su interminable pliego de demandas ni de los políticos con sus innumerables promesas. Las reelaboraciones y reajustes del problema, para acercar el deseo a los recursos disponibles, podrán ser desilusionantes y serán tal vez descartadas. Las organizaciones sociales preferirán entonces seguir alzando la voz con una noción inmanejable de sus problemas y los gobernantes preferirán actuar según su viejo esquema con el fin de mantener la paz en casa. Se perderán oportunidades y se reproducirán los errores. Se desacreditará la política y la administración pública.

Disminuir el alcance de los deseos y extender el ámbito de las posibilidades es indudablemente la dirección correcta para que una sociedad aprenda a resolver sus problemas y aumente progresivamente su capacidad de solución y respuesta. Pero no es un camino de tránsito fácil y ligero. En efecto, vistas las cosas a fondo, el análisis con su búsqueda y propuesta de fines proporcionados a los medios disponibles sacude de hecho la estructura política establecida y la reorganiza de otra manera: "crea cultura, en tanto reestructura la interacción social y los valores que expresamos en nuestra participación ciudadana en la política pública" (: 389). En efecto, aplazar o ajustar el deseo comporta ineludiblemente un duro impacto en los valores de las gentes, en la manera como aprecian y jerarquizan sus necesidades e intereses, en sus expectativas y exigencias respecto del gobierno, en su idea de ley e imparcialidad, en el balance de sus relaciones con los gobernantes y con otros grupos políticos rivales, portadores de otros valores... Lo mismo puede decirse por el lado del imperativo de aumentar los recursos públicos, desarrollar los procesos productivos y eficientar la gestión pública con el fin de extender el reino de lo po-

sible. Todo ello desencadena decisiones que podrán afectar intereses, imágenes, actitudes valorativas, relaciones de poder...

Los años ochenta mexicanos y latinoamericanos con sus rápidas y radicales políticas de ajuste, que en gran parte obedecían a la necesidad de corregir los años alegres de una intervención estatal sobre reguladora y dispendiosa, son un ejemplo del sismo que provocan en el sistema político decisiones de gestión pública realista y cuidadosa. Se perdieron aliados, crecieron las oposiciones, se fracturaron canales de representación, se alteró la visión misma de la política y del estado. El análisis no es pues un trabajo de gabinete, protegido y acotado por el reducido círculo de los supremos *decision-makers*. En el momento que quiere enviar a la sociedad una señal de racionalidad pública, de economía, de gobiernos realistas y responsables, el análisis termina en el centro de la política. Se vuelve seguramente objeto de la polémica y, tal vez, ocasión para que una sociedad-estado alcancen (o practiquen) su ilustrada edad de razón o mayoría de edad.

Con tal encargo de pedagogía pública, es natural que el análisis sea sacudido por tensiones sin fin, de varios tipos, que deberá buscar reconciliar incansablemente. Wildavsky los organiza en tres dimensiones. Tensiones entre "recursos y objetivos" que se inscriben en la dimensión del *programa*, en la confección de la política misma. Tensiones entre "los patrones históricos de relación social y el desarrollo de preferencias por nuevos patrones", que se ubican en el campo de la *cultura*. Se trata normalmente de una tensión que se manifiesta en la alternativa: "aceptar lo que la gente piensa que quiere o decidir intervenir para que quieran lo que nosotros pensamos que deberían querer". Un oscilante dilema que se repite bajo varias formas: planificación o política, "cavilación intelectual" o "interacción social", tecnocracia ilustrada o participación ciudadana, visiones frías o calientes de la acción gubernamental... Por último, en la dimensión de la *epistemología*, la tensión entre "el dogma y el escepticismo", entre mantener a toda

costa por las más diversas razones la manera como se han definido y tratado los problemas o dudar de su corrección y experimentar nuevas opciones, en seguir sustentando la misma teoría de soporte de las decisiones a pesar de sus anomalías e ineficacias o lanzar nuevas hipótesis sobre el comportamiento de la situación problemática y enunciar otros cursos de acción probablemente más efectivos (: 389) ⁶.

Cada problema público es una combinación singular y quizás única de esas tres líneas de tensión. Un determinado problema genera cierto tipo de enfrentamiento que es diverso en sus razones, grupos y fuerzas a las polémicas y agitaciones que otro problema público desencadena. Cada problema configura una diversa arena, tiene una forma y contenido de conflicto diferente y está sujeto a una tirantez diferente. Según su percepción y valoración de la situación problemática, unas fuerzas exigen que se cuiden los recursos públicos y se apliquen de manera eficiente, otros quieren que se canalicen de inmediato todos los recursos para un problema que ha sido apreciado tal vez sincera pero equivocadamente como de alta prioridad. Frente a los hechos calificados de problema, algunos no le atribuyen gran importancia y no encuentran alguna razón de peso para modificar las cosas; otros en cambio quieren alterar de inmediato la estructura social entera cuyos defectos se manifiestan en el problema. Algunos quieren que el gobierno actúe de la misma manera como lo ha hecho en el pasado, reparando acaso aquí y allá las cosas que no han funcionado; otros presionan por nuevas y más radicales medidas. En razón de este carácter singular de los problemas, el análisis

⁶Esta división tridimensional lleva a Wildavsky a ofrecer tres conceptos de la política Pública según tres criterios diversos. Una política es un programa de acción, un artefacto social, una hipótesis. Realiza objetivos, modifica relaciones sociales, causa los efectos previstos. Tenemos también tres criterios para juzgar su corrección. Criterios económico-administrativos, político-culturales y cognoscitivos. Serán políticas erróneas las que no logran las metas, dejan las cosas como están y prueban ser ineficaces. El énfasis se pone en la aclaración que la política pública en su formulación no puede guiarse únicamente por el criterio cognoscitivo, puesto que la cultura (social y política) está involucrada y a la obra.

no puede ser mas que un arte en el proceso de invención y creación (definición) del problema y una artesanía en el momento de argumentar por qué se le ha dado al problema esa definición y no otra. El análisis no puede ser ni exclusiva ni primordialmente un trabajo teórico y técnico que proceda siempre y en todas partes según el mismo esquema y produzca en serie el mismo resultado. Los problemas están muy lejos de caber perfectamente dentro del marco de los modelos teóricos y las tecnologías administrativas. La agitación ciudadana que provoca el problema le da un perfil y color propio, un sello de singularidad, que no puede ser entendido simplemente como caso de una teoría general, enteramente deducible.

En efecto, la singularidad del problema no está dada por sus circunstancias o características "objetivas". Problema es una situación referida a sujetos de carne y hueso. La singularidad está puesta por las percepciones y valoraciones que los ciudadanos tienen frente a determinadas situaciones de su vida, por la manera como reaccionan, piensan, sienten y aprecian su problema, por la manera de concebir y calificar su tratamiento, por las particulares expectativas de intervención gubernamental o cooperación social que alimentan y, adicionalmente, por todas las dudas, dilemas y tensiones que suscita el vivir un problema, caracterizarlo como problema público, esbozar los trazos de su respuesta. Ante este hecho, el análisis de políticas con su función de crear problemas no puede ser más que una actividad singular, particular, idiosincrásica, en conexión con la subjetividad plural y polémica de los ciudadanos que tratan de encontrar una salida a sus problemas. El análisis procede entonces a la manera de la producción artística y artesanal de piezas únicas, cuyo valor singular depende tanto de la pericia y creatividad del artista o artesano como de la expectativa y juiciosa apreciación de los sujetos que por la pieza se interesan. Es más parecido al arte y a la artesanía que a la ciencia, como ya advertía Majone.

La creación del problema comenzará entonces con el material vivo y particular de las ideas, evaluaciones y expectativas de los ciudadanos. En muchos casos, su materia prima serán prejuicios, saberes convencionales, informaciones inexactas, pasiones, fantasías, deseos desbordados, ganas de liquidar a rivales políticos. En otros casos, el analista descubrirá que la sociedad tiene igualo superior información y conocimiento que el gobierno acerca del comportamiento de los hechos problemáticos y la manera de enfrentarlos. Con estos materiales y la aplicación correspondiente de las teorías, datos, modelos y técnicas, el analistas buscará ir configurando una definición apropiada del problema en cuestión, que permita por lo menos modificar sus aspectos más indeseados y ser aceptable para los que estan interesados vivamente en una solución del problema. Se requiere una extraordinaria capacidad artística para dar su forma proporcionada a los materiales de las ideas, valores, aspiraciones y polémicas de los ciudadanos en torno de una cuestión, y producir la definición plausible del problema. Es un proceso muy parecido al "ars inveniendi", al arte de inventar o encontrar la respuesta de un problema, la comprobación de una teoría, el color y el trazo que plasme una emoción o una idea. Pero este proceso se continúa y complementa con el "ars probandi", el arte de probar y mostrar que lo descubierto no es una fantasía sino algo real, no una buena ocurrencia sino algo efectivo y valioso.

Acercarse a este planteamiento singular del problema, que lo hace tratable conforme a los recursos y aceptable conforme a los deseos, va a significar revisar la supremacía del análisis intelectualizante, como si todo fuera un ejercicio de pizarrón o una simulación de computadora en las oficinas del gobierno. Y completarlo con un análisis extrovertido, más involucrado socialmente, que lleve a hablar con los ciudadanos, a preguntar y escuchar a la gente más que simplemente decirle lo que hay que hacer, conforme a los textos. Pero si informarse de y con la gente es un componente

del análisis-arte, persuadir a la gente es el componente de la segunda fase, la del análisis-artesanía. Hay que convencer y obtener la aprobación, quizá el consenso, de todos los que están interesados en el problema, demandantes, opinadores, funcionarios, políticos. Desanudar sus tensiones. Mostrarles concretamente los costos de otras opciones de definición y tratamiento de sus problemas, que tal vez son más coloridas y emocionantes pero inviables; los costos de seguir manteniendo las mismas condiciones sociales y políticas que están a la raíz del problema o que obligan a abordarlo tímidamente con restricciones conceptuales, valorativas y operativas de reconocido eficacia; los costos de seguir aferrados a una idéntica visión de la política, a un mismo esquema doctrinario, a un mismo patrón organizacional y administrativo de tratar las cuestiones. Más aún, mostrarles las ventajas de recortar los deseos, de jerarquizar las preferencias, de aplazar las demandas o, para poder aumentar los recursos, justificarles la necesidad de una mayor contribución fiscal, de una mayor regulación de la acción, de cambiar hábitos de conducta cívica y social, de mayor (ca)responsabilidad en los asuntos públicos, de introducir sin contemplaciones estándares de calidad y eficiencia para los empleados públicos o de fiscalizar la gestión gubernamental.

Es aquí donde Wildavsky introduce su distinción entre "cavilación intelectual" (*intellectual cogitation*) e "interacción social" (*social interaction*) como componentes propios e interdependientes del análisis de políticas. Si el análisis busca alcanzar una política que, con el fin de evitar los errores estruendosos del pasado (exageración de objetivos, derroche de recursos, burocratización de los programas, sobreintervención gubernamental, déficit fiscal...), compatibilice lo factible y lo deseable, el análisis deberá introducir y privilegiar en sus limpios cálculos intelectuales el ruido de la interacción social. El análisis debe ser el esfuerzo sistemático por encontrar un balance entre el mundo riguroso y reflexivo de la teoría, la metodología, la tecnología, y el mundo más desorde-

nado y espontáneo de la acción social y del proceso político. Dar forma racional a los materiales de la vida pública. En gran parte el ejercicio intelectual conduce a la identificación del "reino de las causas" y del ámbito de lo factible en un determinado momento del estado frente a un determinado problema público. En gran parte la conversación con la sociedad y el gobierno, la inserción en el fragor de la vida pública, conduce a la identificación del "reino de los fines" y del ámbito de lo deseable en un momento dado del estado frente a un problema. Su interdependencia es necesaria y productiva. Claro está que, si el reto no consiste en conciliar lo factible y lo deseable, se puede dejar a los analistas que sigan diseñando cuidadosamente las políticas, económica y técnicamente eficientes, pero que no serán jamás aceptadas o serán guardadas gentilmente en un cajón del escritorio de los decisores. O bien dejar a las fuerzas políticas reales, con cuotas de poder indisputables, que lleven a cabo sus transacciones a la alta o a la baja según la materia en cuestión. Ambos caminos no contribuyen obviamente a que una sociedad aprenda de sus errores decisionales y aumente su capacidad de solución de problemas colectivos.

El balance entre cavilación intelectual e interacción social se carga evidentemente hacia este último. "Hay un desplazamiento del criterio de corrección al criterio del acuerdo" (: 399). Sin embargo, las actividades intelectuales de esclarecimiento mediante la crítica y el análisis se mantienen vigilantes ante las probables formas de concertación entre grupos de interés que reproduzcan la triste irracionalidad de la política: devorar recursos ilimitados para objetivos particularistas sin beneficios generalizables para el conjunto social; no asignar de manera eficiente los recursos necesarios para nobles causas; perseguir obstinadamente fantasías públicas para las cuales no hay hacienda pública que alcance. "Mi preferencia por la interacción más que por la cavilación, por el preguntar más que el decir, por la política más que por la planeación, no quiere obviamente absolver de todo escrutinio a la inte-

racción social como si fuera un dogma. Al contrario, hay que llevar el escepticismo a la interacción -cómo se desarrolla, qué cosa la sustenta, por qué produce esos resultados, cuáles son sus inclinaciones ideológicas y de clase, si pueden ser alteradas- precisamente por la razón de que hemos decidido confiar en ella. En una palabra, la principal tarea de una reflexión intelectual responsable es vigilar, evaluar, modificar y de este modo consolidar la interacción social". (: 12). Pero todo este importantísimo trabajo de señalar y corregir los errores de las pasadas políticas, de inducir el aprendizaje colectivo y un sano escepticismo acerca de los tratamientos consagrados (o de moda) de los problemas y, más audazmente, el trabajo de transformar las preferencias, cuestionando las predisposiciones cognoscitivas y valorativas que pesan sobre un gobierno o un sistema político, conduce obligadamente a tomar parte en la red de las interacciones sociales y a actuar con ellas.

En conclusión, Wildavsky tiene una visión del análisis, que ciertamente valora pero no da la primacía a lo técnico y especializado, sobre todo si por ello se entiende un ejercicio indiferente y hostil a la participación ciudadana. Por lo contrario, ve en el análisis un "proceso social". Lo considera parte sustantiva del proceso social en la medida en que se hace cargo de sus problemas, colabora en su solución apropiada y, precisamente por ello, incide en las prácticas, relaciones y dirección del proceso. Cuando el análisis se vuelve política ilustrada y logra que en un estado la política sea inteligente y realista, es parte del proceso social y lo conduce. Se regresa a la sonoridad y función clásica de la política. No es casual que Wildavsky hoy estudie la cultura política de fondo que enmarca la opinión pública, el análisis y el gobierno.

... el análisis es para aprender qué es lo que hay que querer. Busca la transformación de las preferencias más que su realización. Aquí está la raíz de mi debate con el paradigma actual de la racionalidad, que acepta como inmutable el orden de

preferencias que nuestro propósito es modificar y, en contraste, considera como perfectamente plásticos los reacios recursos que siempre limitan su realización. Los analistas en lo individual pueden aceptar los objetivos como dados y considerar que les son inmodificables. Pero el análisis de políticas en tanto un proceso social que relaciona los objetivos con los recursos mediante la interacción y la cavilación intelectual, siendo acosado por los dogmáticos y criticado por los escépticos, cambia inevitablemente las preferencias y las posibilidades. (1979: 404).

IV. *A manera de recapitulación:*

Todo este recorrido por las nociones más influyentes del análisis de políticas, buscando saber en que consiste, cuál función y alcance se le atribuye, cuáles procedimientos emplea, cuáles los defectos y desvíos a evitar, puede haber dejado la impresión de que se trata de variaciones inteligentes sobre el tema clásico de la relación entre razón (ciencia) y política. En mucho lo son, pero son variaciones que modulan el tema en términos más concretos y que se orientan a la solución de problemas reales que tienen lugar en las comunidades políticas. Simplificando la literatura se puede decir que hay dos tendencias extremas, la que se inclina a intelectualizar el análisis y la formulación de las políticas y la que se inclina a menospreciar el análisis y dejar la decisión al juego y arreglo de los poderes.

La primera tendencia estaría representada básicamente por el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio y costo-eficiencia, la investigación de operaciones, con todo su arsenal de modelación y cálculo cuantitativo, y sus aplicaciones más delimitadas a la planeación, programación, presupuestación y gestión. Con las mejores razones, particularmente válidas para el sector público, su foco de atención es la eficiencia económica y técnica de las polí-

ticas y su objetivo es producir recomendaciones normativas correctas a la luz del criterio de racionalidad y causalidad del actuar. Es una barrera contra gobiernos activistas, fiscal y legalmente descuidados. La segunda tendencia estaría representada por todo el conjunto de politólogos que, con referencia a las teorías pluralistas, (neo)corporativistas, de élites y clases, consideran que el análisis es sólo un elemento de entre los muchos que intervienen en el proceso de elaboración de una política. Como elemento de juicio es frecuentemente importante el análisis en el debate de los problemas públicos complejos, pero ocupa un lugar secundario respecto de las transacciones entre las fuerzas. El "ajuste mutuo" entre los grupos de interés guía y usa el análisis y decide la política. No está de más añadir que el pragmatismo y el concertacionismo dejan la puerta abierta a la irracionalidad decisoria, que usualmente cobra la forma de dispendio y bajo desempeño administrativo, además de consagrar la política miscelánea de presión como método para plantear problemas y encontrar respuestas.

Conscientes de los defectos, límites y riesgos de la posición "técnica" y "política" del análisis, han surgido como en otros casos buenas tesis intermedias que quieren conciliar las ventajas y bondades de los extremos, sin caer en sus trampas. Bajo la metáfora pertinente del "arte y la artesanía" quieren integrar el análisis de eficiencia en el horizonte mayor de la política. Pero ésta no es entendida resignadamente (es decir, pluralista, corporativa, elitista o clasistamente) como la fatal situación de relaciones de fuerza, mercado de posiciones y ganancias o transacciones de intereses, que pueden operar, incuestionados, invencibles. Por lo contrario, con sonoridad liberal, política significa discutir, ofrecer razones, argumentar, persuadir, convencer, llegar a acuerdos aun si parciales y de carácter temporal. En conexión, consideran a la política como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad. En esta visión ilustrada y abierta de la política, el análisis para la toma de deci-

siones recupera su sentido, pero es integrado al proceso de la interacción política. Persuadir se vuelve el componente clave del análisis. Hay que armar un análisis que pueda ser convincente a los que están interesados en resolver un problema, pero no porque fue confeccionado a la medida de los deseos, prejuicios y gustos de los demandantes o los gobernantes. Se trata de una actividad convincente de pedagogía pública, que a contraluz de los errores y extravíos de las decisiones públicas pasadas induce modificaciones en los deseos y las percepciones, en las expectativas y los instrumentos de la ciudadanía y gobierno. Por consiguiente, un análisis que puede transformar las relaciones sociales, instituciones, patrones culturales.

A este punto, el análisis de políticas pierde su habitual medida y sueña su utopía social. Pero, más sobriamente dicho, el análisis de políticas quiere contribuir a decisiones que hagan de la política y del gobierno instituciones productivas, que ensanchen en lugar de estrechar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible. Ello significa una visión rigurosamente teórico-técnica del análisis, pero en comunicación con la ciudadanía. Con un sitio en el corazón de la vida pública, pero con buenas realistas razones.

Bibliografía

- ALLISON, G. T. 1969: "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", en *American Political Science Review*, LXIII, n. 3, pp. 689-718. Este artículo se transformó en un libro 1971. *Essence of Decision*, Little Brown, Bastan. (trad. esp. "La esencia de la decisión", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires).
- ANDERSON, J. E. 1984. *Public Policy-Making*, 2a. ed. Holt, Rinehart and Winston, N. York.
- HECLO, H. 1974: "Review Article: Policy Analysis" en *British Journal of Political Science*, n. 2, pp. 83-108.
- HOGWOOD B. W. y Gunn, L. A. 1984: *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.

- LINDBLOM, Ch. 1959: "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, n. 19, pp. 79-88.
- Y Braybrooke, D. 1963: *A Strategy of Decision*, Free Press, N. York.
- — —, 1965: *The Intelligence of Democracy*, Free Press, N. York.
- — —, 1968: *The Policy-Making Process*, 1a. ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- — —, 1979: "Still Muddling, Not Yet Through", en *Public Administration Review*, 39 n. 4, pp. 517-526.
- — —, 1980: *The Policy Making Process*, 2a. ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- LOWI, Th. 1964: "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, XVI, pp. 677-715.
- — —, 1972: "Four Systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, vol. 32, pp. 298-310.
- MAFONE, G. O. 1978: "The Uses of Policy Analysis" en *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation.
- , 1989: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- PCPPER, Karl 1945: *The Open Society and Its Enemies*, Routledge, London.
- QIJADE, E.J. 1975: *Analysis for Public Decisions*, American Elsevier, N. York. (trad. esp.: "Análisis de formación de decisiones políticas", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989).
- — —, Y Boucher, W.I. 1968: *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense*, American Elsevier, N. York.
- ROSE, R. 1969: *Policy-making in Britain*, Macmillan, London.
- SIMON, H. 1945: *The Administrative Behavior*, Free Press, N. York.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. 1989.
- WILDAISKY, A: *Speaking Truth to Power*, Little Brown, Boston. 1979.

*La hechura
de las
políticas*

Segunda antología

1. POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTUDIOS DE CASO Y TEORÍA POLÍTICA
THEODORE J. LOWI
2. MODELOS CONCEPTUALES Y LA CRISIS DE LOS MISILES CUBANOS
ApÉNDICE. EL BLOQUEO NORTEAMERICANO A CUBA EN OCASIÓN
DE LA CRISIS DE LOS MISILES CUBANOS. UN ESTUDIO DE CASO
GRAHAM T. ALLISON
3. LA CIENCIA DE "SALIR DEL PASO"
CHARLES E. LINDBLOM
4. TODAVÍA TRATANDO DE SALIR DEL PASO
CHARLES E. LINDBLOM
5. SALIR DEL PASO, ¿"CIENCIA" O INERCIA?
YEHEZKEL DROR
6. LA EXPLORACIÓN COMBINADA:
UN TERCER ENFOQUE DE LA TOMA DE DECISIONES
AMIRAL ETZIONI
7. PENSAR EN GRANDE, PENSAR EN PEQUEÑO Y SIMPLEMENTE NO PENSAR
ROBERT GOODIN E ILMAR WALDNER
8. LA RACIONALIDAD LIMITADA Y LA POLÍTICA DE SALIR DEL PASO
JOHN FORESTER
9. Los USOS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS
GIANDOMENICO MAIONE
10. LA FACTIBILIDAD POLÍTICA Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS
ARNOLD J. MELTSNER
11. LA FACTIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
GIANDOMENICO MAIONE

Advertencia

EL ARTICULO DE Theodore J. Lowi (1964), *Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política*, y el de Graham T. Allison (1969), *Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos*, son dos escritos multicitados y básicos en el debate sobre la clasificación de las políticas y sobre las diversas maneras de entender el análisis de políticas. Por su parte, los dos artículos de Charles E. Lindblom (1959, 1979), *La Ciencia de 'Salir del Paso' y Todavía Tratando de Salir del Paso*, en los que critica el enfoque racionalista del análisis y formula la tesis "incremental (lista)", se han vuelto dos referencias permanentes en cualquier escrito sobre el análisis y la decisión de las políticas públicas. La propuesta metodológica de Lindblom no sólo recibió consensos; fue también objeto de críticas. Se han seleccionado artículos claves en la discusión sobre el incrementalismo analítico y/o político. Yehezkel Dror (1964) se pregunta si *Salir del Paso* (sea) *Ciencia o Inercia* y contrapone su alternativa de análisis. Amitai Etzioni (1967), en otro multicitado artículo de la literatura especializada, tercia en la discusión y propone "*La Exploración Combinada: un Tercer Enfoque de la Toma de Decisiones*". Robert Goodin e Ilmar Waldner (1979) levantan una de las críticas más articuladas al incrementalismo con su artículo *Pensar en Grande, Pensar en Pequeño y simplemente No Pensar*. John Forester (1984) enuncia las diversas fuentes de limitación que afectan al análisis racional y ofrece las estrategias respectivas en *La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso*. Giandomenico Majone (1978), otro autor cuyos escritos son

referencia constante en la disciplina, expone una visión alternativa del análisis, prestando atención al descuidado momento argumentativo postdecisional, en *Los usos del Análisis de Políticas*. Majone mismo (1975) había ya cuestionado la visión convencional del análisis, orientada a la optimización, complementándola y corrigiéndola con la exigencia de factibilidad política: *La Factibilidad de las Políticas Sociales*. Arnold J. Meltsner (1972) había reivindicado también este enfoque en *La Factibilidad Política y El Análisis de Políticas*.

Los textos en su conjunto ofrecen una imagen apropiada de las posiciones originales y los desarrollos del debate sobre la manera de realizar el análisis y elaborar las políticas públicas.

1. *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política* *

Los ESTUDIOS de caso sobre el proceso de elaboración de las políticas son uno de los métodos más importantes de análisis de la ciencia política. Comenzando con Schattschneider, Herring, y otros en los años treinta, los estudios de caso han estudiado una gran variedad de decisiones. Son diversos en tema y formato, en la perspectiva y el rigor, sin embargo, forman un inconfundible cuerpo literario que continúa desarrollándose año con año. El libro más reciente es un estudio de Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool y Lewis A. Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, (Nueva York, Atherton Press, 1963, 499 pp.), comparable a la obra premiada de Robert A. Dahl, *Who Governs?* (New Haven, 1961). Con su publicación se ha alcanzado un grado de sofisticación mayor. Será difícil superar en el futuro los niveles de investigación que han establecido sus autores. Su obra es un análisis de las relaciones políticas en un área de política bien definida, el comercio exterior. Es un análisis de las actitudes, las estrategias y la comunicación de las empresas y, a través de és-

"Este capítulo contiene una versión reducida de la cuidadosa reseña que Th. J. Lowi, (1964) dedicó a la obra de R. A. Bauer, I. de Sola Pool y L. A. Dexter. A partir de una reflexión general sobre el alcance teórico de los estudios de caso en ciencia política, esta reseña constituye, en verdad, una aguda evaluación de la teoría política y de los modelos disponibles frente a la elaboración y los efectos de las políticas públicas. Particularmente, se ha convertido en referencia obligada para examinar la articulación entre la elaboración de las políticas y las arenas de poder donde se libran los enfrentamientos políticos subyacentes. Las supresiones efectuadas del muy largo artículo se indican con puntos suspensivos entre corchetes [...]. (N. del E.) Publicado originalmente con el título "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", en *World Politics*, XVI, 1964, pp. 677-715. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

tas, de las relaciones empresariales en política. El análisis hace uso de las mejores técnicas de investigación conductual sin descuidar el contexto más amplio de las políticas, las tradiciones y las instituciones. No sacrifica el rigor por la relevancia sino que prueba de manera sobresaliente que relevancia y rigor no son objetivos mutuamente excluyentes.¹

Pero, ¿en qué consiste la contribución de todos estos estudios de caso? Como resultado de sus materiales, ¿qué tanto más se ha avanzado por el camino de la teoría política?, «qué preguntas importantes han planteado los autores de estos estudios y qué hipótesis y generalizaciones no obvias han ofrecido acerca de "quién gobierna y por qué"? En virtud de lo que hace, lo que implica y lo que deja de hacer, *American Business and Public Policy* es una buena ocasión para hacerse estas preguntas y para intentar una vez más formular teorías que conviertan los simples hechos concretos de los estudios de caso en elementos susceptibles de juicio, comparación y acumulación. Pero, primero, preguntémos: ¿qué teorías tenemos actualmente y cómo se relaciona este nuevo y significativo estudio con ellas?

1. *La inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política norteamericana*

Era inevitable que algunas nociones generales acerca del poder y de las políticas públicas se desarrollaran a partir de la literatura de los estudios de caso. En su conjunto estas nociones integran indistintamente la teoría de grupos, llamada también de los grupos de presión o el modelo pluralista del sistema político democrático (un modelo que recientemente se ha aplicado también a los sistemas no democráticos). Ninguna teoría o enfoque se ha acercado tanto a definir y unificar el campo de la ciencia política como el pluralismo, quizá porque se ajusta muy bien a la visión del "Fe-

¹Para algunas otras preguntas similares y una crítica, véase Herbert Kaufman, "The Next Step in Case Studies", *Public Administration Review*, xviii (Winter, 1958), pp. 52-59.

deralist 10" Ya los resultados del New Deal. La teoría de grupos ofrece no sólo una explicación de las debilidades de los partidos y del proceso electoral. Permite también defender apropiadamente los programas desarrollados por el New Deal y las administraciones posteriores. Y, aún más importante, proporciona una explicación inmediata, en términos más o menos generalizables, de la política dominante en cada decisión. El análisis requiere simplemente un inventario de los grupos participantes y de sus estrategias, generalmente en forma cronológica, ya que la política es vista como un proceso. Cada grupo participante es un dato, y el poder se atribuye según las ventajas logradas en la decisión final. Los extremistas han tratado al gobierno ("instituciones formales") como una tabula rasa y a la política como el residuo de un "interjuego de fuerzas", mensurable como un "paralelogramo". En contraste, los analistas más finos no entienden al gobierno como una hoja en blanco y a los gobernantes simplemente como otros componentes más de la interacción grupal, donde los congresistas y los burócratas serían agentes intermediarios, aunque con sus propios intereses y recursos.

En la teoría de grupos, todos los recursos se manejan de manera equivalente e intercambiable. Y todas las variedades de interacción entre los grupos y entre los grupos y las autoridades son también fundamentalmente equivalentes, a tal grado que sólo se emplea un único término para definir todas las formas de interacción política: la coalición. Las coaliciones se forman alrededor de "actitudes compartidas" y se expanden según la magnitud de los intereses en juego. La dinámica del proceso abarca dos tipos de estrategias: internas y externas. La primera se refiere al problema de la cohesión de los muchos miembros del grupo, condición determinante para el aprovechamiento cabal de los recursos grupales. La segunda se refiere a la expansión de la coalición y de sus estrategias. Las coaliciones mayores derrotan obviamente a las pequeñas. El equilibrio del sistema, de indiscutible valor prioritario entre los pluralistas, se mantiene gracias a las grandes coaliciones

mayoritarias; éstas son extremadamente difíciles de crear, pero imprescindibles en cada cuestión y asunto públicos. En conclusión, el poder está altamente descentralizado, es fluido y situacional. No hay una sola élite, sino un sistema "multicéntrico", en el cual los muchos centros viven en constante y mutua relación de conflicto y negociación. Es difícil impugnar el argumento pluralista de que el grupo debe ser la unidad básica del análisis. Pero la controversia es inevitable toda vez que el modelo implica una teoría del poder o de la distribución del poder. El modelo pluralista no suele tomar en cuenta la estructura económica y política general dentro de la cual el proceso intergrupual tiene lugar.' Por consiguiente, la crítica más recurrente al modelo pluralista se basa en un conjunto de proposiciones acerca de la estructura del poder y de las élites. La respuesta típica al pluralismo proviene de un supuesto marxista, que conjetura que en las decisiones públicas existe una relación directa entre el estatus socioeconómico y el poder. Quizá la versión más elaborada sea combinar los enfoques de Marx y Weber, especificando las bases de los estamentos particulares más íntimamente vinculados con el poder; por ejemplo, los estamentos superiores de la sociedad actual son el militar, el industrial y las jerarquías políticas.

No es aquí el lugar para desarrollar una crítica elaborada de estos enfoques. Baste con decir que el modelo pluralista no ha logrado otorgar suficiente importancia a los factores institucionales y que las escuelas de la "estratificación social" y de las "élites de poder" presuponen equivocadamente una relación simple entre el estatus social y el poder. Ambas escuelas confunden los recursos del poder con el poder mismo y evaden los problemas analíticos y empíricos por la vía de la definición.' Es innegable empero que

² El concepto "grupo de interés potencial" de David Truman, bastante débil y difuso, es un intento en este sentido, pero carece de dirección y de posibilidades de observación, por lo que ha sido desechado por su autor.

³ Las mejores críticas y análisis de las diferentes corrientes de pensamiento se encuentran en Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory* (New Haven 1963);

los enfoques de la estratificación social y de las élites de poder pueden explicar ciertos resultados importantes de manera más satisfactoria que el modelo pluralista, precisamente porque destacan que la formación de coaliciones puede ser universal, pero que no todas las coaliciones son equivalentes. Para cierto tipo de asuntos (sin aceptar el argumento de Mills de que éstos sean siempre los asuntos "clave"), parece claro que las decisiones son tomadas por los altos "funcionarios" públicos y privados sin la participación de la opinión pública y de los grupos de interés. Uno no tiene porqué seguir todos los pasos de Mills e insistir que detrás de todo conflicto hay una élite cuyos miembros acuerdan sobre las metas más importantes de una política y sobre sus objetivos de largo plazo. Sin embargo, el pluralista está igualmente equivocado al desconocer que las "posiciones de mando" en todos los órdenes de la sociedad son altamente legítimas y que el reclutamiento y apadriñamiento de estos líderes institucionales hace posible que disminuyan los conflictos básicos entre ellos, y que también:

- 1) se produzcan acuerdos estables y duraderos sobre políticas:
- 2) se ajusten los conflictos por medios jerárquicos más formales ("a través de canales") y no sólo por política de coalición:
- 3) se desahogue el conflicto por medios más informales (es decir, entre caballeros, sin debates ni votos), que preservan el mantenimiento de la legitimidad y la estabilidad de los líderes.

Existe un tercer enfoque sobre el poder y el proceso de elaboración de políticas tan importante como los otros, pero que no se le ha empleado sistemáticamente desde su aparición en 1935,

Daniel Bell, "The Power Elite Revisited", *American Journal of Sociology*, LXIV (noviembre, 1958), 238-59; Robert A. Dahl, "Critique of the Ruling Elite Model", *American Political Science Review*, LI (junio, 1958), pp. 463-69; Y Raymond Woltinger, "Reputation and Reahty in the Study of Community Power", *American Sociological Review*, XXV (octubre, 1960), pp. 636-44.

debido a que se le consideró equivocadamente como un caso de pluralismo. Me refiero a las conclusiones de E. E. Schattschneider en *Politics, Pressure and the Tariff* (Nueva York, 1935). Schattschneider observó la actuación de varios grupos en una arena descentralizada y de negociación, pero advirtió que la naturaleza de sus relaciones no era pluralista en un sentido estricto. El modelo pluralista destaca el conflicto y afirma que su resolución ocurre a través de la negociación entre grupos y coaliciones organizados alrededor de intereses compartidos. Los elitistas destacan que la reducción del conflicto ocurre entre las altas autoridades formales en una arena mucho más restringida, centralizada y estable. Schattschneider observó una combinación de elementos de los dos enfoques. Su investigación mostraba una arena política descentralizada y multicentrada, en la que las relaciones entre los participantes seguían el principio de "no interferencia mutua" para el caso de intereses no compartidos y asuntos no comunes. La "estructura de poder" logra su estabilización en los "puestos de mando" (en este caso, el Comité de Medios y Procedimientos del Congreso), pero no porque las autoridades estén por encima de los grupos de presión, sino porque el acceso a los cargos termina por crear relaciones de apoyo mutuo entre los grupos de presión y las autoridades. Esta situación, que podría aparecer a un observador como evidencia de una élite de poder, sería a los ojos de otro un pluralismo descentralizado. No es casual que se haya considerado a Schattschneider como uno de los fundadores del análisis político pluralista. El excelente estudio de caso de Schattschneider no ofrece evidencia en favor de ninguno de los dos enfoques. En cierto momento concluye: "Una política, tan hospitalaria y universal como el proteccionismo, desorganiza a la oposición." Para apoyar este tercer enfoque de una "teoría" del poder y de la hechura de las políticas podemos encontrar mucha

⁴*Politics, Pressures and the Tariff*, 88. El hecho de que Schattschneider sostenga sus generalizaciones sólo con respecto a la política particular en cuestión será un punto central en mi argumentación posterior.

evidencia en casos de políticas más recientes y en políticas no arancelarias e impositivas. De todos modos, las conclusiones de Schattschneider como teoría general son tan insatisfactorias como las de los otros enfoques considerados.

El problema principal de todos estos enfoques es que no generan proposiciones comprobables mediante investigación y experiencia. Más aún, los descubrimientos de sus estudios no logran ser acumulativos. Por último, dada la ausencia de relaciones lógicas entre la "teoría" y las proposiciones, la "teoría" se concentra y se fundamenta en sí misma. Es por eso que he empleado el término "teoría" sólo con seria reserva y entrecomillado.

El enfoque pluralista ha generado una multitud de estudios de caso que "demuestran" y "comprueban" el modelo con descubrimientos predeterminados por el enfoque mismo. Se escogen ciertos asuntos de investigación, porque el conflicto los ha hecho públicos. Se descubre la influencia de los grupos porque en los conflictos públicos participan los grupos sean influyentes o no. Se atribuye influencia a los grupos porque los grupos comparten frecuentemente la definición del asunto en cuestión y han asumido posiciones congruentes en forma más o menos directa con los resultados. Se afirma que el grupo favorecido fue el que influyó efectivamente, mientras el desfavorecido no tuvo influencia. Es obvio que con este procedimiento no hay forma de saber si los grupos son irrelevantes o no en la elaboración de la política.

El enfoque elitista es igualmente autoafirmativo.⁵ Si la distribución del poder se define como "inherentemente jerárquica",⁶ el caso de una coalición política no puede ser sino síntoma de una investigación no exhaustiva o bien concierne a asuntos no funda-

⁵ Existen cuatro enfoques de la escuela de "estratificación social" si la mantenemos separada de la escuela de la "élite del poder". Aunque ambas cometen los mismos errores, cada una conduce a distintas clases de proposiciones. En algunos casos son inconfundibles y, por alguna razón de peso, Polsby en *Community Power and Political Theory* las trata como si fueran una. En virtud de que la distinción, una vez hecha, no resulta de importancia para nuestros fines, me dejaré guiar por la clasificación de Polsby,

⁶ Milton Gordon, citado en Polsby, *op. cit.*, p. 103.

mentales que involucran solamente a los "niveles de poder medio." No es necesario buscar las debilidades teóricas del enfoque de Schattschneider porque su interpretación fue equivocadamente colocada entre los pluralistas. Si se hubieran reconocido las diferencias entre los descubrimientos de Schattschneider (especialmente sus observaciones sobre un tipo distinto de coalición) y los de los escritores de casos posteriores, podría haber surgido una clase más elaborada de pluralismo. Éste es el enfoque más cercano al que aquí presento.

Las controversias entre los enfoques del análisis de políticas, así como sus debilidades lógicas y empíricas, han generado algunos de los mejores trabajos empíricos que puedan encontrarse en la literatura. El de Dahl es ejemplar. Sin embargo, en virtud de que estos trabajos se basan en la comunidad local, sus descubrimientos sólo colateralmente pueden ser útiles para evaluar los supuestos y las proposiciones que conciernen al poder en el nivel nacional. Asimismo sólo estudios igualmente cuidadosos y sistemáticos de los procesos políticos nacionales nos proporcionarán un acercamiento equilibrado y bien fundamentado a la teoría. Un primer paso es, ciertamente, *American Business and Public Policy*. Aunque los autores no nos ofrezcan una alternativa teórica adecuada respecto de los enfoques establecidos, sus descubrimientos, ya sea explícita o implícitamente, merecen ser revisados en cualquier esfuerzo por construir dicha teoría. [...]

Los elitistas podrían coincidir con el análisis cuidadoso y los impecables descubrimientos del libro, pero añadiendo que todos los asuntos de comercio del periodo de posguerra eran de "nivel medio". Con este supuesto dejarían de lado las preguntas interesantes y caerían en varias peticiones de principio. Fueron induda-

"Cf. C. Wright Milis, *The Power Elite* (Nueva, York 1956), p. 245: "... el analista político pertenece él mismo a las clases medias. Sabe del tema sólo por los rumores; en el fondo, si acaso, sólo por la 'investigación'." En consecuencia, continúa Milis, el profesor y el intelectual independiente se encuentran como "en casa con los líderes de nivel medio y... perciben las cosas y sus conclusiones como clasemedios porque se encuentran más cerca de ellos".

blemente los industriales y los miembros de la dirección política quienes definieron el asunto como fundamental, particularmente en el último lapso de los años cincuenta, después de que el Mercomún era una realidad inmediata y no futura. Ellos fueron también los que mantuvieron el tema del comercio dentro de la agenda de gobierno por más de diez años. Pero no hay nada en la política comercial que apoye la noción de que el poder sigue directamente los mandatos de determinadas posiciones institucionales de mando en la industria, la administración militar y la administración pública.

Bauer, Pool y Dexter descubrieron que el modelo pluralista era de poca utilidad en su estudio. También les resultaba claro que el modelo elitista lo era aún menos. Ninguno de los enfoques tiene las características de un modelo. Cada uno es, si acaso, un punto de partida que se valida en sí mismo: el enfoque pluralista plantea qué hay que buscar y el elitista qué no hay que buscar. Debido a que ninguno es una teoría, tampoco ninguno es idóneo para el estudio de casos específicos. Al final de un estudio empírico, ningún enfoque aporta elementos suficientes para acumular datos y descubrimientos con abstracciones coherentes y contrastables respecto de otros descubrimientos; proporcionan sólo una base para repetir los supuestos del principio. El siguiente ejemplo se ha tomado de uno de los mejores estudios de caso:

El funcionamiento de la política nacional en los Estados Unidos depende de la formación y el mantenimiento de coaliciones (generalmente de naturaleza temporal). Éstas se superponen a la separación de poderes, a la fragmentación del poder dentro de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno y a su débil cohesión, reuniendo miembros de los dos partidos políticos y de muchos grupos de interés, con el fin de lograr un objetivo deseado. Cualquier grupo pequeño de hombres, si logra acuerdos con otros grupos, puede asegurarse decisiones favo-

rables en todas o en la mayoría de las políticas nacionales importantes. El poder en el Congreso es fragmentado y disperso. La influencia se encuentra repartida de manera desigual en partes y pedazos entre los jefes de comités, los líderes de partido y muchos otros... La política nacional se aprueba o se rechaza mediante la construcción de una coalición mayoritaria que se arma a través de negociaciones y con objetivos que resulten atractivos a una gran variedad de intereses...⁸

El comentario: "Hasta aquí hemos llegado" sería apropiado no sólo para estas afirmaciones del estudio de Wildavsky, sino también, virtualmente, para todos los estudios de caso y sus generalizaciones desde Bentley, aunque en este caso tengan mucho más significado. De los pluralistas y de los elitistas se puede decir como de Debussy, pero con mucho más significado: abrieron nuevas calles que resultaron ser callejones sin salida.

II. Arenas de poder: un esquema interpretativo para los estudios de caso

En mi opinión, la razón por la cual los estudios de caso y otros estudios empíricos específicos no aportan generalizaciones interesantes es porque no existe vinculación entre las vagas teorías políticas (posiblemente no vinculables) y los casos observables. En general, la ciencia política norteamericana parece estar condenada a una permanente separación entre la teoría y la investigación. Los empiristas no se preocupan por construir sistemas teóricos y los teóricos no se ocupan suficientemente (si es que acaso lo hacen) de la función de la teoría. Se requiere una base para acumular, comparar y contrastar los diversos descubrimientos. Este marco de referencia podría vincular los diferentes casos y descubrimientos con mayor coherencia y podría sugerir generalizaciones sufi-

⁸ Aaron Wildavsky, *Dixon Yates: A Study in Power Politics* (New Haven, 1962) p. 311.

cientemente cercanas a los datos para ser relevantes y suficientemente abstractas para ser objeto de un tratamiento teórico más amplio. [...]

A continuación se intenta desarrollar un marco de referencia de tal naturaleza. He estado trabajando en un esquema interpretativo general por más de dos años y con anterioridad a la publicación del libro de Bauer y asociados.⁹ Las hipótesis que se derivan del esquema han anticipado la mayoría de los patrones descritos en los estudios de caso y los pocos que no han sido anticipados han mostrado la extensión lógica del esquema.

El esquema se basa en el siguiente argumento:

- 1) El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás;
- 2) en política, (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*);
- 3) en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Como diría Dahl, hay que preguntarse, "poder ¿para qué?"

Uno debe identificar el ámbito del poder e identificar las élites, las estructuras de poder y realidades similares dentro de cada uno de los ámbitos predefinidos o "áreas de cuestiones" (*issue areas*).» **Mi** análisis se mueve en esa dirección, pero busca ir más

⁹El primer planteamiento, desarrollado para la política urbana, aparece en mi estudio *At the Pleasure Of the Mayor* (Nueva York: 1964), caps. 6 y 7. El esquema para las políticas nacionales que se presenta en este artículo es una adaptación de las "arenas de poder" nacionales, que se discute en un libro en proceso de elaboración.

¹⁰Dahl, ¿*Who Governs?*, *Polsby, op. cit.*, especialmente, cap. 6.

allá. Las cuestiones o asuntos como tales son tan efímeros que las expectativas establecidas y la historia de las decisiones gubernamentales anteriores conforman la base para enfrentar las diversas cuestiones particulares. El estudio de estas cuestiones particulares es una buena posibilidad para probar las hipótesis acerca de las estructuras de poder, pero se debe llegar a las hipótesis de una manera independiente.

Obviamente, el problema analítico más importante es identificar los tipos de productos o políticas. He decidido definir las políticas en términos de su impacto o de su impacto esperado en la sociedad. Cuando las políticas se definen de esta forma, sólo hay un número reducido de tipos; una vez que todo se ha dicho y hecho, se descubre que es mínimo el número de funciones que el gobierno puede llevar a cabo. Este enfoque descalifica la clasificación de las políticas según el esquema de "políticas de agricultura", "políticas de educación", "políticas de salud" o, más restringidamente, "la política de la ley ARA" o la "política de la ley de ayuda a la educación en 1956". En esta clasificación temática, la composición y las estrategias de los participantes son de sobra conocidas aun antes de iniciar el estudio, pues se mantiene el supuesto pluralista de que existe una sola estructura de poder en cada sistema político. Mi enfoque reemplaza las categorías temáticas descriptivas de los pluralistas por categorías funcionales. No hay necesidad de demostrar que este esquema de clasificación cubre todas las posibilidades de clasificación de las políticas domésticas y que es suficiente para categorizar la mayoría de las políticas y de las instancias que las llevan a cabo sin importar los matices. Existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: *distribución*, *regulación* y *redistribución*. Estas clases son diferentes tanto histórica como funcionalmente. La distribución fue la categoría casi exclusiva de política interna desde 1789 hasta 1890. La demanda de políticas regulativas y redistributivas surgió casi al mismo tiempo, pero la regulación se convirtió

en un hecho establecido antes de cualquier intento de carácter redistributivo.» Estas categorías no son invenciones. Pretenden corresponder a fenómenos reales toda vez que las hipótesis más importantes del esquema se derivan directamente de categorías y definiciones. En consecuencia, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Es necesario, entonces, identificar estas arenas, formular hipótesis acerca de sus atributos y comprobar dentro del esquema las relaciones empíricas que pueda anticipar y explicar.

DEFINICIÓN DE ARENAS DE POLÍTICA

1) A largo plazo, todas las políticas gubernamentales pueden ser consideradas redistributivas, porque a lo largo del tiempo algunas personas pagan más impuestos que lo que reciben en servicios. También todas pueden considerarse regulatorias porque, a largo plazo, una decisión gubernamental sobre la utilización de recursos termina por sustituir o reducir las posibles opciones de decisión privada sobre los recursos. Sin embargo, las políticas operan a corto plazo y en ese periodo se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos. Las políticas de esta clase se denominan *distributivas*, término acuñado por primera vez para las políticas agrarias del siglo XIX, pero que se extendió rápidamente hasta incluir la mayoría de las políticas sobre la tierra y las propiedades públicas, los programas de ríos y puertos, de defensa, de investigación y desarrollo, los servicios en

¹¹La política exterior, que no cuadra en los tipos mencionados, es una cuarta categoría. No se incluye en nuestro estudio por dos razones. Porque rebasa nuestra capacidad del artículo y, de manera más importante, porque no forma parte del mismo universo. En efecto, Norteamérica representa sólo un subsistema en la elaboración de la política exterior. Winston Churchill, entre otros, ha participado constantemente en las decisiones de nuestra política exterior. Por supuesto, los aspectos de la política exterior y militar que tienen implicaciones domésticas directas sí caben en mi esquema.

favor de las "clientelas" de trabajadores, agricultores y empresarios, los impuestos y aranceles tradicionales. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general. El "patronazgo" en su máxima expresión puede ser sinónimo de "distributivo". Las políticas distributivas podrían no ser políticas, pues son decisiones altamente individualizadas y quizá sólo en su conjunto pueden dar forma a una política. Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente. De hecho, en muchos casos de política distributiva, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se puede satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios.

2) Las políticas *regulatorias* causan también impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse casi al infinito como las políticas distributivas. Aunque las leyes son elaboradas en términos generales ("Arregle el sistema de transporte estéticamente"; "No debe haber favoritismos en los precios"), el impacto de las decisiones regulatorias se refleja directamente en la elevación de los costos y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales ("¡No pise el césped!"). Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. No es posible otorgar un canal de televisión y una ruta aérea a todos los solicitantes. Obligar a una práctica laboral injusta por parte de los empresarios debilita la relación de las autoridades con el movimiento obrero. En tal sentido, aunque la implementación se lleve a cabo organización por organización y caso por caso, las políticas regulatorias no pueden desagregarse a la medida de cada organización específica o individual (como en el caso de las políticas distributivas), porque las

decisiones particulares deben ser una aplicación de la regla general y, por tanto, caen dentro de la normatividad universal de la ley. Las decisiones se reparten, prácticamente en la misma forma, entre todos los individuos sujetos a la ley. En virtud de que los impactos más duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores."

3) Las políticas *redistributivas* son similares a las políticas regulatorias, en el sentido de que incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Sin embargo, existen grandes diferencias respecto a la naturaleza de su impacto. Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales. Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. El hecho de que nuestro impuesto al ingreso sea sólo medianamente redistributivo no altera los objetivos y los beneficios que persigue la política fiscal. Lo mismo vale para los diversos programas de bienestar social, indudablemente redistributivos para quienes reciban la jubilación o seguro de desempleo sin que hayan aportado contribución alguna. La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de si y qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser.

¹²Un "sector" es cualquier conjunto de bienes o servicios comunes o sustituibles, o cualquier otra forma de interacción económica establecida. En consecuencia, los sectores varían en tamaño según las fuerzas económicas naturales y los diferentes modos en que son identificados por los economistas y los empresarios. Varían, asimismo, en tamaño porque son definidos *a priori* por el observador, que establece qué es común a un producto,

ARENAS DE PODER

Una vez descrita la manera en que estas áreas de política o de actividad gubernamental tienden a desarrollar ciertas estructuras políticas características, es necesario pasar a la formulación de hipótesis. Ahora bien, una vez que las diversas hipótesis se expongan y acumulen, los contornos generales de cada una de las tres arenas comenzarán a asemejarse respectivamente a las tres teorías "generales" del proceso político, anteriormente consideradas. La arena que se desarrolla alrededor de las políticas distributivas se caracteriza mejor en los términos de los resultados de investigación de Schattschneider. La arena regulatoria corresponde a la escuela pluralista y sus nociones generales se encuentran limitadas a esta sola arena. La arena redistributiva es bastante parecida, con algunas adaptaciones, al punto de vista elitista del proceso político.

1) La arena distributiva puede ser identificada a partir del estudio de caso de Schattschneider. Él y sus sucesores pluralistas no observaron que la estructura tradicional de las políticas arancelarias corresponde en gran medida a la estructura política de todas las políticas clasificadas anteriormente como distributivas. La arena es "pluralista" sólo en el sentido de que en ella opera un gran número de pequeños intereses perfectamente organizados. De hecho, actúa un número de participantes muy superior al que puede explicar el modelo de "grupos de presión", pues esencialmente es una política en la que cada individuo cuenta por sí mismo. Las personas y las empresas son, individualmente, los principales activistas. Bauer, Pool y Dexter, por ejemplo, llegan a dudar seriamente del "modelo de grupos de presión" en virtud de la nula incidencia que tuvieron en la política comercial todos los grupos (lue. supuestamente tendrían que haber jugado una parte activa y -fectiva.

y porqué, en otras ocasiones, es definido *a posteriori* por las asociaciones mercantiles que representan la identificación de un sector por los mismos actores económicos.

A pesar de haber pasado una generación, las conclusiones de Schattschneider acerca de la política arancelaria Smoot-Hawley pueden aplicarse a todas y cada una de las políticas sobre ríos y puertos, a las políticas de desarrollo rural, a los "servicios" públicos. Puesto que no existe una base real para discriminar entre los que deben ser protegidos (favorecidos) y aquéllos a los que no debe protegerse, afirma Schattschneider, el Congreso busca apoyarse políticamente "otorgando protección (beneficio) limitada a todos los intereses suficientemente fuertes como para organizar una resistencia considerable". Los decisores adquieren "sensibilidad con respecto a las cuestiones de igualdad, congruencia, imparcialidad, uniformidad y moderación, independientemente de lo formal e in-substancial que esto pueda ser." Incluso, una "política que resulta tan hospitalaria y universal... desorganiza a la oposición".

Cuando un asunto de miles de millones de dólares puede desagregarse a su vez en millones y millones de diez centavos y cada asunto puede ser tratado al margen de los otros, la multiplicación de los intereses y de los canales de acceso es inevitable y, en consecuencia, es fácil reducir el conflicto. Todo esto es de la mayor importancia para las relaciones entre los participantes y, por ende, para la configuración de la "estructura de poder". Ciertamente se deben formar coaliciones a fin de que se acepte cierta legislación y se logre una cierta decisión política, pero ¿cuál es la naturaleza y la base de las coaliciones? En la arena distributiva, las relaciones políticas se aproximan a lo que Schattschneider llamó la "no-interferencia mutua", "una relación mutua en la cual es correcto que cada uno busque aranceles favorables [beneficios] pero es incorrecto que se oponga a que otros busquen sus aranceles favorables [beneficios]".» En el área de ríos y puertos, dichas coaliciones se han comparado a un "barril sin fondo" y a un intercambio de votos para apoyo recíproco, *logrolling*, aunque esta forma coloquial de deno-

¹³*Polaics, Pressures*, p. 85.

¹⁴*Ibid.*, p. 88.

¹⁵*Ibid.*, pp. 135-36.

minación no se haya tomado suficientemente en serio. Una coalición basada en el intercambio de votos para apoyo recíproco no se caracteriza por el conflicto, el compromiso o por intereses tangenciales sino, al contrario, se compone por miembros que no tienen absolutamente nada en común; y esto es posible porque la política de "barril sin fondo" es un recipiente que abarca asuntos de muy diverso orden, misceláneo, sin vinculación entre ellos. Ésta es la forma de relación política típica de la arena distributiva.

La estructura de estas relaciones conduce generalmente, aunque no siempre, al Congreso. Es una estructura relativamente estable porque, en términos generales, todos los que tienen capacidad de acceso apoyan a quienes quiera que sea el líder. En este sentido, existe una tendencia a la aparición de "élites" en los comités del Congreso, cuya jurisdicción incluye asuntos de índole distributiva. Hasta épocas recientes, por ejemplo, el Comité de Medios y Procedimientos era prácticamente el gobierno en materia de tarifas. Lo mismo se puede decir del Comité de Obras Públicas en materia de ríos y puertos." Se trata entonces de un liderazgo de intermediación y gestoría (*a broker leadership*) y la "política" distributiva es mejor entendida como cooptación que como conflicto o compromiso.

Bauer, Pool y Dexter se sorprendieron al descubrir que las asociaciones comerciales y otros grupos carecían de fondos y de apoyo. Les resultaba paradójico el hecho de que la política de "proteccionismo" triunfara siempre con facilidad aun cuando la mayoría de los empresarios y los congresistas parecían estar en principio en favor de la liberalización del mercado (existen casos

¹⁶La forma íntima y estable de vinculación entre los hombres que forman la comisión del Congreso y el Cuerpo de Ingenieros se ha hecho famosa por el trabajo de Arthur Maass; véase *Muddy Waters: The Anny Engineers and (he Nation's Rivers* (Cambridge, Mass., 1951), especialmente "Congress and Water Resources", *American Political Science Review*, XLIV (septiembre, 1959), pp. 579-92, reimpreso en mi documento *Legislative Politics V.S.A* (Bastan, 1962). Citado continuamente como un ejemplo de la estrategia y el acceso de los grupos de interés, solamente se le ha dado su correcto significado hasta ahora, que yo sepa. Este significado se esclarece dentro de mi esquema. El patrón se acerca al de los aranceles, pero no a las situaciones de regulación.

que se remontan hasta al año de 1890). Creían que era intencional que el Congreso "cediera" en la tarifa arancelaria porque la "capacidad de repartir favores no tenía porqué derrotar e inhibir las demandas insistentes de los solicitantes" (p. 37). El asombro, el descubrimiento de paradojas y la "mentalidad de grupo del Congreso" son evidencias de un enfoque que no era suficientemente amplio. Existen razones buenas y teóricamente interesantes para cada uno de estos fenómenos. Las cuestiones distributivas individualizan el conflicto y proporcionan las bases para coaliciones estables, que son irrelevantes respecto de los resultados de las políticas más amplias; miles de decisiones obscuras simplemente se acumulan en una "política" de protección o desarrollo de recursos naturales o de subcontratación de actividades de defensa. En este sentido, no es que el Congreso no haya "cedido" en el asunto del arancel; en la medida en que el arancel se convierte en un asunto de regulación, las élites del Comité pierden su poder para contener a los participantes puesto que las decisiones obscuras se relacionan unas con otras, por tanto, se hacen más claras y la controversia crece de manera inevitable."

2) La arena regulatoria difícilmente puede ser mejor identificada que en las miles de páginas escritas por los pluralistas sobre la política. Desafortunadamente, se necesita hacer algunas traducciones para ajustar el pluralismo a un universo más limitado. La arena regulatoria aparece compuesta por una multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales o, en palabras de Truman, de "actitudes compartidas". Dentro de este contexto más reducido de decisiones regulatorias es posible llegar a aceptar el planteamiento pluralista más extremo, según el cual la política tiende a ser el resultado de la interacción conflictiva entre los grupos. En efecto, el planteamiento pluralista es vulnerable y puede ser criticado aportando ejemplos de decisiones no regulatorias.

¹⁷Schattschneider, en su libro más reciente *The Semi Sovereign People* (Nueva York, 1960), ofrece una serie de propuestas fascinantes acerca del "escenario del conflicto" que pueden ser fácilmente subsumidas dentro del esquema que aquí se ofrece.

Como señalé anteriormente, no hay forma de desagregar las políticas regulatorias en numerosos asuntos desvinculados. Dado que las decisiones regulatorias individuales implican confrontaciones directas entre los que saldrán favorecidos y los perjudicados, la típica coalición política nace del conflicto y del compromiso entre los intereses tangenciales que generalmente involucran a todo un sector de la economía. En consecuencia, mientras que la base típica de la coalición en las políticas distributivas son intereses no comunes (y, por tanto, intercambios de mutuo apoyo), en las políticas regulatorias existe una base completamente diferente. El error de los pluralistas consiste en haber asumido que el tipo de coalición regulatoria es la coalición sin más."

Una de las diferencias más significativas entre los pluralistas y Bauer, Pool y Dexter -la forma de abordar el fenómeno y los efectos de la sobreposición de membresías- adquiere consistencia y firmeza en este esquema. De hecho, ayuda a esclarecer las distinciones que trato de describir en este trabajo. Truman, por ejemplo, subraya que la membresía múltiple es una fuente de conflicto y disminuye la cohesión de los grupos. Bauer, Pool y Dexter, por el contrario, encontraron que en el caso de la política arancelaria, la sobreposición de membresías fue una condición para la cohesión: "...la unanimidad (o cohesión) se mantuvo debido a la utilización de una gran cantidad de membresías de grupo con propósitos que muy probablemente originaban conflictos dentro de

¹⁸Fue para mí una sorpresa y un gusto releer el trabajo de Truman, *The Governmental Process* (Nueva York, 1951), después de haber terminado el primer borrador de este artículo y encontrar que él identifica dos tipos de "asistencia mutua", las alianzas y el manejo de votos (pp. 362-68). En mi esquema, como se aclarará adelante, existen dos tipos de "alianzas", las de intereses tangenciales y las ideológicas. Lo que resulta interesante en este caso es que Truman sostiene su distinción con ejemplos perfectamente congruentes con mi teoría. Su caso de la alianza es la suma de intereses respecto al Decreto de Empleo de 1946 (de redistribución, aun cuando se trate de una "ley" peculiar). La típica situación de manejo de votos es para él la apropiación de los ríos y los puertos (distribución). La diferencia entre nosotros es que mi esquema considera estos patrones de coalición como una revelación fundamental de relaciones políticas limitadas a cierto tipo de asuntos, mientras que Truman da a entender que existen dos estrategias dentro de un inventario de estrategias más o menos apropiado a todo tipo de asuntos.

cada uno de los grupos" (p. 332s.). Reconocieron inteligentemente que las sobreposiciones de membresías son una forma de especialización que permite a las empresas individuales o a los grupos particulares integrados en asociaciones más grandes tener mayor libertad para perseguir fuera del grupo sus propias metas, que podrían ser contrarias a los intereses de los grupos asociados. Al mismo tiempo, la cohesión del grupo mayor se conserva en razón de las metas que comparten los grupos particulares que lo constituyen. En realidad, ambas posiciones son correctas. Debido a la desvinculación que existe en los asuntos de políticas distributivas, no es necesario que se enlacen las actividades de los participantes individuales. Es más importante que los participantes, a medida que la situación lo requiera, sean específicos. En cambio, la vinculación que caracteriza a los asuntos de las políticas regulatorias (al menos en el sector de las asociaciones comerciales) obliga a contener la participación de los miembros de la asociación y, por tanto, a frenar la dinámica que equivocadamente Truman creyó era característica de todas las interacciones grupales en cualquier asunto de políticas. Cuando todos los intereses se incluyen dentro de una sola asociación, los miembros no tienen otra alternativa que luchar entre ellos para conformar la política de su organización o bien abandonarla.

Esto sugiere que la estructura de poder característica de las políticas regulatorias es mucho menos estable que en la arena distributiva. Debido a que las coaliciones se forman alrededor de intereses compartidos, las coaliciones se modifican a medida que cambian los intereses o emergen los conflictos de interés. Con estos patrones tan variables de conflicto grupal, inherentes a todos los asuntos regulatorios, resulta imposible a cualquier comisión del Congreso, a una dependencia administrativa, a la mesa directiva de una asociación o una élite social contener a todos los participantes el tiempo suficiente para crear una élite de poder estable. Las políticas parecen ser inevitablemente un resultado residual

que toma forma una vez que todos los participantes han recortado sus demandas y así han podido conseguir el apoyo mayoritario. Sin embargo, una coalición mayoritaria de intereses compartidos en determinado asunto podría no ser enteramente adecuada para algún otro tipo de asunto. En la toma de decisiones regulatorias, las relaciones entre los líderes de grupos en uno o más de los puntos del proceso gubernamental son demasiado inestables para formar una sola élite que decida las políticas. Como consecuencia, la toma de decisiones tiende a pasar de las dependencias administrativas y de las Comisiones al pleno del Congreso, el lugar donde la incertidumbre del proceso político termina siempre por resolverse. El Congreso es la institución donde se discuten y resuelven todas las políticas, a la manera como sucede con las elecciones primarias de los partidos políticos que ponen fin a las negociaciones acerca de las nominaciones. Ningún grupo dominante puede contener el conflicto partiendo, subdividiendo y distribuyendo casi al infinito los intereses y beneficios en juego. En el proceso político de carácter regulativo, el Congreso y el llamado "balance de poder" parecen jugar el papel clásico que le han atribuido los pluralistas, mismo que fue atacado como teoría por C. Wright Mills y seriamente cuestionado por Bauer, Pool y Dexter. [...]

3) Si estos últimos hubieran escogido una línea de casos de la arena redistributiva para su análisis, hubieran encontrado casi seguramente un universo completamente diferente. Habrían hecho entonces otras generalizaciones y expresado otra clase de dudas. Lo mismo hubiera sucedido a Schattschneider y a los investigadores pluralistas, si hubieran estudiado la arena regulatoria. A diferencia de la arena regulatoria, son pocas las publicaciones de estudios de caso sobre decisiones redistributivas. Esto en sí ya es un dato revelador. Según Mills, se debe al carácter adocenado que suelen tener las cuestiones que llaman la atención del público. Pero, cualesquiera sean las causas, la escasez de estudios de caso reduce las oportunidades de elaborar y probar el modelo. La

mayoría de los estudios se concentran en un solo caso, la batalla por el "estado de bienestar" de los años treinta. Este caso es en realidad un conjunto complejo de muchas decisiones y constituye indudablemente la política más importante de los Estados Unidos en el siglo. Una breve revisión de los hechos podría resultar útil." Ocasionalmente, se hará somera referencia a otros casos.

Al aproximarse las elecciones de 1934, comenzaron a crecer las presiones en demanda de un sistema de seguridad social federal. El Plan Townsend y el Decreto Lundeen habían adquirido relevancia nacional y contaban con amplio apoyo. Ambos proyectos eran radicalmente redistributivos, ya que otorgaban como derecho el acceso de todos los ciudadanos a un seguro social de responsabilidad gubernamental. En respuesta, el Presidente creó el Comité de Seguridad Económica CES en junio de 1934, compuesto por los titulares de su gabinete bajo la dirección del Secretario de Trabajo, Perkins. Ellos, a su vez, instalaron un Consejo de Asesores y una Comisión Técnica, que después de estudios y audiencias, presentó una iniciativa de ley en enero 17 de 1935. El CES estaba integrado por representantes de las grandes industrias, las organizaciones empresariales, los sindicatos y casi toda la burocracia gubernamental. Las minutas legislativas revelan que se debatieron muchos y muy diversos asuntos dentro del CES así como en sus comités, 10 que dio como resultado una iniciativa de ley muy acabada. Aunque no hubo acuerdos en muchos asuntos importantes los miembros del CES llegaron al Congreso formando un frente común. Sin embargo, el papel del Congreso fue inesperado. Salvo una pequeña discusión acerca de la jurisdicción del comité (ganada por los comités más conservadores, el de Financiamiento y el de Medios y Procedimientos), el proceso legislativo se desarrolló de manera extraordinariamente tranquila, a pesar de la importan-

19Los hechos y eventos se toman de Paul H. Douglas, *Social Security in the United States* (Nueva York 1936); Edwin F. Witte, *The Development of the Social Security Act* (Madison, Wis., 1962); Committee on Economic Security, *Report to the President* (Washington, GPO, 1935); and Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew* (Nueva York, 1946).

cia de los asuntos en consideración. Los debates en ambas cámaras no atrajeron atención y los pocos asistentes eran en su mayoría miembros del CES que apoyaban la iniciativa y funcionarios del Tesoro, dirigidos por Morgenthau, que se oponían a la legislación con "crítica constructiva".

El debate en el Congreso transcurrió sin problemas porque la verdadera batalla se libraba en otra parte, esencialmente entre la burocracia Hopkins-Perkins y el Tesoro. Los cambios en la propuesta del CES fueron aportados en su totalidad por Morgenthau (el más importante fue la supresión del principio de contribución, que eliminaba su carácter redistributivo). A la tibieza redistributiva hay que agregar la eliminación tanto de las organizaciones laborales como del PERA de Hopkins de toda responsabilidad administrativa. La victoria del Departamento del Tesoro fue total. Durante todo el proceso, se pudieron escuchar en la opinión pública las voces de las asociaciones más poderosas, aunque su esfuerzo principal se concentraba en sus calladas negociaciones con la burocracia. El papel del Congreso se limitó a ratificar los acuerdos logrados entre la burocracia y los representantes de las clases. Las modificaciones de las propuestas de ley atribuidas al Congreso se limitaron a introducir excepciones en la cobertura del seguro, un típico juego distributivo que el Congreso sabe jugar muy bien en toda ocasión. Los principios de la ley fueron el resultado de la interacción (oculta) entre los principales directivos del poder ejecutivo y los líderes empresariales y sindicales. Salvo algunas pequeñas modificaciones en las posiciones de los representantes de la derecha y de la izquierda, se ha observado el mismo patrón de comportamiento en las decisiones de política fiscal.> Los asuntos que implican²¹ redistribución inciden más profundamente que

²⁰Stanley S. Surrey, "The Congress and the Tax Lobbyist: How Special Tax Provisions Get Enacted", *Harvard Law Review*, LXX (mayo, 1957), pp. 1145-82.

²¹"Implican" puede parecer sólo un término pero lo utilizo deliberadamente. Como señalé anteriormente cuando definí redistribución, no son los productos efectivos sino las expectativas sobre lo que se puede obtener lo que conforman los asuntos y determinan

cualquier otro en la división de clases sociales y activan los intereses en términos netamente clasistas. Si en algún momento existe cohesión dentro de las asociaciones hegemónicas, ésta ocurre en los asuntos redistributivos; de ahí, la retórica de las asociaciones.> [...]

Como dirían los pluralistas, existe una amplia gama de intereses organizados en cualquier asunto de la agenda política. Pero las relaciones entre los intereses y entre los intereses y el gobierno varía. La naturaleza y las condiciones de estas variaciones son precisamente el interés del análisis político. Digamos, a manera de ejemplo, que el lunes por la noche las grandes asociaciones se ponen de acuerdo y están firmemente unidas frente a cuestiones tales como los impuestos y el estado de bienestar. El martes, frente a asuntos regulatorios, las grandes asociaciones se dividen entre los comerciantes y otros grupos especializados, y cada uno se prepara para arreglárselas con sus problemas específicos, generalmente en áreas y materias de su interés. El miércoles por la noche se da otro enfrentamiento al examinar las políticas de "barril sin fondo" y otras formas de subsidio y de financiamiento. Puede ser que los grupos y los "grupos catalizadores" todavía existan, pero para el miércoles en la noche ya habrá muy poca identificación entre ellos. Como dirían Bauer, Pool y Dexter, han conservado su unanimidad mediante membresías múltiples. La identidad del grupo se mantiene en tanto se puedan definir los asuntos en términos distributivos. Pero cuando los intereses en ciertos temas toman un tono sectorial o geográfico o individual exclusivo, el factor Común o general del grupo se pierde en la abstracción o se disper-

las políticas. Una de las estrategias principales en cualquier asunto controversial es el intentar definirlo en términos redistributivos a efecto de ampliar las bases de oposición o apoyo.

n En conversaciones personales, Andrew Biemiller de la AFL-CIO ha aceptado que esto es cierto incluso en su grupo. Estima que aproximadamente entre 80 y 90 por ciento de sus expresiones políticas formales tienen que ver con el bienestar, los derechos generales y la negociación colectiva, y que la junta directiva sólo ocasionalmente toca puntos reglamentarios específicos.

sao Esto sucedió con los grupos de libre comercio en las batallas arancelarias de los años cincuenta, cuando "la posición proteccionista se encontraba fuertemente arraigada en consideraciones de los hombres de negocios y... la posición de libre comercio se ajustaba mejor a la ideología de los tiempos..." (p. 150).

Si las asociaciones hegemónicas, dirigidas por elementos de la élite de poder de Mills cobran presencia, sus recursos y acceso afectarían inevitablemente las relaciones de poder. Debido a la estabilidad y al *impasse* (o equilibrio) de las relaciones entre las clases fundamentales de la sociedad, la estructura política de la arena redistributiva parece estabilizarse, virtualmente institucionalizarse. A diferencia de la arena distributiva, su estabilidad deriva de intereses compartidos. Pero en contraste con la arena regulatoria, estos intereses compartidos son tan estables, claros y consistentes, que generan y fundamentan ideologías. El cuadro de la siguiente página resume las hipótesis sobre las diferencias en las relaciones políticas señaladas.

Muchas de las otras características distintivas de la arena redistributiva se relacionan con (quizá se derivan de) el papel específico de las asociaciones hegemónicas. La cohesión de las asociaciones hegemónicas significa que las eventuales diferencias entre grupos relacionados pero competitivos pueden ser dirimidos antes de que las políticas lleguen a la agenda gubernamental.

En muchos aspectos las funciones que los altos directivos llevan a cabo en la arena redistributiva son funciones parecidas a las que desempeñan en la arena distributiva los comités del Congreso y el Congreso en la arena regulatoria. Pero las diferencias son cruciales. En las políticas distributivas existen tantos "lados" como asuntos arancelarios, puentes y presas por construir, parcelas o tierras por repartir, etcétera. Y existen probablemente tantas élites como comités del Congreso y subcomités con jurisdicción sobre políticas distributivas. En las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y éstos son claros y precisos, estables y

CUADRO 1.
ARENAS Y RELACIONES POLÍTICAS: UN RESUMEN

<i>Arena</i>	<i>Unidad política primaria</i>	<i>Relación entre unidades</i>	<i>Estructura de poder</i>	<i>Estabilidad de la estructura</i>	<i>Lugar principal de decisión</i>	<i>Implementación</i>
Distribución	Individuos, empresa, corporación	Intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos	Elites no conflictivas, con grupos de apoyo	Estable	Comité del Congreso y/o Agencia de gobierno"	Instancia centralizada en una unidad administrativa con funciones precisas a cumplir
Regulación **	Grupo	Coaliciones, intereses compartidos, negociaciones	Pluralista, multipolar, "teoría del balance"	Inestable	Congreso en su función clásica	Instancia descentralizada por "delegación", con control mixto
Redistribución	Asociación	"Asociaciones cúpula", afinidades ideológicas y de clase	Elites en conflicto	Estable	Ejecutivo y organiza- Clones cúpula	Instancia centralizada en las cúpulas directivas, con normas determinadas

• La política distributiva tiende a institucionalizarse alrededor de una unidad institucional. Con frecuencia es el comité del congreso, pero en otros muchos casos, como en la política agrícola, es la agencia de gobierno o la agencia y el comité.

** Debido a que son muchos los intereses organizados presentes en la arena regulatoria, son también muchos los casos de coaliciones exitosas en el intercambio de apoyos, las cuales en mucho se asemejan a las coaliciones propias de la arena distributiva. En efecto, es de grado la diferencia entre la arena regulatoria y la distributiva, aunque la forma predominante de coalición en la política reguladora obedece a intereses comunes o tangenciales. De todos modos, aun si la diferencia es de grado, no deja de ser importante, pues es este tipo predominante de coalición el que ocasiona que la arena regulatoria sea más inestable, impredecible y no elitista ("balance de poderes"). En cambio, si se observa la arena redistributiva, se encontrarán diferencias de principio entre los grupos en cuestión.

consistentes. La negociación es posible, pero sólo para reforzar o suavizar el impacto de la redistribución. Probablemente sólo haya una élite por lado. Las élites no tienen una correspondencia directa con la burguesía y el proletariado; se entienden mejor bajo la designación de Wallace Sayre de grupos "apartadores de dinero" y "demandantes de servicios". No obstante, la base de la coalición es amplia y se centra alrededor de aquellos individuos más respetados y conocidos por su valor y su riqueza. Si los líderes no se conocen entre sí y no desarrollan perspectivas comunes como resultado de una escolaridad común, como diría Mills, es muy probable que encuentren posteriormente coincidencias porque la clase de intereses en juego en los asuntos redistributivos es siempre la misma. El conflicto se institucionaliza de tal forma que la misma burocracia gubernamental, así como los líderes del partido y las administraciones, empiezan a reflejarlos en sus actos.

Por último, así como la naturaleza de las políticas redistributivas influye políticamente en la centralización y la estabilización del conflicto, así también influye para que la toma de decisiones se desplace fuera del Congreso. Un Congreso descentralizado y negociador puede asignar pero no equilibrar y las políticas redistributivas requieren un equilibrio complejo a gran escala. [...] El Congreso puede hacer excepciones a los principios y puede fijar estándares específicos de implementación para condicionar las concesiones que hagan los grupos que financien la redistribución. Pero los que elaboran los principios de la redistribución suelen ser los que sustentan las "posiciones de autoridad". Nada de lo anterior se asemeja a una élite de poder tal y como la planteó Mills, pero sí sugiere un tipo de conflicto estable y continuo que sólo puede ser entendido en términos de clase. El fundamento en el cual descansan las teorías de la estratificación social y la élite de poder, especialmente cuando se trata del poder nacional, es conceptualmente débil y sin sostén empírico. Fue por ello que sus críticos se orientaron equivocadamente en la dirección contraria, al

negar importancia directa a las posiciones sociales e institucionales y al descalificar la probabilidad de una élite decisora estable. Pero la relevancia de ese enfoque se fortalece a medida que se reduce su campo de aplicación y se definen con mayor claridad los estándares para identificar dicho campo de aplicación. Es también el caso de la escuela pluralista y de sus enfoques basados en la idea de la "política de las políticas particulares" (*the politics of this-or-that policy*).

Hasta la fecha, ningún estudio sobre políticas puede igualar a *American Business and Public Policy* en cuidado, rigor y exhaustividad. Pero su superioridad empírica termina por mostrar su debilidad teórica. La considerable cantidad y calidad de los datos se enriquece al comprender mejor el contexto de los datos. Mi propósito en este trabajo ha sido delinear dicho contexto.

2. Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos*

LA CRISIS DE los misiles cubanos fue un acontecimiento crucial. En octubre de 1962, durante trece días, existió la probabilidad de que perecieran más vidas humanas que nunca antes en la historia. De haber ocurrido lo peor, la muerte de cien millones de americanos, más de cien millones de rusos y millones de europeos habría hecho parecer insignificante los desastres naturales y las crueldades humanas anteriores. Dada la probabilidad del desastre -que el Presidente Kennedy estimó "entre 1 de 3 y 3 de 3"- se tiene la sensación de que escapamos de milagro.'

Este suceso simboliza un hecho central de nuestra existencia, aunque sólo se pueda imaginar parcialmente. Si las decisiones y acciones de los gobiernos nacionales pueden desatar tales consecuencias, es necesario entonces que los estudiosos del gobierno y los mismos gobernantes piensen seriamente en estos problemas. Una mejor comprensión de la crisis depende en parte de una mayor información y de un análisis más riguroso de la evidencia existente. El presente estudio tiene, entre sus propósitos, contribuir a este esfuerzo. La crisis de los misiles sirve básicamente de pretexto para una investigación más general.

El estudio parte de la premisa de que una mejor comprensión de acontecimientos de esta clase requiere que los investigadores

* Publicado originalmente con el título "Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis", en *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3, 1969, pp. 689-718. Traducción al español de Margarita Bojalil.

† Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York, 1965), p. 705.

sean más conscientes de la naturaleza de lo que ya traen en mente cuando comienzan su análisis. Qué ve y juzga cada analista como importante es función no sólo de la evidencia de los sucesos ocurridos sino también de las "lentes conceptuales" con que la examina. El propósito principal de este ensayo es explorar algunas de los supuestos fundamentales que emplean los analistas para estudiar los problemas de conducta gubernamental, especialmente en asuntos militares y de política exterior.

El argumento general puede resumirse en tres proposiciones:

1. Los analistas piensan los problemas de política exterior y militar a partir de modelos conceptuales en gran parte implícitos, pero con consecuencias importantes para el contenido de sus afirmaciones.¹

Los análisis actuales de política exterior no son ni sistemáticos ni poderosos. Pero al examinar cuidadosamente las explicaciones de los analistas, aparecen varias similitudes fundamentales. Sus explicaciones muestran características bastante regulares y predecibles. Esta predecibilidad sugiere una subestructura. Las regularidades reflejan los supuestos del analista acerca de la naturaleza de las cuestiones, las categorías de definición de los problemas, los tipos de evidencia relevantes y las condiciones determinantes de los hechos. La primera proposición es que los conjuntos de supuestos constituyen marcos de referencia básicos o modelos conceptuales, desde los cuales los analistas preguntan y responden: «¿Qué ocurrió? ¿Por qué ocurrió? «¿Qué ocurrirá?» Tales supuestos son centrales en las actividades de ex-

²En el intento de comprender problemas asuntos de política exterior, los analistas emprenden una serie de tareas relacionadas, pero distintas desde el punto de vista de la lógica: a) descripción, b) explicación, c) predicción, d) evaluación, e) recomendación. Este ensayo se centra principalmente en la explicación (y por implicación, en la predicción).

³Este ensayo no sostiene que los analistas de política exterior hayan desarrollado alguna teoría satisfactoria, probada empíricamente, por sostener que las explicaciones proceden en términos de modelos conceptuales implícitos. En este ensayo, cuando se usa la palabra "modelo", sin calificativos, debe leerse "esquema conceptual".

plicación y predicción. Al intentar explicar un suceso determinado, el analista no se limita a describir el estado del mundo que originó el suceso. La lógica de la explicación exige distinguir las determinaciones importantes, decisivas del hecho.⁴ Más aún, cuando predomina la lógica de predicción, los analistas deben dar cuenta brevemente de las distintas variables que determinan el suceso. Los modelos conceptuales son las redes que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular y que aprende a colocar en determinados estanques, a ciertas profundidades, para atrapar los peces que persigue.

2. No obstante diversas formas y variantes, la mayoría de los analistas explican (y predicen) la conducta de los gobiernos nacionales en términos de un modelo conceptual básico, denominado aquí Modelo de Política Racional o Modelo I.⁵ A partir de este modelo conceptual, los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba. Por ejemplo, al examinar el problema que planteaba la instalación soviética de misiles en Cuba, los analistas de modelos políticos

⁴Para el propósito de este argumento tendremos que aceptar la caracterización de Carl G. Hempel de la lógica de la explicación: una explicación "responde a la pregunta ¿Por qué ocurrió el fenómeno explicado? demostrando que el fenómeno fue consecuencia de circunstancias particulares, especificadas en C1, C2, C3, de acuerdo con las leyes L1, L2, L3. Al hacer notar esto, el argumento demuestra que, en las circunstancias dadas y según las leyes de que se trata, se debía esperar que ocurriera el fenómeno; y es en este sentido que la explicación nos permite comprender porque ocurrió el fenómeno". *Aspects of Scientific Explanation* (New York, 1965), p. 337. Aunque se pueden distinguir diversos patrones de explicación, a saber, Ernest Nagel, *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation*, (New York, 1961), las explicaciones científicas satisfactorias comparten esta lógica básica. En consecuencia, la predicción está implícita en la explicación.

⁵Esbozos anteriores de este argumento han provocado acaloradas polémicas acerca de los nombres adecuados para estos modelos. Si se eligen nombres del lenguaje común se favorece la confusión tanto como la facilidad. Quizá sea mejor pensar en estos modelos como los modelos I, II y III.

racionales tratan de demostrar por qué éste era un acto racional desde el punto de vista de la Unión Soviética, dados sus objetivos estratégicos.

3. Hay dos modelos conceptuales "alternativos", que dan pie a una mejor explicación y predicción. En el presente estudio se denominan respectivamente Modelo de Proceso Organizacional, Modelo 11, y Modelo de Política Burocrática, Modelo 111.

Aunque el marco de referencia habitual es útil para varios propósitos, es también evidente que se le debe complementar, si no sustituir, con los marcos de referencia que centran la atención en la magnitud de las organizaciones y en los actores políticos involucrados en el proceso político. El corolario del Modelo 1 es que sucesos importantes tienen causas importantes. Por ejemplo, que organizaciones monolíticas llevan a cabo grandes acciones por grandes razones. Este juicio se debe equilibrar con la apreciación de que a) las entidades monolíticas son "cajas negras" que tienen diferentes mecanismos en una estructura de toma de decisiones altamente diferenciada, y b) que las grandes empresas son la consecuencia de innumerables acciones pequeñas, frecuentemente en conflicto, efectuadas por individuos ubicados en distintos niveles de sus organizaciones burocráticas, con diversas concepciones, sólo parcialmente compatibles, acerca de los objetivos nacionales, los objetivos organizacionales y los objetivos políticos.

Desarrollos recientes en el campo de la teoría de organizaciones proporcionan las bases para el segundo modelo. Según éste, lo que el modelo 1 considera en la categoría de "actos" y "elecciones" son en realidad los productos de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo con ciertos patrones de comportamiento. Al tratar el problema de los misiles soviéticos en Cuba, el analista del modelo 11 trata de identificar las organizaciones involucradas y de

revelar los patrones de conducta organizativa que originaron la acción. El tercer modelo se centra en la política interna de un gobierno. Los acontecimientos de política exterior no se entienden como elecciones ni como resultados. Se les clasifica como desenlaces de juegos distintos y sobrepuestos de negociación entre jugadores con distintas posiciones jerárquicas en el gobierno nacional. Al confrontar el problema que planteaban los misiles soviéticos en Cuba, el analista del modelo III busca revelar las percepciones, motivaciones, posiciones, poder y maniobras de los jugadores importantes que provocaron el desenlace.'

Una metáfora central ilustra las diferencias entre estos modelos. La política exterior frecuentemente ha sido comparada con jugadas, secuencias de jugadas y juegos de ajedrez. Si uno estuviera limitado a mirar en una pantalla la proyección de las jugadas sin tener información acerca de cómo se movieron las piezas, uno deduciría -como hace el modelo 1- que cada ajedrecista mueve las piezas según planes y maniobras dirigidas a ganar el juego. Pero, después de mirar varias partidas, el observador serio podría imaginar un patrón de juego y considerar la hipótesis de que el juga-

6 En términos estrictos, los "resultados" que estos tres modelos intentan explicar son esencialmente las acciones de gobiernos nacionales, es decir, la suma de las actividades de todos los individuos empleados por un gobierno cuyos actos pueden influir en una cuestión. Estos modelos no centran su atención en un estado de cosas, es decir, en una descripción completa del mundo, sino en la decisión e implementación nacionales. Harold y Margaret Sprout establecen claramente esta distinción en "Environmental Factors on the Study of International Politics", en James Rosenau, (editor), *International Politics and Foreign Policy* (Glencoe, Illinois, 1961), p. 110. Esta restricción excluye las explicaciones que se basan principalmente en los términos de las teorías de los sistemas internacionales. Sin embargo, esta restricción no es estricta, ya que se han producido pocas explicaciones interesantes de sucesos en la política exterior en ese nivel de análisis. Según David Singer, "La nación-estado nuestro actor fundamental en las relaciones internacionales... es clara y tradicionalmente la que más ha ocupado la atención de los estudiantes occidentales y es la que domina todos los textos empleados en las universidades anglo-parlantes." David Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", Klaus Knorr y Sidney Yerba (editores), *The International System* (Princeton, 1961). De igual manera, la revisión de Richard Brody de las tendencias contemporáneas en el estudio de las relaciones internacionales encuentra que "los investigadores han terminado por centrar su atención en los actos de las naciones. Esto es, todos se centran en el comportamiento de las naciones en algún aspecto. Con un interés común por dar cuenta de la conducta de las naciones, existen prospectos de establecer un marco de referencia común."

dor no es un individuo aislado, sino más bien una alianza bastante laxa de organizaciones semi-independientes, que mueven cada una sus piezas según procedimientos operativos, todos estandarizados. Por ejemplo, varios conjuntos de piezas podrían moverse por turnos, cada uno según una rutina, las torres del rey, los alfiles y los peones atacando sin cesar al adversario según un plan fijo. Todavía más, el esquema de juego podría sugerir a un observador serio que ciertos jugadores específicos, con objetivos específicos, pero con poder igual sobre las piezas, estuvieran decidiendo las jugadas como resultado de una negociación colegiada. Por ejemplo, la movida de la torre negra podría contribuir a la pérdida de un caballo negro sin una ganancia equiparable para el equipo negro, pero la torre negra se convertiría en el guardián principal del "palacio" en el otro lado del tablero.

No es aquí el lugar para desarrollar y sostener plenamente un argumento tan general.⁷ Las tres secciones siguientes simplemente delinean cada modelo conceptual, lo articulan en un paradigma analítico y, finalmente, lo emplean para formular una explicación. Cada modelo es aplicado al mismo suceso: el bloqueo americano de Cuba durante la crisis de los misiles.* Las "explicaciones alternativas" del mismo hecho ilustran las diferencias entre los modelos.⁸ Una decisión crucial, tomada por un pequeño grupo de hombres en el contexto de amenaza extrema, es el caso del modelo de política racional por excelencia. Las dimensiones y facto-

⁷ Para un mayor desarrollo y sustentación de estos argumentos véase el estudio más amplio del autor, *Bureaucracy and Policy: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (publicado en 1971). En su forma abreviada, el argumento debe parecer demasiado parco. Los límites de espacio obligaron a omitir muchas reservas y refinamientos.

* En la presente edición, las explicaciones resultantes de los tres modelos para el estudio de caso del bloqueo americano a Cuba, en ocasión de la crisis de los misiles cubanos, están agrupados en el Apéndice de este volumen. (N. de E.).

⁸ Cada uno de los tres "retratos instantáneos de los casos" despliega el trabajo de un modelo conceptual tal como se le aplica para explicar el bloqueo americano de Cuba. Pero estos tres cortes son ante todo ejercicios para la generación de hipótesis más que para la prueba de las hipótesis. Estos relatos pueden ser confusos, especialmente cuando se les separa de un estudio más amplio. Las fuentes de estos relatos incluyen el registro público completo además de un gran número de entrevistas con los que participaron en la crisis.

res que revelan los modelos II y III en este caso son por tanto particularmente sugerentes. La sección final del ensayo discute cómo se pueden relacionar los tres modelos y cómo se pueden enriquecer para generar predicciones.

El Modelo I: Política Racional

ILUSTRACIÓN DEL MODELO DE POLÍTICA RACIONAL

¿Dónde está la clave de la perplejidad que provocó el New York Times al dar la noticia del emplazamiento soviético en Cuba de un sistema de misiles antibalístico? 9 La pregunta, como la planteó el Times, buscaba averiguar qué objetivo perseguía la Unión Soviética al asignar cantidades de dinero tan grandes a este sistema de armamento, en el momento mismo que promovía el relajamiento de la tensión entre las dos naciones. En palabras del presidente Johnson, "la paradoja es que esto [el emplazamiento soviético de un sistema de misiles antibalístico] suceda justo cuando existe abundante evidencia de que comienza a ceder el antagonismo recíproco." 10 La cuestión preocupaba porque el emplazamiento soviético de misiles antibalísticos, y la evidencia de las acciones soviéticas en pro de una menor tensión entre ambas naciones, provocaban una interrogante que el modelo implícito expresaría preguntando, ¿qué objetivo podría tener en la mira el gobierno soviético al haber escogido el desarrollo simultáneo de estos dos tipos de acción? Esta pregunta es posible sólo si el analista trata de estructurar los sucesos como elecciones intencionales de actores coherentes.

¿Cómo intentan los analistas explicar la colocación de misiles soviéticos en Cuba? La explicación más ampliamente citada de este hecho fue ofrecida por Arnold Horelick y Myron Rush, "soviólogos de RAND, concluyeron que "la introducción de misiles

New York Times, 18 de febrero, 1967.

10 *Id.*

11 Arnold Horelick y Myron Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy* (Chicago, 1965). Basado en A. Horelick, "The Cuban Missile Crisis: An Analysis of Soviet Calculations and Behavior", *World Politics* (abril, 1964).

les estratégicos en Cuba fue motivada principalmente por el deseo soviético de reducir... el gran margen de superioridad estratégica de los Estados Unidos." ¹² ¿Cómo llegaron a esta conclusión? Al estilo de Sherlock Holmes, seleccionaron varias características sobresalientes de la acción y las emplearon como criterio para probar la consistencia interna de las hipótesis alternativas acerca de los objetivos soviéticos. Por ejemplo, la magnitud del despliegue soviético y el emplazamiento simultáneo de misiles de alcance intermedio más caros, más visibles, así como de misiles de mediano alcance, excluye una explicación de la acción en términos de la defensa de Cuba. Si este fuera el objetivo, se podría haber asegurado la defensa de la isla con un número mucho menor de misiles de mediano alcance. Su explicación es un argumento que busca definir el objetivo, para después interpretar los detalles del comportamiento soviético como una elección maximizadora de valores.

¿Cómo explican los analistas que ocurriera la Primera Guerra Mundial? Según Hans Morgenthau, "la Primera Guerra Mundial tuvo su origen exclusivamente en el miedo a que se alterara el balance europeo de poder." ¹³ En el periodo anterior a la guerra, la Triple Alianza guardaba un equilibrio precario con la Triple Entente. Si cualquiera de las dos combinaciones de poder llegaba a ganar una ventaja decisiva en los Balcanes, podría ganarla también en el balance de poder global. "Este miedo", afirma Morgenthau, "dio lugar a que Austria en julio de 1914, arreglara de una vez por todas sus cuentas pendientes con Serbia, e hizo que Alemania apoyara incondicionalmente a los austriacos. El mismo miedo hizo que Rusia y Francia apoyaran respectivamente a Serbia y Rusia". ¿Cómo puede resolver Morgenthau este problema con tanta seguridad? Imponiendo a la in-

¹²Horetick y Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy*, p. 154.

¹³Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (3a ed.; New York, 1960), p. 191. »tu«, p. 192.

formación un "perfil racional". Sostiene que el valor de este método, consiste en que "atribuye disciplina racional a la acción y crea una continuidad asombrosa en política exterior, haciendo que la política exterior americana, británica o rusa aparezcan como momentos de una conexión inteligente y racional. .. a pesar de los diferentes motivos, preferencias y cualidades morales e intelectuales de los sucesivos estadistas." ¹⁶

El ensayo de Stanley Hoffman, "Restraints and Choices in American Foreign Policy" se centra típicamente en las "fuerzas profundas": el sistema internacional, la ideología y el carácter nacional, que constituyen restricciones, límites y anteojeras." Sólo en un segundo momento toma en cuenta las decisiones. Al explicar los hechos particulares, aunque hace hincapié en la presión de las circunstancias, se centra en las elecciones de las naciones. Explica la conducta americana en el Sureste de Asia como una elección razonable tendiente a "degradar esta alianza concreta (SEATO) para dar preeminencia a la participación directa de los Estados Unidos", bajo la restricción de que "uno se ata por sus propios compromisos y se compromete por sus propios errores." ¹⁸ Con mayor frecuencia, Hoffman descubre la confusión o la contradicción en la elección de una nación. Por ejemplo, explica la política de los Estados Unidos hacia los países subdesarrollados como "esquizofrénica." ¹⁹ Y llama "reconstrucción imaginativa" al método que emplea para explicar las acciones como decisiones racionales (o irracionales)."

La disuasión es el problema fundamental de la literatura estratégica contemporánea. El libro *Strategy of Conflict* de Thomas

¹⁵*ibid.*, p. 5.

¹⁶*ibid.*, pp. 5-6.

¹⁷Stanley Hoffmann, *Daedalus* (Otoño, 1962); reimpresso en *The State of War* (New York, 1965).

¹⁸*ibid.*, p. 171.

¹⁹*ibid.*, p. 189.

²⁰De acuerdo con Robert Maelver; véase Stanley Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, 1960), pp. 178-179.

Schelling formula varias propuestas sobre la dinámica de la disuasión en la era nuclear. Una de las propuestas más importantes se refiere a la estabilidad en el balance del terror: en una situación de mutua disuasión, la probabilidad de una guerra nuclear se reduce no por el "equilibrio" (la mera igualdad de la situación) sino por la estabilidad del balance, es decir, por el hecho de que ningún contendiente puede, atacando primero, impedir al otro regresar el golpe." ¿Cómo sostiene Schelling su propuesta? La confianza en su tesis no se basa en el estudio inductivo de un gran número de casos sucedidos, sino en dos cálculos. En una situación de "equilibrio" vulnerable existen valores tales que motivarían a un contendiente racional a atacar primero, por ejemplo para destruir las posibilidades de que el enemigo pase al contraataque. En un "equilibrio estable", donde no importa quien ataque primero y cada uno tiene asegurada la posibilidad de atacar a su vez provocando daños inaceptables, ningún agente racional podría escoger una medida semejante (ya que esa opción en realidad equivale a escoger el homicidio mutuo). Aunque este cálculo guía implícitamente el pensamiento estratégico contemporáneo, Schelling admite explícitamente que la teoría estratégica descansa en un modelo. Afirma que el fundamento de una teoría de la estrategia es "el reconocimiento de un comportamiento racional (no sólo un comportamiento inteligente), motivado por el cálculo consciente de las ventajas, cálculo que a su vez se basa en un sistema explícito de valores, con coherencia interna."²²

En estos ejemplos de la literatura reciente, sobresalen las similitudes entre analistas de distintos estilos cuando se les pide que ofrezcan explicaciones. Cada uno da por hecho que hay que explicar una acción, es decir, la realización de algún propósito o intención. Cada uno da por hecho que la acción se escoge como una

²¹ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, (New York, 1960), p. 232. A. Wohls-tener formuló esta propuesta antes en "The Delicate Balance of Terror", *Foreign Affairs* (enero, 1959).

²² Schelling, *op. cit.*, p. 4.

respuesta calculada a un problema estratégico. Para cada uno, la explicación consiste en mostrar el objetivo que perseguía el gobierno al ponerse en acción y cómo su acción era una opción razonable, dados los objetivos de la nación. Este conjunto de premisas es característico del modelo de política racional. Afirmar que el modelo 1 es el marco de referencia habitual no implica negar las diferencias evidentes entre los intereses de los soviólogos, los historiadores de la diplomacia, los teóricos de las relaciones internacionales y los estrategas. Las diferencias entre los trabajos de Hans Morgenthau, Stanley Hoffmann y Thomas Schelling no podían ser más claras. Sin embargo, darse cuenta de hasta qué punto se basa cada uno en el modelo 1 revela las similitudes básicas entre el método de Morgenthau de "representación racional" (*rational reenactment*), el de Hoffmann de "reconstrucción imaginativa" (*imaginative reconstruction*), y el de Schelling de "solución vicaria de problemas" (*vicarious problem solving*). Y nos muestra el parecido de familia entre los "estadistas racionales" de Morgenthau, el "jugador de ruleta" de Hoffmann, y el "teórico de juegos" de Schelling."

La mayor parte de los analistas (y de los legos) contemporáneos trabaja predominantemente -aunque casi siempre de manera implícita- en los términos de este modelo cuando tratan de explicar los asuntos exteriores. Es más, que los sucesos en los asuntos exteriores sean los actos de las naciones parece un supuesto tan fundamental en la forma de pensar los problemas, que normalmente se ha pasado por alto este modelo subyacente: explicar un Suceso en política exterior significa simplemente demostrar cómo pudo el gobierno haber escogido esa acción de manera racional." Estos breves ejemplos ilustran cinco usos del modelo. No es posible aquí probar que la mayoría de los analistas piensan en gran

²³ Véase Morgenthau, *op. cit.*; p.5; Hoffmann, *Contemporary Theory*, pp.178-179; Hoffmann, "Roulette in the Cellar", *The State Of War*; Schelling, *op. cit.*

²⁴ El estudio más amplio examina varias excepciones a esta generalización. El excelente ensayo de Sidney Yerba "Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models

medida en términos del modelo de política racional. Tampoco es posible ilustrar el rango de aplicación del marco de referencia. Mi propósito es, más bien, transmitir al lector una comprensión del modelo y un reto: dejarlo que examine la literatura que conoce mejor y que elabore su propio juicio. La caracterización general del modelo de política racional puede precisarse mejor al construirlo como un "paradigma analítico" en el sentido técnico desarrollado por Robert K. Merton en los análisis sociológicos." La sistematización de los supuestos, conceptos y enunciados básicos de los analistas del modelo 1 mostrará claramente la fuerza característica de este estilo de análisis. Articular un marco de referencia en gran parte implícito es por fuerza caricaturizar. Pero la caricatura puede ser instructiva.

El Paradigma de la Política Racional

1. UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS:

LA POLÍTICA COMO ELECCIÓN RACIONAL

Los sucesos en asuntos exteriores son entendidos como acciones elegidas por la nación o por el gobierno nacional.> El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos

of the International System" no es tanto una excepción sino más bien un acercamiento a un problema algo distinto. Verba se centra en modelos de racionalidad e irracionalidad de estadistas *individuales*: en Knorr y Verba, *The International System*.

²⁵Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structures* (Edición revisada y ampliada; New York, 1957), pp. 12-16. Considerablemente más débiles que un modelo teórico satisfactorio, los paradigmas representan un corto avance en esa dirección, más allá de los modelos conceptuales implícitos, más flojos. Ni los conceptos ni las relaciones entre las variables se especifican tanto como para que de ellos se pueden deducir propuestas. Sin embargo, el "análisis paradigmático" encierra bastante promesa para clarificar y codificar los estilos de análisis en la ciencia política. Cada uno de los paradigmas planteados aquí se puede representar rigurosamente en términos matemáticos. Por ejemplo, el modelo I se presta a la formulación matemática siguiendo las líneas del "Behavioral Theory of Rationality" *Models of Man* (New York, 1957) de Herbert Simon. Pero esto no resuelve el problema más difícil que es el del "cálculo y la estimación".

²⁶Aunque una variante de este modelo podría fácilmente ser fortuita, este paradigma está planteado en términos no-probabilísticos. En la estrategia contemporánea, a veces se usa para predicciones una versión fortuita de este modelo; pero es casi imposible encono

estratégicos. Las "soluciones" a problemas estratégicos son las categorías fundamentales que permiten al analista percibir el hecho que requiere explicación.

II. MARCO CONCEPTUAL

A. *Actor nacional.* El agente es la nación o el gobierno, concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de utilidad coherente), percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan de cada alternativa.

B. *El problema.* La acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta. Las amenazas y las oportunidades que surgen en el "mercado estratégico internacional" hacen que la nación actúe.

C. *Selección estable.* La suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como su "solución". La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos (en vez, por ejemplo, de muchas elecciones parciales inmersas en una corriente dinámica).

D. *La acción como elección racional.* Los componentes incluyen:

1. *Metas y objetivos.* La seguridad nacional y los intereses nacionales son las categorías principales para definir las metas estratégicas. Los analistas rara vez traducen metas y objetivos estratégicos en una función explícita de utilidad; sin embargo, centran su atención en metas y objetivos impor-

trar alguna explicación de un suceso de política exterior que sea probabilística una y otra vez. Las analogías entre el modelo 1 y el concepto de explicación desarrollado por R. G. Collingwood, William Dray y otros "revisionistas" entre los filósofos que se ocupan de la filosofía crítica de la historia no son accidentales. Para un resumen de la "posición revisionista", véase Maurice Mandelbaum, "Historical Explanation: The Problem of Covering Laws", *History and Theory* (1960).

- tantes y estiman de manera intuitiva los pros y los contras de los efectos secundarios.
2. *Opciones*. Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configuran la gama de opciones.
 3. *Consecuencias*. La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos respecto de las metas y objetivos estratégicos.
 4. *Elección*. La elección racional maximiza valores. El agente racional escoge la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos.

III. ESQUEMA DOMINANTE DE INFERENCIA

Este paradigma conduce a un esquema de inferencia como base analítica y punto de partida explicativo. Si una nación lleva a cabo una acción determinada, es porque debe haber tenido fines para cuya realización la acción representa el medio óptimo. Con este punto de partida el misterio se aclara al revelar el esquema intencional subyacente, en el cual el suceso en cuestión es visto como un medio maximizador de valores.

IV. PROPOSICIONES GENERALES

La desgracia de la ciencia política es que raramente formula y pone a prueba sus proposiciones. "El análisis paradigmático", en cambio, exige que los términos del análisis sean explícitos y la lógica de la explicación sea rigurosa. Formularemos, solo para fines ilustrativos, alguno de los principios básicos empleados por los analistas que usan este método. El supuesto básico de la conducta orientada a la maximización de valores genera las proposiciones fundamentales de la mayor parte de las explicaciones. Los principios generales pueden formularse como sigue: La probabilidad de que suceda una acción determinada surge de una combinación

de: 1) los valores y objetivos fundamentales, 2) los cursos de acción alternativos que se toman en consideración, 3) los cálculos de las diversas consecuencias que resultan de cada alternativa, y 4) la apreciación neta de cada una de las diversas consecuencias. De aquí se deducen dos proposiciones ulteriores:

- A. La probabilidad de escoger una alternativa de acción se reduce y aumenta conforme a los costos, es decir, a medida que pierden valor las consecuencias esperadas o que disminuye la probabilidad 'de alcanzarlas.
- B. La probabilidad de escoger una alternativa de acción aumenta conforme se reducen los costos, es decir, a medida que aumenta el valor del conjunto de consecuencias o aumenta la probabilidad de lograrlas."

V. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS

A. *La disuasión*. La probabilidad de cualquier ataque se determina a partir de los factores considerados en la proposición general. Combinada con afirmaciones de hecho, esta es la proposición básica de la sub-teoría de la disuasión.

- 1) Un balance nuclear estable reduce la probabilidad de un ataque nuclear. Este enunciado se deriva del enunciado general, además del hecho confirmado de que la capacidad de un segundo ataque altera los cálculos del atacante potencial al aumentar la probabilidad y los costos de las consecuencias que podrían resultar del contraataque.
- 2) Un balance nuclear estable aumenta las posibilidades de una guerra limitada. Este enunciado se deriva del enunciado general, además del hecho confirmado de que, aunque

²⁷ Este modelo es análogo a la teoría del empresario racional que se ha desarrollado extensamente en las teorías económicas de la empresa y el consumidor. Estas dos propuestas especifican el "efecto de sustitución". Es absolutamente preciso refinar esta modelo y especificar las propuestas generales adicionales al traducirlo de la teoría económica.

aumenten los costos de un intercambio nuclear, un balance nuclear estable reduce significativamente la probabilidad de escoger tales consecuencias en respuesta a una guerra limitada. Por tanto, este conjunto de consecuencias pesa menos en el cálculo.

B. *Postura de fuerza soviética.* La Unión Soviética escoge la postura de fuerza (es decir, el emplazamiento de armas) como un medio para maximizar los valores de la doctrina militar y de los objetivos estratégicos soviéticos. Este tipo de propuesta sustenta la inferencia del secretario de defensa Laird, quien a partir de la existencia de los 200 SS-9s (misiles intercontinentales) llega a la afirmación de que "no hay duda que los soviéticos quieren tener la capacidad de atacar primero."²⁸

Variantes del Modelo de Política Racional.

Este paradigma presenta las características del modelo racional en sus versiones más finas. La moderna literatura de la estrategia usa este tipo de modelo. Los problemas y las presiones del "mercado estratégico internacional" hacen probable la ocurrencia de sucesos conflictivos. El actor internacional, que podría ser cualquier actor nacional, es simplemente un mecanismo maximizador de valores que pasa del problema estratégico a la solución lógica. Las explicaciones y predicciones de la mayor parte de los analistas de asuntos exteriores son básicamente variantes de este modelo "puro". Todos buscan situar la acción dentro de un marco de referencia maximizador de valores, dadas ciertas restricciones. Sin embargo, puede ser útil identificar las distintas variantes del paradigma. La primera variante se centra en el actor nacional y su elección en el contexto de una situación particular; en consecuen-

²⁸*New York Times*, 22 de marzo, 1969.

cia, los analistas limitan aún más las metas, alternativas y consecuencias que toman en cuenta. Por ejemplo, 1) las inclinaciones nacionales o los rasgos de personalidad reflejados en un "código operativo", 2) el interés en ciertos objetivos, o 3) principios especiales de acción que recalifican y reducen las "metas" o las "alternativas" o las "consecuencias". Se explica entonces el emplazamiento soviético de ABMs, aludiendo a la "obsesión por la defensa" de los soviéticos. Y una acción soviética determinada se explica como expresión de una regla de acción específica del código bolchevique de comportamiento.> Una segunda variante se centra en el líder individual o grupo de líderes, entendiéndolos como un actor unitario que busca maximizar su función preferencial y cuyas características personales (o de grupo) pueden modificar las alternativas, consecuencias y reglas de elección. Cuando el involucramiento de los Estados Unidos en Vietnam es explicado como la consecuencia natural de los principios de política exterior de la administración Kennedy-Johnson, la explicación sigue esta variante. Por su parte, la tercera variante, más compleja, admite que existen distintos actores dentro de un gobierno, por ejemplo, los halcones y las palomas, los militares y los civiles, pero intenta explicar (o predecir) un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso. Así, por ejemplo, algunas historias de la Guerra Fría identifican primero las fuerzas de la luz y las fuerzas de las tinieblas en el gobierno de los Estados Unidos, para explicar después las acciones americanas como una consecuencia de las metas y percepciones de las fuerzas victoriosas de las tinieblas.

Cada una de estas formas del paradigma clásico constituye una formalización de aquello en lo que los analistas confían implícitamente. En la transición del modelo conceptual implícito al paradigma explícito, se ha perdido mucho de la riqueza de los mejores usos de este modelo. Pero el propósito al presentar de manera al-

²⁹ Véase Nathan Leites, *A Study of Bolshevism* (Glencoe, Illinois, 1953).

go laxa los modelos conceptuales implícitos en un nivel explícito es revelar la lógica básica de los analistas. Quizá algo de la artificialidad que rodea el enunciado del paradigma pueda borrarse tomando en cuenta algunas de las adiciones y modificaciones habituales empleadas por los analistas que *predominantemente* trabajan dentro del modelo de política racional. Primero, a lo largo de un documento, los analistas se desplazan de una variante del modelo básico a otra, en ocasiones apropiándose en términos *ad hoc* de aspectos de una situación que son lógicamente incompatibles con el modelo básico. Segundo, en el curso de la explicación de algunos sucesos, a veces los analistas se detienen en un acontecimiento particular sobre el que tienen mucha información y lo despliegan con tal detalle que se crea una impresión de aleatoriedad. Tercero, habiendo empleado otros supuestos y categorías al obtener una explicación o predicción, los analistas presentan su producto empaquetado en un convincente y limpio modelo de política racional. (Esta adaptación es favorecida por los miembros de la comunidad de inteligencia cuya asociación con los detalles de un proceso es considerable, pero perciben que al poner un acontecimiento en un marco de referencia racional más amplio será más accesible para su 'audiencia'). Cuarto, al intentar ofrecer una explicación -particularmente cuando falla una predicción racionalmente proyectada- se invoca la noción de "error". Así, la falla en la predicción de una "brecha de misiles" es cancelada como un error soviético al no sacar ventaja de su oportunidad. Esta y otras modificaciones permiten a los analistas del modelo 1 una diversificación mayor que la que podría sugerir el paradigma. Sin embargo, esencialmente estas adaptaciones son agregados a la lógica básica de estos analistas.

Modelo 11: el proceso organizacional

Para algunos propósitos, puede ser útil caracterizar la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente informado, y maximizador de valores. Pero esta simplificación no debe llevarnos a dejar de ver el hecho de que un "gobierno" consiste en un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su vida propia. Los líderes del gobierno se encuentran formalmente y, hasta cierto punto, de hecho, en la punta del conglomerado. Sin embargo los gobiernos perciben los problemas a través de los sensores de sus organizaciones. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones. Los gobiernos actúan a través de las rutinas operativas de las organizaciones. Se puede, por tanto, entender la conducta gubernamental según un segundo modelo conceptual: menos como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento. Con objeto de responder a una amplia gama de problemas, los gobiernos constan de grandes organizaciones entre las que se distribuye la responsabilidad de atender ciertas áreas particulares. Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-independiente, pero son pocos los problemas importantes que caen exclusivamente en el ámbito de competencia de una única organización. En este sentido, cuando el gobierno trata cualquier problema importante su comportamiento refleja y es el producto de varias organizaciones, coordinadas parcialmente por los directivos gubernamentales. Los directivos pueden inducir pero no controlar el comportamiento de sus organizaciones. Para poder realizar rutinas complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos individuos. La coordinación requiere procedimientos operativos

estandarizados, reglas de acción. Para estar seguros de que el comportamiento de cientos de personas podrá conducir a una actuación confiable, es necesario contar con "programas" establecidos. Si los once jugadores de un equipo de fútbol deben desenvolverse adecuadamente en cualquier circunstancia, cada jugador no debe "hacer lo que cree que debe hacerse" o "hacer lo que el capitán le dice sobre la marcha que haga". Más bien, cada jugador debe ejecutar los movimientos específicos de una jugada previamente estudiada y establecida, que el capitán simplemente invoca frente a una cierta situación del juego.

Un gobierno consta en un momento dado de varias organizaciones, cada una con un conjunto *establecido* de procedimientos y programas estandarizados de acción. Para tratar un asunto en alguna circunstancia particular, el comportamiento de las organizaciones -y por consiguiente, del gobierno- está determinado por rutinas establecidas con anterioridad a la cuestión. De todos modos, las organizaciones cambian. El aprendizaje lleva tiempo, es gradual. El cambio organizacional dramático ocurre sólo en respuesta a crisis importantes. Las capacidades organizacionales existentes condicionan tanto el aprendizaje como el cambio. Inspiradas en la teoría de organizaciones, estas proposiciones genéricas afirman simplemente *tendencias*. Cada una de las proposiciones debe ser limitada por condiciones del tipo "si las otras cosas permanecen igual" y "bajo ciertas condiciones". En circunstancias particulares, las tendencias se mantienen más o menos. En situaciones específicas, la pregunta importante es: ¿más o menos? En efecto, "las organizaciones" no forman una clase más homogénea que "los sólidos". Cuando los científicos trataron de generalizar acerca de las propiedades de los "sólidos", lograron resultados similares. Los sólidos tienden a expandirse cuando se calientan, pero algunos no lo hacen. Se requiere, por lo tanto, una categorización más adecuada de los distintos elementos agrupados bajo el rubro de "organizaciones". Por otra parte, el comporta-

miento de ciertas organizaciones particulares parece considerablemente más complejo que el comportamiento de los sólidos. Se requiere información adicional sobre las organizaciones concretas para especificar más el conocimiento de sus tendencias. Con independencia de estas dos observaciones precautorias, la caracterización de la acción gubernamental como producto organizacional (*organizational output*) difiere sustancialmente del Modelo 1. Por consiguiente los intentos de entender los problemas de política exterior desde este marco de referencia conducirán a explicaciones muy distintas."

El paradigma del Proceso Organizacional ³¹

1. UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS:

LA POLÍTICA COMO PRODUCTO DE UNA ORGANIZACIÓN

Los sucesos de política internacional son producto de procesos organizacionales en tres sentidos. Primero, los sucesos son en realidad productos de organizaciones. Por ejemplo la participación de China en la guerra de Corea -esto es, el hecho de que soldados chinos dispararan a soldados de las Naciones Unidas al sur del Ya-

³⁰La influencia de los estudios organizacionales sobre la actual literatura de asuntos de política exterior es mínima. Los especialistas en la política internacional no estudian la teoría organizacional. La teoría organizacional ha comenzado a estudiar a las organizaciones como *decision-makers* sólo recientemente y todavía no ha producido estudios conductistas de organizaciones de seguridad nacional desde una perspectiva de *decision-making*. Sin embargo, no parece probable que estos huecos vayan a permanecer vacíos por mucho tiempo. Ha habido un progreso considerable en el estudio de la empresa comercial como organización. Los investigadores han comenzado a aplicar esta nueva comprensión a las organizaciones gubernamentales y se está extendiendo el interés en la perspectiva organizacional entre las instituciones y los individuos involucrados en operaciones gubernamentales. El enfoque de la "*decision-making*" representado por Richard Snyder, R. Bruck y B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making* (Glencoe, Illinois, 1962), utiliza revelaciones producto de la teoría organizacional,

³¹Se pudo formular este paradigma gracias a la orientación e intuición de Herbert Simon y también al modelo conductista de la empresa planteado por Richard Cyert y James March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, 1963). Sin embargo, aquí uno debe manejar las funciones menos rutinarias, menos cuantificadas de los menos diferenciados elementos de las organizaciones gubernamentales.

lú en 1950- es la acción de una organización. Es la acción de hombres, soldados en pelotones que forman parte de compañías, que a su vez forman ejércitos. Hombres que responden como rasos a los tenientes que son responsables ante los capitanes, que a su vez son responsables ante sus comandantes, fueron los que se adentraron en Corea, avanzaron contra las tropas enemigas y dispararon según rutinas establecidas del ejército chino. Las decisiones de los dirigentes gubernamentales echan a andar las rutinas organizacionales. Los líderes del gobierno pueden tal vez recortar la actuación de las organizaciones y decidir por alguna combinación de sus productos. Pero la conducta está determinada en gran parte por procedimientos previamente establecidos. Segundo, las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema. Sólo la existencia de hombres equipados y entrenados como ejércitos, susceptibles de ser transportados a Corea del Norte, hicieron que la entrada a la guerra de Corea fuera una opción viable para los dirigentes chinos. Los dirigentes no siempre perciben el hecho de que los programas establecidos (equipo, hombres y rutinas que existen en un momento determinado) agotan el número de botones que pueden apretar. Pero en cualquier caso es fundamental que sea posible entender qué están haciendo realmente. Tercero, los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la "decisión" de los dirigentes frente a cualquier asunto. Los rendimientos y productos plantean el problema, proporcionan la información y originan las primeras maniobras que van a definir el aspecto con el cual se presenta la cuestión a los dirigentes. Como ha observado Theodore Sorensen:

Los presidentes rara vez, si acaso alguna, toman decisiones - particularmente en asuntos de política exterior- como si anotaran sus conclusiones en una pizarra limpia... Las decisiones

básicas, que delimitan sus elecciones, con demasiada frecuencia fueron tomadas previamente.>

La estructura de la situación y el aspecto de la cuestión -que están determinadas por los productos organizacionales hace que la elección formal de los líderes sea frecuentemente anticlimática.

11. MARCO CONCEPTUAL

A. *Actores organizacionales.* El actor no es una "nación" o "gobierno" unitario monolítico. Es más bien una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Esta constelación actúa en tanto ejecutan sus rutinas las organizaciones que la componen.>

B. *Problemas segmentados y poder fraccionado.* A fin de atender las múltiples facetas de los asuntos de política exterior es necesario que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones. Para evitar la parálisis, al poder principal debe corresponder la responsabilidad principal. Pero si las organizaciones pueden hacer cualquier cosa, gran parte de lo que hagan será determinado dentro de la misma organización. Cada organización percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente (en el marco de las amplias directrices de la política nacional). Los problemas desagregados en diversos factores y el poder fraccionado son los dos filos de una misma espada. Dividir un problema en factores permite que se preste una atención más especializada a las diversas

³²Theodore Sorensen, "You Get to Walk to Work", *New York Times Magazine*, 19 de marzo, 1967.

³³Las organizaciones no son monolíticas. El nivel adecuado de desagregación depende de los objetivos de un trabajo de análisis. Este paradigma está formulado teniendo en mente las organizaciones principales que constituyen el gobierno de los Estados Unidos. La generalización a los componentes principales de cada departamento y agencia debe ser bastante directa.

facetas particulares de los problemas, cosa que sería imposible si los dirigentes del gobierno trataran de resolverlos por ellos mismos. Pero el precio de esta atención mayor es aceptar una mayor discrecionalidad en la definición de *cuáles asuntos* deben ocupar a la organización y de *cómo* deben programarse las respuestas de la organización.

C. Prioridades localistas, percepciones y cuestiones particulares
Tener la responsabilidad principal de un conjunto limitado de problemas favorece el localismo organizacional. Otros factores adicionales refuerzan esta tendencia: 1) la información a la que puede tener acceso la organización, 2) el reclutamiento de personal, 3) los cargos de los individuos dentro de la organización, 4) la presión de los grupos pequeños dentro de la organización, y 5) la distribución de recompensas por parte de la organización. Los clientes (por ejemplo, grupos de interés), los aliados gubernamentales (por ejemplo, los comités del Congreso), y las contrapartes extranjeras (por ejemplo, el Ministerio Británico de Defensa para el Departamento de Defensa, o la Secretaría Británica de Asuntos Exteriores para el Departamento de Estado) galvanizan este localismo. De esta manera las organizaciones tienden a desarrollar preferencias relativamente estables respecto de prioridades, percepciones y asuntos operativos.

D. La acción como producto organizacional. La característica más prominente de la actividad de una organización es su carácter programado, es decir, la medida en que el comportamiento en cualquier caso particular sigue rutinas preestablecidas. En la producción de resultados, la actividad de cada organización tiene características distintivas.

1. *Metas: exigencias que definen una actuación aceptable.* Las metas operacionales de una organización rara vez se manifiestan en mandatos formales. Son más bien, un conjunto de restricciones obligatorias que definen la actuación acep-

tableo Entre las exigencias restrictivas es prioritaria la salud organizacional, definida usualmente en términos de organismos adscritos y recursos asignados. El conjunto de exigencias surge de una mezcla de expectativas y demandas que suelen provenir de las otras organizaciones gubernamentales, de la autoridad reglamentaria, de los ciudadanos, de los grupos de interés fuertes y de las negociaciones dentro de la organización. Este marco de restricciones obligatorias representa una cuasi-resolución de conflictos. Pero el conflicto entre metas alternativas siempre está latente; de ahí que sea una cuasi-resolución. Normalmente, las restricciones obligatorias se formulan como imperativos para evitar desastres e incomodidades."

2. *Atención secuencial a las metas.* El conflicto entre las exigencias operacionales se resuelve con el recurso de la atención secuencial. Al surgir un problema, las subunidades de la organización más involucradas en el problema se encargan de tratarlo conforme a las restricciones obligatorias que suponen son las más importantes. Cuando surge el siguiente problema, otro conjunto de subunidades se hace cargo, conforme a otro conjunto de restricciones.
3. *Procedimientos operativos estandarizados* Las organizaciones cumplen sus funciones "superiores", como atender áreas de problemas, monitorear información y preparar respuestas para contingencias probables, al realizar sus tareas "menores", por ejemplo, al preparar presupuestos, producir reportes y desarrollar infraestructura. La ejecución confiable de estas tareas requieren de procedimientos operativos estándares (de aquí en adelante POE). Los procedimientos estandarizados no cambian rápida o fácilmente.

³⁴ La estabilidad de estas restricciones depende de factores tales como las reglas para la promoción y la recompensa, los procedimientos presupuestales y de contabilidad y los procedimientos operativos ordinarios.

te. Sin estos procedimientos, no es posible realizar ciertas tareas concertadas. Pero, debido a ellos, el comportamiento organizacional suele ser inconvenientemente formal, lento e inapropiado.

4. *Programas y repertorios.* Las organizaciones deben ser capaces de ejecutar acciones cuidadosamente coordinadas. La actuación segura requiere que existan conjuntos de POE ensayados para producir acciones específicas, por ejemplo, para luchar contra unidades enemigas o para contestar el telegrama de una embajada. Cada conjunto incluye un "programa" (entendido tanto en el sentido de teatro como de computación) que la organización tiene listo para enfrentar una determinada situación. La lista de programas que tiene que ver con un tipo de actividad, por ejemplo, el combate al enemigo, constituye un repertorio organizacional de acciones. El repertorio de programas es siempre limitado. Cuando las organizaciones están motivadas, ejecutan bien los programas. Estos no se pueden cambiar fundamentalmente en cualquier situación particular. Mientras más compleja la acción y mayor el número de actores involucrados, más importantes son los programas y los repertorios como factores determinantes del comportamiento organizacional.
5. *La necesidad de evitar la incertidumbre.* A las organizaciones no les gusta calcular la distribución de la probabilidad de sucesos futuros. Prefieren evitar la incertidumbre. Las organizaciones regulan las reacciones de los demás actores estableciendo con ellos ambientes negociados. El ambiente primario, las relaciones con otras organizaciones gubernamentales, se estabiliza con acuerdos sobre la repartición del presupuesto, la delimitación de áreas de responsabilidad y la aceptación de prácticas convencionales. El ambiente secundario, las relaciones con el mundo internacional, se es-

tabiliza mediante el establecimiento de contratos (alianzas) y "relaciones de club" (Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Secretaría de Asuntos Exteriores del Reino Unido o el Tesoro de los Estados Unidos y el Tesoro del Reino Unido). Entre enemigos, los contratos y las prácticas convencionales aceptadas cumplen también una función similar; un ejemplo son las reglas del "precario *status qua*" al que se refería el presidente Kennedy en la crisis de los misiles. Donde el ambiente internacional contiene situaciones no negociables, las organizaciones enfrentan incertidumbres que tratan de controlar mediante el diseño de *escenarios estándar* de contingencias, para los que se preparan cuidadosamente. Por ejemplo, el escenario estándar para el Mando Táctico de la Fuerza Aérea implica el combate con aviones enemigos. Se diseñan los aviones y se entrena a los pilotos para enfrentar esta clase de problema. Que estos preparativos no sean tan trascendentes como las contingencias más probables ha tenido poco impacto en el escenario.

6. *La búsqueda dirigida a los problemas.* Donde las situaciones no pueden ser identificadas como normales, las organizaciones emprenden una búsqueda. El estilo de búsqueda y la solución están determinadas en gran medida por las rutinas existentes. La búsqueda organizacional de medidas alternativas se caracteriza por estar orientada a problemas: se centra en el descontento atípico que hay que evitar. Su estrategia intelectual es simple: se investiga primero el síntoma y después se averiguan las alternativas disponibles. La investigación descubrirá tendencias que a su vez dependen de otros factores tales como el conocimiento especializado o la experiencia profesional y los patrones de comunicación.

7. *El aprendizaje y el cambio organizacional.* Los parámetros del comportamiento de una organización persisten a lo largo del tiempo. Cuando tienen que responder a problemas extraordinarios, la investigación y las rutinas de las organizaciones evolucionan, con el fin de asimilar las situaciones nuevas. De esta manera el aprendizaje y el cambio provienen en gran medida de los procedimientos existentes. Sin embargo, pueden ocurrir cambios abruptos en las organizaciones. Hay condiciones que hacen más probables los cambios drásticos. 1) Periodos de festín presupuestal. Normalmente, las organizaciones devoran sus abundantes recursos presupuestales comprando artículos innecesarios. En este sentido, si están comprometidos con el cambio, los dirigentes que controlan el presupuesto pueden usar los fondos extra para cambiar la organización. 2) Periodos prolongados de hambruna presupuestal. La hambruna de un solo año normalmente no induce cambios en la estructura organizacional, aunque algunos programas pierdan eficacia, pero la hambruna prolongada impone reajustes organizativos importantes. 3) Fallas dramáticas en la actuación. El cambio drástico, en la mayoría de los casos, ocurre en respuesta a desastres mayores. Cuando fracasan claramente los procedimientos y repertorios, las autoridades ajenas a la organización exigen cambios, el personal existente es menos hostil a la innovación y los individuos comprometidos con el cambio reemplazan a los miembros clave de la organización.

E. *La coordinación y el control central.* La acción requiere descentralizar las responsabilidades y el poder. Pero los problemas cruzan las jurisdicciones de varias organizaciones. En consecuencia, la necesidad de descentralización choca directamente con la necesidad de coordinación. (Los partidarios por una u otra cara de este dilema -la acción responsable implica el poder descentra-

lizado vs la acción coordinada requiere un control central- son responsables en gran parte de las persistentes demandas por una reorganización gubernamental.) Tanto la necesidad de coordinación como la importancia de la política exterior para el bienestar nacional hacen que los líderes del gobierno se ocupen de los procedimientos de las organizaciones entre las que se han distribuidos los problemas y el poder. Las propensiones y rutinas de cada organización pueden verse afectadas por la intervención de los dirigentes del gobierno. Sin embargo, es prácticamente imposible la dirección central y el control sistemático de la actividad organizacional. La relación entre las organizaciones y entre las organizaciones y los dirigentes gubernamentales depende significativamente de distintas variables estructurales: 1) la naturaleza del trabajo, 2) las medidas y la información disponible a los líderes del gobierno, 3) el sistema de recompensas y castigos entre los miembros de la organización, y 4) los procedimientos de asignación de los recursos humanos y materiales. Por ejemplo, en la medida en que las recompensas y los castigos sean distribuidos por las autoridades superiores entre los miembros de una organización, las autoridades pueden ejercer control sobre ellos, especificando los criterios con los que van a evaluar su desempeño. Estos criterios se convierten en exigencias y restricciones que delimitan la actividad de la organización. Pero la restricción es un instrumento burdo de control. La intervención de los dirigentes gubernamentales logra cambiar a veces la actividad de una organización en la dirección deseada, pero menos de lo deseable. Como declaró Franklin Roosevelt, un maestro de la manipulación de las organizaciones gubernamentales:

El Tesoro es tan grande y tan vasto y sus prácticas están tan arraigadas que encuentro casi imposible lograr la acción y los resultados que quiero...Pero el Tesoro no es comparable con el Departamento de Estado. Hay que vivir la experiencia de

querer cambiar el pensamiento, las políticas y la acción de los diplomáticos de carrera para saber qué cosa es realmente un problema. Pero el Tesoro y el Departamento de Estado juntos no son nada comparados con la Marina... Cambiar cualquier cosa en la Marina es como golpear un colchón de plumas. Golpeas con tu derecha y golpeas con tu izquierda hasta que quedas exhausto, y el maldito colchón sigue exactamente igual que antes"

La experiencia de John Kennedy parece haber sido similar: "El Departamento de Estado", declaró, "es un platón lleno de gelatina".> Y, para que la revolución lograda por McNamara en el Departamento de la Defensa no sea considerada un vistoso contraejemplo, el reciente rechazo de la Marina a la intervención de McNamara en la adquisición de las armas navales, los F-IIIIB, debería ser visto como un antídoto.

F. *Las decisiones de los dirigentes gubernamentales.* La persistencia organizacional no excluye que cambie el comportamiento gubernamental, pues los líderes del gobierno están a la cabeza del conglomerado de organizaciones. Muchas cuestiones importantes implican que ellos decidan qué organizaciones llevarán a cabo qué programa y dónde. De esta manera, la estabilidad en los localismos y los POE de cada una de las organizaciones es coherente con algunos cambios importantes en la conducta de los gobiernos. La gama de estas variaciones es empero definida por los programas organizacionales existentes.

III. ESQUEMA DE INFERENCIA DOMINANTE

Si una nación realiza hoy un cierto tipo de acción, es porque ayer sus organizaciones deben haber seguramente realizado (o haber establecido rutinas para efectuarla) una acción sólo mínimamente diferente. En cualquier punto específico del tiempo, un

³⁵Marriner Eceles, *Beckoning Frontiers* (New York, 1951), p. 336.

³⁶Arthur Schlesinger, *A Thousand Days* (Boston, 1965), p. 406.

gobierno consta de un cierto conjunto de organizaciones, cada una con sus metas, programas, y repertorios. Las características de la acción gubernamental son consecuencia de las rutinas establecidas y de las elecciones que hicieron con anterioridad los dirigentes gubernamentales frente a diversos programas de acción, siguiendo la información que poseían y estimando los desempeños de las rutinas de los programas. La mejor explicación de la conducta de una organización en un tiempo dado t es $t-1$, Y la predicción de $t+1$ es t . El modelo II alcanza poder explicativo al descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron los resultados que incluyen los acontecimientos problemáticos.

IV. ENUNCIADOS GENERALES

Ya hemos establecido varias proposiciones generales. Para ilustrar con claridad el tipo de proposiciones que emplean los analistas del modelo II, formularemos algunas de ellas más precisamente.

A. Acción de la organización. La actividad de los POE y los programas no favorece una adaptación flexible e inteligente a las cuestiones (en los términos del analista). Los más pequeños detalles de acción de las organizaciones están determinados por las rutinas y no por las órdenes de los gobernantes.

1. Los POE son básicamente rutinas para tratar con situaciones estándar. Las rutinas permiten que muchos individuos comunes y corrientes traten día tras día muchos casos sin pensar demasiado y en respuesta a estímulos básicos. Pero esta capacidad regulada para lograr la ejecución adecuada se paga con la estandarización. Si los POE son apropiados, la actuación promedio es mejor que un enfoque idiosincrásico para cada caso (bajo el supuesto de límites fijos de talento, tiempo y recursos). Pero casos específicos, particularmente los casos críticos, que carecen de características

"estándar", se manejan con frecuencia de manera inadecuada o aproximativa.

2. Un programa, es decir, una acción compleja seleccionada entre un breve repertorio de programas, rara vez ha sido diseñado a la medida de la situación específica en la que se va a ejecutar. En el mejor de los casos, el programa es simplemente el más apropiado del repertorio existente.
3. Los repertorios existentes han sido elaborados para situaciones limitadas por sus propios intereses y en función de acontecimientos estandarizadamente posibles; por consecuencia, los programas a la mano para enfrentar una situación concreta suelen resultar inadecuados.

B. Flexibilidad limitada y cambio incremental. Las líneas importantes de la acción organizacional son rectas, es decir, el comportamiento en un determinado momento es apenas mínimamente diferente del comportamiento en $t-1$. Las predicciones más simples son las que mejor funcionan: el comportamiento en $t+1$ debe diferir en muy poco del comportamiento actual.

1. Los presupuestos de las organizaciones cambian incrementalmente, tanto con respecto a sus totales como con respecto a sus partidas interorganizacionales. Aunque las organizaciones podrían dividir el dinero disponible cada año repartiendo el pastel de una nueva manera (a la luz de cambios en los objetivos o en el ambiente), en la práctica las organizaciones toman como base el presupuesto del año anterior y lo ajustan incrementalmente. Se deben limitar los pronósticos que precisan de cambios presupuestales importantes en un solo año entre organizaciones o entre unidades dentro de una organización.
2. La inversión de las organizaciones no se detiene en el punto en que los costos "objetivos" sobrepasan a los beneficios.

Los intereses de las organizaciones en los proyectos adoptados impulsan a proseguirlos bastante más allá de donde comienzan las pérdidas.

C. *Factibilidad administrativa*. La explicación, el análisis y la predicción, para ser adecuadas, deben incluir la factibilidad administrativa como una dimensión importante. Hay un espacio considerable que los dirigentes escogen (o podrían racionalmente escoger) y la implementación ejecutada por las organizaciones.

1. Las organizaciones son instrumentos burdos. Los proyectos que requieren que varias organizaciones actúen con altos niveles de precisión y coordinación no tienen muchas probabilidades de éxito.
2. Los proyectos que exigen a las unidades organizacionales existentes salir de sus funciones habituales para realizar tareas no programadas previamente, rara vez se logran de la manera en que fueron diseñados.
3. Los dirigentes gubernamentales pueden esperar que cada organización realice su "parte" en términos de lo que la organización sabe hacer.
4. Los líderes gubernamentales pueden esperar información incompleta y distorsionada de cada organización acerca de su parte del problema.
5. Cuando la parte de un problema asignada a una organización es contraria a sus metas existentes, la organización se resistirá a implementar la parte que le corresponde.

V. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS.

1. *La disuasión*, La probabilidad de un ataque nuclear está más correlacionada con varios factores organizacionales que con el balance o el desbalance del poder o la estabilidad o la inestabilidad, a la manera de los estrategas del Modelo 1. Excepto en

el caso especial de que la Unión Soviética llegara a tener la capacidad creíble de destruir con un solo golpe a los Estados Unidos, la probabilidad de un ataque nuclear está definida en consecuencia por varios factores organizacionales y no tanto por la superioridad o la inferioridad de los EEUU.

Primero. Si ocurre un ataque nuclear, éste resultará de la actividad organizacional de lanzar misiles a cargo de los miembros de un grupo especializado. Para ello es determinante el *sistema de control* del enemigo, es decir, los mecanismos físicos y los procedimientos habituales que determinan quién puede lanzar los misiles y cuándo. Segundo. Son los programas del enemigo para llevar sus fuerzas estratégicas a un *status de alerta* los que determinan la probabilidad de que ocurra un lanzamiento accidental. Al estallar la Primera Guerra Mundial, si el zar ruso hubiera entendido el proceso organizacional que desencadenaba su orden de movilización completa, se habría dado cuenta de que optaba por la guerra. Tercero. Los repertorios de las organizaciones fijan el margen de las opciones realmente posibles para los líderes enemigos. El menú a disposición del zar Nicolas en 1914 tenía dos platos fuertes' la movilización total y la no movilización. La movilización parcial no era una opción organizacional. Cuarto. Como las rutinas de las organizaciones disponen el tablero de juego, el actual emplazamiento de tropas entrenadas y armas nucleares es fundamental. Dado que es más probable que estallen las hostilidades en Berlín que en los demás escenarios de una guerra nuclear, son tan determinantes como el problema del "balance" los hechos del emplazamiento, entrenamiento y equipamiento nuclear técnico de las tropas soviéticas estacionadas en Alemania Oriental -que va a influir en la manera como vean la cuestión los líderes soviéticos al inicio de las hostilidades y en la manera como se implemente la opción elegida.

2. *La posición soviética de fuerza.* La posición soviética de fuerza, es decir, el hecho de que tengan y emplacen ciertas armas

en lugar de otras está determinado por factores organizacionales, tales como las metas y los procedimientos de los servicios militares existentes o las metas y los procesos de los laboratorios de investigación y diseño, en el marco de los límites presupuestales decididos por los dirigentes del gobierno. La fragilidad de la Fuerza Aérea soviética en el aparato militar soviético parece haber sido un elemento decisivo en el fracaso soviético para disponer de una fuerza de bombardeo importante en los años 1950 (razón por la que fallaron las predicciones de la inteligencia americana acerca de que existía una notable "disparidad de bombardeo"). Las fuerzas terrestres soviéticas, cuyos objetivos y procedimientos excluyen una misión intercontinental, controlaron los misiles hasta 1960. Este hecho tuvo mucho que ver con la lenta acumulación soviética de ICBMs (razón por la que fallaron las predicciones norteamericanas de inteligencia acerca de una "disparidad de misiles"). Estos factores organizacionales (el control de los misiles de las Fuerzas Terrestres soviéticas y la obsesión de los servicios de inteligencia por los escenarios europeos) hacen más comprensible el emplazamiento soviético de tantos MRBMs que podrían destruir hasta tres veces los blancos europeos. Los recientes desarrollos armamentísticos, por ejemplo, las pruebas de un sistema de bombardeo fraccional orbital (FüBS) y descargas explosivas múltiples para los SS-9, muy probablemente reflejan la actividad e intereses de un conjunto de organizaciones soviéticas de investigación y desarrollo, más que una decisión de los dirigentes soviéticos de lograr un sistema de armamento para iniciar las agresiones. La atención cuidadosa a los componentes organizacionales del establecimiento militar soviético (Fuerzas de Misiles Estratégicos, Marina, Fuerza Aérea, Fuerzas Terrestres y Defensa Aérea Nacional), las misiones y sistemas de armamento con el que esté relacionado cada componente (un sistema de armamento independiente atiende a la supervivencia como un servicio independiente), y las divisiones presupuestales existentes (que

probablemente son más o menos estables en la Unión Soviética, como suelen ser en todos lados) ofrecen mejoras potenciales en predicciones de mediano y largo plazo.

Modelo III: Política burocrática

Los líderes que se encuentran a la cabeza de las organizaciones no son un grupo monolítico. Cada uno es, en derecho propio, un jugador en un juego central, competitivo. El nombre de este juego es política burocrática: la negociación a través de canales regulados entre jugadores escalonados jerárquicamente en el gobierno. Se puede comprender entonces la conducta gubernamental de acuerdo con un tercer modelo conceptual: ya no como productos organizacionales, sino como desenlaces o resultados de juegos de negociación. En contraste con el modelo 1, el modelo de política burocrática no ve un actor unitario, sino muchos actores-jugadores, que no se centran en una cuestión estratégica única sino en diversos problemas nacionales, que tampoco actúan conforme a un conjunto coherente de objetivos estratégicos sino según sus distintas concepciones de metas nacionales, organizacionales y personales. Se trata de jugadores que toman las decisiones del gobierno no según el criterio de la elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política.

El aparato de cada gobierno nacional constituye una arena compleja de los juegos nacionales internos. Los dirigentes políticos a la cabeza del aparato, más los hombres que ocupan posiciones en la punta de las organizaciones más importantes, forman el círculo de los jugadores centrales. Ascender a este círculo asegura cierta independencia. La necesaria descentralización de las decisiones para poder actuar en el amplio campo de los problemas de política exterior garantiza que cada jugador tenga una considerable discreción. Así el poder es compartido.

La naturaleza de los problemas de política exterior permite desacuerdos fundamentales entre hombres razonables acerca de qué se debe hacer. Los análisis predicen recomendaciones contrapuestas. Las distintas responsabilidades que pesan sobre los hombros de las diversas personalidades individuales favorecen las diferencias de percepciones y prioridades. Pero tratan cuestiones de primera importancia. Realmente importa qué hace la nación. Una elección errada podría resultar en un daño irreparable. Los hombres responsables se sienten obligados a luchar por lo que ellos creen que está bien. Los hombres comparten el poder y no están de acuerdo acerca de qué hay que hacer. Es decir, las diferencias importan. En este medio es absolutamente indispensable que la política (*polícy*) se resuelva por política (*politics*). A veces el hacer nacional resulta del triunfo de un grupo sobre otros. Sin embargo, con mayor frecuencia los diferentes grupos al jalar en direcciones distintas producen una resultante que difiere de lo que alguien pretendió. Las piezas del ajedrez no se mueven simplemente por las razones que sustentan un curso de acción, ni por las rutinas de las organizaciones que facilitan una alternativa, sino por el poder y la habilidad de los promotores y opositores de la acción en cuestión. En esta caracterización se puede ver el vigor de la orientación de la política burocrática. Esta explicación bastaría si en un solo juego se determinaran las decisiones y si los problemas de política exterior surgieran como cuestiones discretas. Pero, la mayoría de los "asuntos", surgen poco a poco, por ejemplo, Vietnam o la proliferación de armas nucleares, llegan fragmentados, un pedazo en un contexto, otro pedazo en otro. Cientos de asuntos compiten por obtener la atención de los jugadores cada día. Cada jugador está obligado a centrarse en su cuota de asuntos para ese día, enfrentarlos y pasar a los que siguen. De esta manera, simultáneamente la naturaleza de las cuestiones y el ritmo al que se realiza el juego, provocan que las "decisiones" y "acciones" del gobierno sean *collages*. Las elecciones de un solo jugador, los

resultados de juegos menores, los resultados de juegos importantes y las "metidas de pata" todos estos pedazos, cuando son pegados sobre la misma tela, constituyen el comportamiento gubernamental frente a una cuestión.

Concebir las medidas de seguridad nacional como desenlace político contradice tanto la imaginación pública como la ortodoxia académica. Se dice que las cuestiones vitales de la seguridad nacional son demasiado importantes para que se decidan según juegos políticos. Deben estar "por encima" de la política. Acusar a alguien de "jugar a la política en los asuntos de seguridad nacional" es una acusación muy seria. Lo que el convencimiento público demanda se ve reforzado por la inclinación académica hacia la elegancia intelectual. La política interior es un desastre; más aún, según la doctrina imperante, la politiquería carece de sustancia intelectual. Como tal, es materia de chismes para periodistas, y no de investigación seria. Memorias ocasionales, anécdotas de relatos históricos y detallados estudios de caso demuestran lo contrario. y la mayor parte de la literatura de política exterior descalifica a la política burocrática. Más que en ningún otro asunto, es enorme el abismo entre la literatura académica y la experiencia de los gobernantes.

Paradigma de la política burocrática"

1. UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS:

LA POLÍTICA COMO RESULTADO POLÍTICO

Las decisiones y acciones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos. Son resultados porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada

³⁷Este paradigma depende del pequeño grupo de analistas que han comenzado a llenar el hueco. Mi fuente principal es el modelo implícito en la obra de Richard E. Neustadt, aunque su atención en la acción presidencial se ha generalizado a un interés en las medi-

uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión. Son políticos, en el sentido de que la actividad que da origen a los resultados puede ser caracterizada como negociación. Tomando el concepto de Wittgenstein de "juego", la conducta nacional en asuntos internacionales puede entenderse como el resultados de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y sobrepuestos, entre jugadores cuyas posiciones, ordenadas jerárquicamente, constituyen el gobierno." Estos juegos no se juegan al azar ni por placer. Están estructurados por canales reguladores y los atareados funcionarios se ocupan de los asuntos bajo fuerza de fechas. Las movidas de este juego de ajedrez deben entonces explicarse en términos de negociación entre jugadores que poseen un poder separado y desigual sobre piezas particulares y que persiguen objetivos diferentes con sus distintas jugadas dentro de subjuegos distinguibles.

das políticas como los resultados de la negociación política entre varios jugadores independientes, entre los que el presidente no es más que una "superpotencia" entre otros poderes menores pero dignos de consideración. Como sostiene Warner Schilling, los problemas importantes son de una dificultad tal que las incertidumbres y diferencias con respecto a las metas, alternativas y consecuencias son inevitables. Esto hace necesario lo que Roger Hilsman describe como el proceso del conflicto y la formación del consenso. Las técnicas empleadas en este proceso con frecuencia se parecen a aquellas que se usan en las asambleas legislativas, aunque la caracterización de Samuel Huntington del proceso como "legislativo" enfatiza demasiado la igualdad de los participantes y no la jerarquía que estructura el juego. Más aún, mientras que para Huntington es el ejecutivo quien define la política exterior (al revés de la política militar), este paradigma sostiene que las actividades que describe como legislativas son características del proceso por medio del que se realiza la política exterior.

³⁸ La metáfora teatral del escenario, los papeles y los actores es más común que esta metáfora de juegos, posiciones y jugadores. Sin embargo, la rigidez que connota el concepto de "papel", en el sentido teatral de actores que recitan líneas establecidas y también en el sentido sociológico de respuestas establecidas a situaciones sociales específicas hace más útil el concepto de juegos, posiciones y jugadores para este análisis de participantes activos en la determinación de la política nacional. Las objeciones a la terminología sobre la base de que "juego" connota algo poco serio pasa por alto la aplicación del concepto a los más serios problemas en la filosofía de Wittgenstein y también en la teoría contemporánea del juego. La teoría del juego normalmente trata acerca de juegos estructurados. Con mayor precisión, pero el examen de Wittgenstein del "juego del lenguaje" en el que los hombres usan palabras para comunicarse es bastante análogo a este análisis del juego menos especificado de la política burocrática. Véase Ludwig Wittgenstein, *Phi/osophica/ Investigations*, y Thornas Schelling, "What is Game Theory?" en James Charlesworth, *Contemporary Po/itica/ Analysis*.

n. MARCO CONCEPTUAL.

A. *Jugadores en posiciones*. El actor no es ni una nación unitaria, ni un conglomerado de organizaciones, sino más bien un cierto número de jugadores individuales. Los grupos de estos jugadores son los agentes de las decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son hombres que ocupan un puesto, que tienen una posición.

Los individuos se vuelven jugadores en el juego de la política de seguridad nacional al ocupar una posición clave dentro del gobierno. Por ejemplo, en el gobierno de los Estados Unidos, los jugadores incluyen a los "Jefes": el presidente, los secretarios de Estado, la Defensa y el Tesoro, el director de la CIA, los jefes de personal y, desde 1961, el asesor especial para Asuntos de Seguridad Nacional;³⁹ los "funcionarios", a saber, el equipo de cada jefe; los "indios", que son los funcionarios designados y el personal permanente de cada uno de los departamentos y dependencias del gobierno; los "Jugadores ad hoc": actores que participan en el juego más amplio del gobierno (especialmente los "influyentes del Congreso"), los miembros de la prensa, los portavoces de grupos de interés importantes (especialmente el "establishment" bipartidista de la política exterior dentro y fuera del Congreso), y los suplentes de cada uno de estos grupos. Otros miembros del Congreso, la prensa, los grupos de interés y el público forman círculos concéntricos alrededor de la arena central -círculos que demarcan los límites dentro de los cuales se realiza el juego.

La capacidad de acción de los jugadores está definida por la posición que ocupan. Las ventajas y desventajas con las que cada jugador juega en varios juegos, dependen de su posición. También

³⁹La inclusión del asesor especial del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional en la categoría de los "Jefes" y no en la de los "Funcionarios" puede ser debatible. En realidad es un superfuncionario y también casi un jefe. Su posición no tiene ninguna autoridad estatutaria. Depende especialmente de que sean buenas sus relaciones con el presidente y los secretarios de Defensa y Estado. Sin embargo, **controla** un curso de acción genuina. La decisión de incluirlo entre los jefes refleja mi opinión de que la función de Bundy se está institucionalizando.

depende de su posición todo un conjunto de obligaciones en el desempeño de sus tareas. Las dos caras de esta moneda están ilustradas en la posición del moderno Secretario de Estado. Primero, formalmente y a veces de hechos, es el depositario principal del juicio político en las cuestiones político-militares de la política exterior contemporánea y, en consecuencia, es uno de los consejeros personales más importantes del presidente. Segundo, es el colega de otros consejeros presidenciales en los asuntos de política exterior, es decir, el Asesor Especial para Asuntos de Seguridad Nacional y los secretarios de Defensa y del Tesoro. Tercero, es el diplomático estadounidense de más alto rango para las negociaciones importantes. Cuarto, funge como voz del gobierno ante el Congreso, el país y el mundo. Finalmente, es el "Sr. Departamento de Estado" o el "Sr. Relaciones Exteriores", "conductor de los funcionarios, portavoz de sus causas, guardián de sus intereses, juez de sus disputas, superintendente de su trabajo, maestro de sus carretas." Pero no es primero una cosa y luego la otra. Debe desempeñar todas estas funciones simultáneamente. Su actuación en una área afecta su prestigio y poder en las otras. Su perspectiva específica, resultante de su trabajo diario -la relación de su departamento con otras oficinas del exterior- entra en conflicto con el encargo presidencial de ser el coordinador de las varias perspectivas discrepantes. Su necesaria cercanía con el presidente limita la medida y la fuerza con la que puede representar y defender a su departamento. Cuando cede ante el secretario de Defensa en lugar de luchar por la posición de su departamento -cosa que sucede con frecuencia- pone a dura prueba la lealtad de sus funcionarios. Cómo resuelve el secretario estos conflictos depende no sólo de la posición sino también de la personalidad del jugador que ocupa la posición.

40Richard E Neustadt, testimonio, Senado de los EE.UU., Comité de Operaciones Gubernamentales, Subcomité del personal de Seguridad Nacional, *Administration of National Security*, 26 de marzo, 1963, pp. 82-83.

Los jugadores también son personas, los metabolismos de los hombres difieren. El núcleo de la mezcla que es la política burocrática corresponde a la personalidad. La manera como cada hombre se las arregla para aguantar la presión, el estilo básico de actuar de cada jugador, la complementariedad o la contradicción entre personalidades y estilos en los círculos cerrados de decisión son todos componentes esenciales de la mezcla que da origen a las políticas. Más aún, cada persona llega a ocupar su posición con un bagaje que incluye su sensibilidad ante ciertas cuestiones, sus compromisos con varios programas, su actitud personal y sus deudas con varios grupos de la sociedad.

B. *Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas.* Las respuestas a las preguntas: "¿Cuál es la cuestión?" y "¿Qué hay que hacer?" cambian según la posición desde donde se las considera. En efecto, los factores del "localismo organizacional" influyen también en los jugadores que ocupan las posiciones de mando de estas organizaciones. Para poder motivar a los miembros de su organización, un jugador debe identificarse con la orientación de la organización en su conjunto. Los juegos en los que puede participar y las ventajas con las que juega acentúan sus presiones. De esta manera, una vez que se conoce cuáles son las percepciones a las que un jugador se inclina en razón de la posición que ocupa, es posible en muchos casos predecir con bastante certeza la postura de un jugador. Pero su propensión por una cierta manera de percibir la realidad pasa por el filtro del acervo de recursos que los jugadores traen consigo a las posiciones. Para muchas predicciones, por lo tanto, es necesario conocer la susceptibilidad de un jugador a las presiones y los recursos que posee.

C. *Los intereses, las ganancias y el poder.* Se juegan los juegos para determinar el resultado. Pero los resultados promueven o bloquean la concepción que cada jugador tiene del interés nacional, de los programas específicos con los que está comprometido, del bienestar de sus amigos y la realización de sus intereses per-

sonales. Estos intereses sobrepuestos constituyen las apuestas por las que se juegan los juegos. La habilidad de cada jugador para jugar con éxito depende de su poder. El poder, es decir, la capacidad de influir efectivamente en los resultados políticos, es una mezcla de por lo menos tres elementos: ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y el status), la habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación, y las percepciones que los otros jugadores tienen de los primeros dos componentes. El poder invertido sabiamente otorga la reputación de ser eficaz. La inversión desafortunada agota tanto las reservas de capital como la reputación. Por esto cada jugador debe escoger las cuestiones en las que puede jugar con una probabilidad razonable de éxito. De todos modos no es suficiente el poder de un jugador para garantizar resultados satisfactorios. Las necesidades y los miedos de cada jugador se extienden a muchos otros jugadores. El producto final es el más intrincado y sutil de los juegos conocidos por el hombre.

D. *El problema y los problemas.* No se encuentran "soluciones" a los problemas estratégicos con analistas distantes y concentrados fríamente en *el* problema. Por el contrario, las fechas límite y la dinámica de los sucesos plantean problemas durante el desarrollo de juegos y exigen decisiones de los atareados jugadores que actúan en contextos que modifican los aspectos del problema. Los problemas de los jugadores son a la vez más estrechos y más amplios que *el* problema estratégico. Cada jugador no centra su atención en todo el problema estratégico, sino en la decisión que debe tomar aquí y ahora. Cada decisión comporta serias consecuencias no sólo para el tratamiento del problema estratégico sino para las ganancias de la organización, así como para los beneficios personales y la reputación de cada jugador. Por esto, suele ser muy ancha la brecha que se abre entre los problemas que el jugador tiene que resolver y el problema que estudia el analista.

E. *Canales de acción*. Los juegos de negociación no proceden al azar. Los canales de acción, es decir, las vías establecidas para actuar según los tipos de cuestiones, estructuran el juego preseleccionando a los jugadores más importantes, determinando su entrada en el juego y distribuyendo las ventajas y desventajas de cada juego. De manera más decisiva, los canales determinan "quién lleva la acción", esto es, los "indios" de cada departamento que se encargan de realizar lo que se decida. Es así que las decisiones de compra de armas se toman dentro del proceso establecido de presupuestación anual; las peticiones de las embajadas para emprender una cierta acción se responden según rutinas de consulta y autorización del Departamento de Estado, de Defensa y de la Casa Blanca. Cuando los militares solicitan instrucciones (respecto de la asistencia permanente, respecto de las operaciones durante la guerra), sus solicitudes son redactadas por el ejército en consulta con la oficina de los secretarios de Defensa y de Estado y con la Casa Blanca. Las respuestas a las diversas crisis son discutidas por la Casa Blanca, el departamento de Estado, el de Defensa, la CIA, y jugadores *ad hoc*; los discursos políticos importantes, especialmente los que pronuncia el presidente y también los de otros jefes, reciben autorización a través de canales previamente establecidos.

F. *La acción como política*. Las decisiones y las acciones del gobierno no son la elección calculada de un grupo unitario ni el resumen formal de las preferencias de los líderes. El contexto de poder compartido, con participantes que tienen juicios propios y diferenciados acerca de la importancia de ciertas elecciones, es el factor que determina que la política sea el mecanismo de decisión. Es preciso notar el ambiente en que se juega el juego: hay una tremenda incertidumbre acerca de qué hacer, acerca de la necesidad de hacer algo y acerca de las consecuencias de cualquier cosa que se haga. Estas características obligan a los hombres responsables a convertirse en jugadores activos. El *ritmo de*

juego -cientos de cuestiones, numerosos juegos y múltiples canales- obliga a los jugadores a luchar para "obtener la atención de otros", para hacer que "vean los hechos", para lograr que "tengan tiempo de pensar seriamente en la cuestión mayor". La *estructura del juego* -el poder compartido por individuos con responsabilidades diversas- confirma el sentimiento de cada jugador de que los "otros no ven mi problema" y "es necesario que los otros se convenzan de que la cuestión debe ser examinada desde un punto de vista menos localista." Las *reglas del juego* -aquél que dude pierde su oportunidad de jugar en este momento y aquél que no esté seguro de su recomendación será superado por los que sí están seguros- presionan a los jugadores a tomar partido en cuestiones muy comprometidas y los empujan a jugar. Las *recompensas del juego* -la efectividad, es decir, el impacto en los resultados como la medida inmediata de la actuación- favorece el juego rudo. Así, la mayoría de los jugadores llegan a pelear para "obligar al gobierno a hacer lo correcto." Las estrategias y tácticas empleadas en estos juegos son bastante similares a las formalizadas por los teóricos de las relaciones internacionales.

G. *Comentes de resultados.* Las decisiones o acciones gubernamentales surgen como *collages* formados por acciones individuales, por resultados de juegos mayores y menores, y por ciertas trampas y chapucerías. Se fabrican pieza por pieza resultados que jamás habría escogido un actor y que jamás habrían surgido de la negociación en un solo juego. Para entender el resultado, es preciso descomponerlo en sus partes.

In. PATRÓN DOMINANTE DE INFERENCIA

Si una nación ejecutó una acción, la acción fue el resultado de la negociación que se llevó a cabo entre individuos y grupos dentro del gobierno. El resultado incluye entonces *logros* de grupos comprometidos con una decisión o acción, y consecuencias globa-

les producidas por la negociación efectuada entre grupos con posiciones bastante diferentes y con juego rudo. El poder de explicación del modelo III se cumple al revelar que el estira y afloja entre varios jugadores, que tienen distintas percepciones y prioridades y que centran su atención en diversos problemas, es el proceso que está al origen de los resultados que constituyen la acción.

IV. ENUNCIADOS GENERALES

1. *Acción e intención.* La acción no presupone la intención. Es excepcional que la suma de las conductas de los miembros de un gobierno ante determinada cuestión sea resultado de la intención de un individuo o grupo. Más bien individuos aislados con intenciones diferentes aportaron piezas que terminaron por configurar un resultado distinto al que cada uno singularmente habría escogido.

2. *"El lugar que ocupas depende del lugar en que te sientas."*⁴¹ Las diversas exigencias que presionan a cada jugador moldean sus prioridades, percepciones y cuestiones. Con respecto a algunas cuestiones, por ejemplo, presupuestos y decisiones de compras, la postura de un jugador particular se puede predecir con certeza a partir de la información que se tenga respecto de su puesto (asiento). En la notoria controversia acerca de los B-36, nadie se sorprendió del juicio del almirante Radford: "el B-36, bajo cualquier teoría de guerra, significa un mal negocio para la seguridad nacional," juicio contrario a la opinión del secretario de la Fuerza Aérea Symington, que decía que "un B-36 con una bomba A puede destruir objetivos lejanos que las fuerzas de tierra tardarían años en destruir."⁴²

3. *Jefes e indios.* El aforismo tiene también una aplicación vertical. Las presiones sobre el presidente, los jefes, los funcionarios

⁴¹ Fue, creo, Don K Price quien enunció primero este aforismo.

⁴² Paul Y. Hammond, "Super Carriers and B-36 Bombers", en Harold Stein (edit.), *American Civil-Military Decisions* (Birmingham, 1963).

y los indios son bastante diferentes. Las cuestiones de política exterior que puede atender el presidente están limitadas: en primer lugar por su agenda repleta, la necesidad de atender primero a lo que viene enseguida. Su problema principal estriba en averiguar cuáles es el aspecto principal de las cuestiones de rutina que reclaman su atención, en tener libertad de acción hasta que el tiempo haya aclarado las incertidumbres y en evaluar los riesgos relevantes de su eventual acción.

Los directivos de la política exterior atienden comúnmente a la cuestión más urgente del día, aunque puedan conseguir que el presidente y otros miembros del gobierno presten atención a cuestiones que juzgan importantes. De lo que no pueden estar seguros es de que "el presidente pagará lo que cueste" y que "los otros están dispuestos a arriesgarse". Para ello, deben formar una coalición de poderes realmente influyentes. Deben "darle seguridad al presidente en su decisión sobre el curso de acción correcto.

Sin embargo, son los "indios" quienes terminan por definir la mayor parte de los problemas, por especificar las alternativas e impulsar las propuestas. Los indios luchan con los indios de otros departamentos. Por ejemplo, las luchas entre la oficina de Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa y la oficina de Asuntos Político-Militares del Departamento de Estado son un microcosmos de la acción que se desarrolla en niveles superiores. Pero el problema principal de los indios es cómo lograr la *atención* de los jefes, cómo lograr que se decida una cuestión y cómo hacer que el gobierno "haga lo correcto".

En la toma de decisiones políticas, por tanto, el problema hacia *abajo* es la disponibilidad de opciones: cómo mantener mi libertad de acción hasta que el tiempo desvanezca las incertidumbres. El problema hacia *los lados* es el compromiso: como hacer que otros se comprometan con mi coalición; el problema hacia *arriba* es la seguridad: cómo darle al jefe seguridad para que haga lo que se debe hacer. Se puede parafrasear una aseveración de Neustadt,

aplicable a toda la escalera jerárquica, la esencia de la tarea de un funcionario responsable es inducir a otros para que vean que es necesario hacer lo que la propia evaluación de sus responsabilidades específicas le exigen hacer por sus propios intereses.

V. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS

1. Disuasión. La probabilidad de un ataque nuclear depende básicamente de la probabilidad de que el ataque aparezca como resultado de la política burocrática del gobierno atacante. Primero, ¿qué jugadores tienen el poder de tomar la decisión de lanzar un ataque? Si el poder real para desatar la acción de ataque está controlado por un individuo, entonces un juego menor o el juego central es el crucial. Segundo, aunque la confianza del modelo I en la disuasión nuclear parte de la afirmación de que los gobiernos no buscarán el suicidio, el modelo III trae a la memoria precedentes históricos. El almirante Yamamoto, que diseñó el ataque japonés a Pearl Harbor, expresó sus cálculos con exactitud: "En seis meses o en un año de guerra contra los Estados Unidos e Inglaterra los avasallaré y podré mostrarles una cadena ininterrumpida de victorias; debo empero decirles que, si se prolongara la guerra por dos o tres años, no tengo confianza alguna en nuestra victoria final."⁴³ Sin embargo Japón atacó. Por lo tanto, se deben considerar tres preguntas. 1) ¿Podría cualquier miembro del gobierno resolver su problema con el ataque? ¿Qué patrones de negociación podrían encontrar su desenlace en el ataque? La diferencia principal entre un balance estable de terror y un balance dudoso puede ser que en el primer caso la mayoría de los miembros del gobierno aprecian completamente las consecuencias del ataque y están en guardia contra este desenlace. 2) ¿Qué corriente de resultados podría llevar a un ataque? ¿En qué punto de esa corriente se ubica la política del atacante potencial? Si los miembros del

⁴³ Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor*. Stanford, 1962, p. 350.

gobierno de los Estados Unidos hubieran sido sensibles a la corriente de decisiones que llevó al ataque japonés de Pearl Harbar, habrían otorgado alta probabilidad al ataque. 3) ¿De qué manera podrían los errores de cálculo y las confusiones ocasionar chapucerías y engaños que tuvieran como resultado un ataque? Por ejemplo, en una crisis o después del comienzo de una guerra convencional, ¿qué sucede con la información disponible y el poder real de los jugadores del juego central?

Conclusión

Este ensayo obviamente ha abarcado más de lo que ha profundizado. Se ha remitido el lector a obras con desarrollos y síntesis más completas." Sería inadecuado, sin embargo, terminar sin antes enunciar las varias implicaciones del razonamiento expuesto y sin plantear la pregunta acerca de las relaciones que guardan los modelos y sus derivados con la acción real más allá de la explicación. Son cuatro, como mínimo, las implicaciones que pretendía alcanzar esta reflexión. Primero, comprobar la existencia de una pluralidad de marcos de referencia y demostrar que los analistas explican los hechos de manera muy distinta según el modelo empleado. Esto implica que deberían tener mayor conciencia sobre los instrumentos que emplean. Se debe reconocer y explorar el efecto que estos "anteojos" tienen en la sensibilidad del analista para ver aspectos determinados de los hechos: su propensión a formular la interrogante de una manera y no de otra, su examen del problema conforme a ciertas categorías y no otras, su preferencia por determinadas clases de evidencia, y su tendencia a resolver los problemas usando un procedimiento y no otro. Segundo, el argumento implica tener una posición ante el problema del "estado del arte". Al aceptar la caracterización convencional del análisis de política exterior -personalista, no acumulativo y a veces perspicaz- este ensayo rechaza el consejo que busca jus-

tificar desesperadamente la actual situación de la disciplina, invocando la naturaleza de la empresa analítica, así como el reclamo del "nuevo explorador" que exige una teorización *a priori* de las nuevas fronteras y una incorporación *ad hoc* de "nuevas técnicas". Se exige como primer paso evaluar la producción actual: examinar las explicaciones existentes, articular los modelos conceptuales que se emplearon en la explicación, formular los enunciados básicos, especificar la lógica de las diversas tendencias intelectuales y reflexionar sobre el planteamiento de los problemas. No es difícil insistir en la necesidad de contar de manera sistemática con una mayor cantidad de información, pero el requisito preliminar de formular las preguntas con claridad y conforme a categorías y premisas de modo que sea posible procesar grandes cantidades de información, es todavía un obstáculo fundamental que es preciso superar en el estudio de los problemas más importantes. Tercero, los paradigmas preliminares y parciales, aquí presentados, ofrecen una buena base para volver a examinar seriamente muchos asuntos de política exterior y militar. Los problemas tradicionalmente analizados en los términos del modelo I pueden ser mejor explicados y anticipados si se procede según los modelos II y III.⁴⁶ Para analizar totalmente un suceso según los modelos II y III es necesario contar con una gran cantidad de información. Pero las mejoras son posibles, aun en los casos en que la base informativa es muy limitada. Consideremos el problema de predecir el comportamiento de las fuerzas

⁴⁵Por lo tanto mi posición difiere bastante de ambos polos en el reciente "gran debate" acerca de las relaciones internacionales. Mientras que muchos "tradicionalistas", de la clase que Kaplan ataca, adoptan la primera postura y muchos "científicos", de la clase que ataca Bull, adoptan la segunda, esta tercera postura es relativamente neutral con respecto a cualquier cosa que pueda provocar una disputa real. Véase, Hedly Bull, "International Theory: The Case for a Classical Approach"; *World Politics* (abril, 1966); y Morton Kaplan, "The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations", *World Politics* (octubre, 1966).

⁴⁶Ahora se están examinando varios problemas en estos términos en el Grupo de Estudios Burocráticos acerca de la Burocracia y la Política del Instituto de Política de la Universidad de Harvard y en la Corporación Rand.

estratégicas soviéticas. A mediados de los años 50, los cálculos al estilo del modelo I daban lugar a predecir que, en poco tiempo, los soviéticos producirían un gran número de bombarderos de largo alcance. Desde la perspectiva del modelo II, tanto la debilidad de la Fuerza Aérea en el aparato militar soviético como la magnitud de las consecuencias presupuestales de tal armamento habrían orientado a los analistas a ponerle un tope a esta predicción. Todavía más, el modelo II habría podido formular un indicador para saber si sucedía el incremento del armamento aéreo, a saber: las luchas que se habrían desencadenado entre los servicios soviéticos por lograr aumentos presupuestales importantes. A finales de los 50 y principio de los 60, los cálculos del modelo I pronosticaron un emplazamiento inmediato, masivo de ICBMs soviéticos. De nuevo, estudiar la cuestión desde el modelo II habría reducido este número porque, en el periodo anterior, los cohetes estratégicos estaban controlados por las fuerzas terrestres soviéticas y no por un servicio independiente y, en el periodo posterior, la operación habría exigido cambios masivos del presupuesto. Hoy en día, las consideraciones del modelo I conducen a que muchos analistas recomienden, como un acuerdo en las próximas negociaciones estratégicas con la Unión Soviética, de no emplazar ABMs, además predicen que es posible una negociación exitosa. Desde el modelo II, la existencia de un programa soviético de ABMs en acción, la fuerza de una organización (Defensa Aérea Nacional) que controla los ABMs y el hecho de que un acuerdo para detener el emplazamiento de ABMs obligaría al desmantelamiento virtual de esta organización hacen mucho menos probable un acuerdo de este tipo. La visión desde el modelo III sugiere que a) debe haber diferencias de opinión considerables entre las percepciones y prioridades de los dirigentes soviéticos acerca de las negociaciones estratégicas; b) cualquier acuerdo afectará las bases del poder de algunos jugadores; y e) los acuerdos que no comporten severos cortes en las fuentes del poder de

algunos jugadores importantes serán más viables y más factibles de negociar. Cuarto, la formulación de paradigmas, aquí propuesta, es apenas un paso inicial. Como tal, deja sin respuesta una larga lista de preguntas fundamentales. En cualquier acción dada, un analista con imaginación debería siempre ser capaz de construir una explicación razonada de la elección realizada por el gobierno. Al imponer o relajar las restricciones del modelo de elección racional (como en las variantes del modelo 1) los analistas pueden dar cuenta de cualquier acción como una elección racional.

Pero ¿la *ocurrencia* de esa acción se explica por las razones que declararía un actor racional para elegirla?, ¿cómo puede forzarse al análisis del Modelo J, para que haga contribuciones más sistemáticas acerca de la pregunta por los determinantes de los sucesos? La explicación de t en términos de $t-1$, según el modelo II, es efectivamente una explicación. El mundo es contiguo. Pero los gobiernos a veces realizan cambios abruptos. ¿Se puede modificar un modelo de proceso organizacional para indicar dónde es probable el cambio? Si se presta la suficiente atención se debería entender por qué tipos identificables de organizaciones conservan programas y POEs determinados y también cómo un administrador puede mejorar la actuación de su organización. El modelo III nos cuenta un "relato" fascinante. Pero la complejidad del modelo es enorme, la cantidad de información que precisa es abrumadora, y muchos detalles de la negociación pueden ser superfluos. ¿Cómo se puede hacer más simple y serio un modelo así? Obviamente, estos tres modelos no son alternativas mutuamente excluyentes. De hecho los paradigmas resaltan el énfasis particular del marco de referencia: qué destaca y qué deja fuera. En efecto, cada uno centra su atención en una clase de variables, archivando otros factores importantes bajo la cláusula *ceteris paribus*. El modelo 1 se ocupa principalmente de los "factores de mercado": las presiones e incentivos creados por el "mercado internacional estratégico." Los modelos II y III cen-

tran su atención en el mecanismo interno del gobierno que toma una decisión en un ambiente específico. Pero ¿se pueden analizar estas relaciones más a fondo? Una síntesis adecuada necesitaría construir una tipología de las decisiones y las acciones, para identificar cuáles se podrían estudiar mejor en los términos de un modelo y no en otro. El comportamiento gubernamental no es sino un conjunto de factores relativos a los sucesos en la política exterior. La mayoría de los estudiosos de la política exterior adoptan este enfoque (al menos cuando explican y predicen). Con todo, las dimensiones del tablero de ajedrez, la naturaleza de las piezas, y las reglas del juego -factores que consideran los teóricos de los sistemas internacionales- constituyen el contexto en el que se mueven las piezas. Los resultados de política exterior obedecen al funcionamiento completo de unas determinantes «Se pueden identificar las variables principales en ese funcionamiento?

Se puede sugerir tanto una eficaz y parcial síntesis *ad hoc* de los modelos como un esbozo de sus usos para otras actividades además de la explicación, al generar predicciones a partir de cada modelo. La rendición estratégica es un problema importante en las relaciones internacionales y en la historia diplomática. La terminación de las guerras es un área nueva, en desarrollo, de la literatura estratégica. Ambos intereses llevan a los estudiosos a plantear una pregunta central: *i. por qué se rinden las naciones en un momento determinado?* Los historiadores diplomáticos y los estrategas se apoyan en proposiciones implícitas con las que pueden proyectarse hacia adelante para formular predicciones. Así, a riesgo de ser demasiado oportunista -y equivocado- la situación actual (Agosto, 1968) presenta un caso de prueba interesante: ¿Por qué y cuándo se rendirá Vietnam del Norte?⁴⁷

⁴⁷ En respuesta a las recomendaciones de varios lectores, lo que sigue reproduce textualmente el trabajo expuesto en las reuniones de la Asociación (Rand, p. 3919), en septiembre, 1968. Ernest R. May contribuyó mucho a esta discusión.

En resumen, los análisis basados en el modelo I aseguran que las naciones se detienen cuando los costos pesan más que los beneficios. Vietnam del Norte se rendirá cuando se dé cuenta "de que prolongar la lucha sólo puede generar costos adicionales sin tener la esperanza de ganancias que los compensen. Esta expectativa será en gran parte consecuencia del ejercicio de fuerza por parte del lado dominante."⁴⁸ Las acciones de los Estados Unidos pueden aumentar o disminuir los costos estratégicos de Hanoi. El bombardeo de Vietnam del Norte aumenta el dolor y por lo tanto aumenta la probabilidad de la rendición. Este enunciado y esta predicción tienen un significado. Es cierto que -"permaneciendo iguales otras cosas"- es más probable que las naciones se rindan si resulta negativo el balance estratégico de costo-beneficio. Las naciones rara vez se rinden cuando están ganando. El enunciado especifica el margen dentro del cual se rinden las naciones. Pero por encima de este amplio margen, la pregunta importante es: ¿por qué se rinden las naciones?

Los modelos I y III centran su atención en la máquina del gobierno por la cual el mercado estratégico internacional debe filtrarse para dar lugar a una rendición. Estos analistas son notablemente menos optimistas acerca de la posibilidad de que la rendición ocurra en el momento en que el cálculo de costo-beneficio se vuelve negativo. Nunca en la historia (esto es, en ninguno de los cinco casos que he examinado) se han rendido las naciones en ese momento. La rendición ocurre en algún momento posterior. El cuándo depende del proceso de las organizaciones y de la política de los jugadores de los gobiernos -en tanto los afecta el gobierno contrario. Más aún, los efectos del poder victorioso sobre la nación vencida no se pueden resumir adecuadamente como aumento o disminución de los costos estratégicos. Imponerle costos adicionales a una nación bombardeándola aumenta las prob-

⁴⁸Richard Snyder, *Deterrence and Defense* (Princeton, 1961), p. 11. Una presentación más general de esta postura se encuentra en Paul Keeskemeter, *Strategic Surrender* (New York, 1964).

abilidades de que se rinda. Pero también las puede reducir. Para apreciar el impacto de las acciones de una nación sobre otra se requiere tener alguna idea de la máquina de gobierno sobre la que se ejerce la influencia o la presión. Para pronosticar con mayor precisión, los modelos II y III requieren tener una información mucho más amplia acerca de las organizaciones y la manera de hacer política de Vietnam del Norte que la que está a la disposición del público. Sin embargo, aun con una información pública limitada, los modelos pueden ofrecer indicaciones muy sugerentes.

El modelo II examina dos sub-problemas. Primero, haber perdido no es suficiente. El gobierno debe saber que el cálculo estratégico de costo-beneficio es negativo. Pero ni las categorías ni los indicadores de costos y beneficios estratégicos son evidentes. Las fuentes de información sobre ambos suelen ser organizaciones cuyas prioridades y percepciones localistas no facilitan la información o cálculos precisos. La evaluación militar del desempeño militar, los cálculos militares de factores como "la moral del enemigo" y las predicciones militares respecto de "cuándo se volverá el viento en contra" o "cuándo estaremos del otro lado" normalmente son distorsionados. Estos problemas se agudizan en los casos de operaciones de guerrilla, descentralizadas en grado sumo, como en Vietnam. En consecuencia, se subestiman los costos estratégicos. Sólo los costos sumamente visibles pueden influir directamente en los dirigentes sin pasar por el filtro de los canales organizacionales. Segundo, ya que las organizaciones son las que definen los detalles de las opciones y las que ejecutan acciones, la rendición (y la negociación) probablemente implique mucha torpeza en la primera etapa. Ninguna organización puede definir opciones o preparar programas para este acto traicionero. Por esta razón, las primeras iniciativas no se llevarán a cabo de manera coordinada con los actos de las otras organizaciones, por ejemplo, Con las fuerzas militares, enviando "señales" contradictorias para el vencedor.

El modelo III sugiere que la rendición no tendrá por qué ocurrir en el momento en que los costos estratégicos sobrepasen a los beneficios, pero tampoco tendrá que esperar a que el grupo de dirigentes decida que se ha perdido la guerra. El problema se puede entender con mayor claridad en términos de cuatro enunciados adicionales. Primero, los partidarios decididos de la guerra, cuyas carreras están muy ligadas a la guerra, rara vez llegan a la conclusión de que los costos sobrepasan a los beneficios. Segundo, desde el inicio de una guerra, varios miembros del gobierno (particularmente quienes por sus responsabilidades son sensibles a problemas diferentes de la guerra, por ejemplo, planificadores económicos o expertos en inteligencia) están convencidos de que la empresa de la guerra es fútil. Tercero, la rendición probablemente será el resultado de un cambio político que refuerza el poder real de este grupo (y le añade miembros que cambiaron de bando) Cuarto, el curso de la guerra, particularmente las acciones del vencedor, pueden influir en las ventajas y desventajas de los jugadores del gobierno perdedor. Así, Vietnam del Norte se rendirá, no cuando cambie la voluntad de sus líderes, sino cuando haya en Hanoi un cambio de líderes (o un cambio de poder real dentro del círculo central.) De qué manera pueden afectar el juego en Hanoi los bombardeos, las amenazas, las promesas o las acciones americanas en el sur es algo sutil, pero no menos crucial. Estos tres modelos podrían obviamente aplicarse a la rendición de otros gobiernos y no sólo al de Vietnam del Norte. Pero dejamos este ejercicio abierto al lector.

Apéndice.

El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso

Naciones con problemas estratégicos ¹
El punto de vista racional

LA RESPUESTA de los Estados Unidos al emplazamiento de misiles de la Unión Soviética en Cuba debe entenderse en términos estratégicos como un escalamiento maximizador de valores. El punto de partida del análisis fue la superioridad nuclear americana para paralizar el poder nuclear soviético. Por ende si la Unión Soviética traspasara el umbral nuclear, en respuesta al eventual uso americano de niveles más bajos de violencia, su comportamiento sería tremendamente irracional ya que ello significaría la destrucción virtual del sistema comunista soviético y de la nación rusa. La superioridad local americana era aplastante: podía comenzar en un nivel bajo de fuerza y al mismo tiempo lanzar con mucha credibilidad la amenaza de que era capaz de incrementar sus iniciativas bélicas hasta llegar muy cerca del umbral nuclear. Todo lo que se necesitaba era que Estados Unidos asumiera su superioridad estratégica y local, dejando en claro la decisión americana de retirar los misiles y dando simultáneamente a Moscú tiempo y espacio para retirarse sin humillación. El bloqueo naval -eufemísticamente llama-

¹ Como se plantea en la introducción, este "retrato instantáneo de un caso" presenta, sin comentario editorial, la explicación del bloqueo americano de un analista del modelo 1. El propósito es ilustrar una explicación fuerte y característica basada en el modelo de política racional. Este relato es acorde, en lo básico, con explicaciones prevalentes de estos sucesos.

do una "cuarentena", en obediencia al protocolo de la ley internacional- permitía justamente este proceder.

La elección del bloqueo por parte del gobierno de los Estados Unidos, respondió a esta lógica. Una vez que se supo de la presencia de misiles soviéticos en Cuba, el presidente reunió al Comité Ejecutivo (ExCom) del Consejo de Seguridad Nacional y les instruyó para "hacer a un lado todos los demás asuntos y evaluar rápida e intensamente los peligros y todas las posibles medidas a tomarse." Este grupo funcionaba como una unidad de "quince individuos que operaban en representación del Presidente y no de distintos departamentos.": Como recuerda uno de los participantes, "lo más notable de esas reuniones era la sensación de completa igualdad."⁴ Durante la semana siguiente, se consumió la mayor parte del tiempo en estudiar todos los posibles caminos y en sopesar los argumentos a favor y en contra. Se consideraron seis modalidades principales de acción.

1. *No hacer nada.* La vulnerabilidad de los Estados Unidos a los misiles soviéticos no era nada nuevo. Dado que los Estados Unidos ya vivían bajo el cañón de los misiles emplazados en Rusia, la capacidad soviética de atacar también desde Cuba no cambiaba en mucho el estado de cosas. El verdadero peligro surgía de la posibilidad de que los Estados Unidos reaccionaran de manera agresiva. Los Estados Unidos debían entonces anunciar a la opinión pública la iniciativa soviética de manera informal y tranquila para anular el impacto del capital político que Khrushchev esperaba obtener con la instalación de los misiles.

Este argumento falla en dos aspectos. En primer lugar, subestimaba burdamente la importancia militar de la maniobra soviéti-

²Theodore Sorensen, *op. cit.*, p. 675.

³*Ibid.*, p. 679.

⁴*Ibid.*; p. 679.

ca. No sólo se doblaría la capacidad soviética en cuanto a misiles y se rebasaría el sistema de alarma de los Estados Unidos. La Unión Soviética tendría también la oportunidad de revertir el balance estratégico con nuevas instalaciones y, a largo plazo, tendría la oportunidad de invertir en misiles más baratos, de menor alcance, en lugar de misiles muy caros, de mayor alcance. En segundo lugar, la importancia política de esta maniobra era innegable. La actuación de la Unión Soviética desafiaba la advertencia más solemne del presidente norteamericano. Si los Estados Unidos dejaban la situación sin respuesta, nadie volvería a creer en ninguna promesa norteamericana.

2. *Presiones diplomáticas.* Se consideraron diversos caminos: una petición a las Naciones Unidas o a la Organización de Estados Americanos para integrar un equipo de inspección, un acercamiento secreto o directo a Khrushchev, quizá en una reunión cumbre. Las Naciones Unidas podrían tal vez exigir que se retiraran los misiles, pero el arreglo final podría incluir la neutralización de Cuba, el retiro de los Estados Unidos de la base de Guantánamo y el retiro de los misiles americanos Júpiter de Turquía o Italia.

Cada forma de acercamiento diplomático tenía sus propias desventajas. Llevar a la Unión Soviética ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas era poco viable ya que los rusos podían vetar cualquier propuesta. Y mientras discutían los diplomáticos, se volverían operativos los misiles. Mandar un emisario secreto a Khrushchev para exigir que se retiraran los misiles daría pie a alternativas inaceptables. Por una parte, significaba dar a Khrushchev la oportunidad de tomar la iniciativa diplomática, quizá comprometiéndose a una venganza estratégica en respuesta a un ataque sobre Cuba. Por otra parte, le planteaba un ultimátum que ninguna gran potencia podía aceptar. Enfrentar a Khrushchev

en una cumbre obligaba a los Estados Unidos a hacer concesiones, y la analogía entre los misiles norteamericanos en Turquía y los misiles rusos en Cuba era inevitable. ¿Pero por qué no cambiar los Júpiter norteamericanos en Turquía e Italia, que ya había ordenado el presidente se retiraran, por los misiles en Cuba? Estados Unidos había decidido retirarlos para reemplazarlos por submarinos *Mediterranean Polaris*, superiores, menos vulnerables. En plena crisis no se podían empero hacer concesiones. La oferta de un trato semejante podría sugerir a los soviéticos que el Occidente estaba dispuesto a ceder y quizá plantearían más exigencias. Ciertamente confirmaría las sospechas europeas de que los norteamericanos estaban dispuestos a sacrificar los intereses europeos cuando enfrentaba problemas. Finalmente, el punto principal debía quedar claro. Como declaró el presidente en respuesta a Bertrand Russell, "creo que debería usted dirigir su atención hacia los ladrones, más que hacia quienes atraparon a los ladrones."⁵

3. *Un acercamiento secreto a Castro.* La crisis ofrecía una oportunidad para separar a Cuba de la Unión Soviética al ofrecerle a Castro la alternativa: "separarse o derrumbarse". Pero eran tropas soviéticas quienes transportaban, construían, vigilaban y controlaban los misiles. Retirarlos dependía de una decisión soviética, no de Castro.
4. *La invasión.* Los Estados Unidos podían aprovechar esta ocasión no sólo para retirar los misiles sino también para deshacerse de Castro. Desde hacía mucho se había planeado un ejercicio de la Marina en el que los marines, transportados desde Florida en buques militares, liberarían la isla imaginaria de Viqueques.⁶ ¿Por qué no simplemente cambiar el punto de desembarco? (¡La previsión del Pen-

⁵Elie Abel, *The Missile Crisis* (New York, 1966), p.144.

⁶*Ibid.*, p. 102

tágono al planear esta operación podría ser un antídoto adecuado a la Bahía de Cochinos de la CIA!) Se hicieron preparativos para una invasión, pero como último recurso. Las tropas americanas tendrían que enfrentar a 20,000 soviéticos en el primer contacto directo de la Guerra Fría entre las tropas de las superpotencias. Esto era jugar con fuego, acercar el desastre nuclear, prácticamente provocar una maniobra soviética equivalente contra Berlín.

5. *Un ataque aéreo quirúrgico.* Los emplazamientos de los misiles debían ser retirados por un ataque convencional rápido y limpio. Un ataque quirúrgico destruiría los misiles y de esta manera eliminaría tanto el peligro de que los misiles se volvieran operativos como el miedo de que los soviéticos descubrieran el descubrimiento norteamericano y actuaran primero.

Varias dificultades empañaban el atractivo inicial de esta alternativa. En primer lugar, ¿podría el ataque realmente ser "quirúrgico"? La Fuerza Aérea no podía garantizar la destrucción de todos los misiles.⁷ Algunos podían ser disparados durante el ataque. Tal vez no se habían identificado todos. Para estar seguros de que los medios soviéticos y cubanos de contraataque serían destruidos, lo que se precisaba no era un ataque quirúrgico, sino más bien uno masivo -por lo menos de 500 operativos. En segundo lugar, un ataque aéreo sorpresa comportaba la eventualidad de matar a los rusos que estaban en los emplazamientos de los misiles. El hecho ocasionaría que la Unión Soviética se viera obligada a contraatacar de modo que sería altamente probable un ataque sobre Berlín o Turquía. En tercer lugar, el problema clave con esta propuesta era la alarma anticipada. ¿Podía el presidente de los Estados Unidos, con su recuerdo de Pearl Harbour y su visión de las responsabilidades futuras de los Estados Unidos, ordenar un

⁷Sorensen, *op.eit.*, p. 684.

"Pearl Harbour a la inversa"? Por 175 años los ataques no anunciados en domingo por la mañana habían sido un anatema en nuestra tradición.'

6. *El bloqueo.* La acción militar indirecta en la forma de un bloqueo se volvió más atractiva a medida que el ExCom examinó las otras opciones. Un embargo de los envíos militares a Cuba, apoyado en un bloqueo naval, tenía también sus problemas. ¿Podrían los Estados Unidos bloquear a Cuba sin una represalia soviética en Berlín? Una vez establecidos los dos bloqueos, probablemente la solución sería levantar ambos, avanzando a un nuevo *status qua*, pero ello permitiría a los soviéticos contar con tiempo adicional para terminar la instalación de los misiles. En segundo lugar, las posibles consecuencias del bloqueo eran muy parecidas a las desventajas que descalificaban el ataque aéreo. Si los barcos soviéticos no se detenían, los Estados Unidos se verían forzados a disparar el primer disparo, invitando al contraataque. En tercer lugar, el bloqueo negaría la tradicional libertad de los mares exigida por varios de nuestros aliados y podría ser considerada ilegal, violando la Carta de las Naciones Unidas y la ley internacional, a menos que los Estados Unidos pudieran obtener las dos terceras partes de los votos en la ùEA. Finalmente, qué relación podría tener el bloqueo con el problema, es decir, con unos 75 misiles en la isla de Cuba, cada día más cerca de la operatividad? Un bloqueo ofrecía a los soviéticos una gama de tácticas dilatorias con las que podían comprar tiempo para completar la instalación de los misiles. ¿No se necesitaba un hecho consumado? A pesar de estas enormes dificultades el blo-

sIbid., p. 685. Aunque fue así como se planteó el argumento, los datos no son del todo exactos. La tradición estadounidense de oponerse a los ataques sorpresivos tenía menos de 175 años, Por ejemplo, el presidente Theodore Roosevelt aplaudió el ataque japonés sobre Rusia en 1904.

queo tenía ventajas comparativas: 1) Era un término medio entre la inacción y el ataque, lo bastante agresivo para manifestar la firmeza de intención, pero no tan precipitado como un ataque. 2) Hacía recaer en Khrushchev la carga de elegir el siguiente paso. Podía evitar un enfrentamiento militar directo manteniendo sus barcos lejos. Era suya la última oportunidad clara. 3) Ningún enfrentamiento militar posible podía ser más aceptable para los Estados Unidos que una batalla naval en el Caribe. 4) Esta maniobra le permitía a los Estados Unidos, al exhibir su músculo convencional, explotar la amenaza de que podía emprender pasos ulteriores no nucleares con significativa superioridad. Los argumentos acerca de las ventajas y las desventajas eran poderosos. De todos modos, la explicación de por qué se eligió el bloqueo descansa en un principio más general. Al hablar de la moraleja de la crisis, el presidente Kennedy declaró:

Sin dejar de defender nuestros propios intereses vitales, nuestro carácter de potencia nuclear nos obliga a evitar aquellos enfrentamientos que lleven al adversario a tener que escoger entre una retirada humillante o la guerra nuclear. Adoptar otro tipo de acción en la era nuclear sólo evidenciaría la bancarrota de nuestra política y un deseo colectivo de muerte para el mundo."

El bloqueo era la única opción real de los Estados Unidos.

*Organizaciones y rutinas:
El punto de vista organizacional*

La inteligencia organizacional. A las 7:00 p.m., el 22 de octubre de 1962, el presidente Kennedy hizo público el descubrimiento de la presencia de misiles estratégicos en Cuba, declaró una "es-

9New York Times, junio, 1963.

tricta cuarentena sobre todo equipo militar ofensivo que estuviera por ser enviado a Cuba" y exigió que "el presidente Khrushchev detenga y elimine esta amenaza clandestina, provocadora e inescrupulosa a la paz mundial."¹⁰ Se llegó a esta decisión en la cumbre del gobierno de los Estados Unidos después de una muy delicada semana de deliberaciones. Las fotografías de los misiles soviéticos en Cuba, tomadas el 14 de octubre fueron el detonador. Las fotografías habrían podido tomarse una semana después, pero en ese caso, especuló el presidente, "probablemente no habríamos elegido tan prudentemente como lo hicimos finalmente." Los dirigentes norteamericanos podrían haber recibido esta información tres semanas antes, si un U-2 hubiera volado sobre San Cristóbal en la última semana de septiembre." En suma, determinó el contexto de decisiones de los dirigentes estadounidenses y su elección del bloqueo fue efecto del descubrimiento de los misiles el 14 de octubre.

Se ha debatido mucho sobre las supuestas "fallas de la inteligencia" estadounidense en la crisis de los misiles cubanos." Pero lo que tanto los críticos como los defensores no han tomado en cuenta es el hecho de que el descubrimiento tuvo lugar el 14 de octubre, no tres semanas antes ni una semana después, como consecuencia de las rutinas y procedimientos establecidos por las organizaciones de los servicios de inteligencia de los Estados Unidos. Estas organizaciones no fueron ni más ni menos exitosas que 10 que habían sido el mes anterior o lo que serían en los meses siguientes." El notorio "cálculo de septiembre", aprobado por el Consejo de Inteligencia de los Estados Unidos (USIB) el 19 de

IODepartamento de Estado de los Estados Unidos, Bulletin, XLVII, pp. 715-720.

¹¹Schlesinger, *op.cit.*, p.803.

¹²Theodore Sorensen, *Kennedy*, p. 675.

¹³Véase Congreso, Senado, Comité de los Servicios Armados, Subcomité para la Investigación de Preparativos de los EE.UU., *Interim Report on Cuban Military Build-up*, 88 Congreso, la sesión, 1963, p.2; Hanson Baldwin, "Growing Risks of Bureaucratic Intelligence", *The Reporter* (15 de agosto, 1963) 48-50; Roberta Wohlstetter, "Cuba and Pearl Harbor", *Foreign Affairs* (julio, 1965), 706.

septiembre, concluyó que la Unión Soviética no emplazaría misiles ofensivos en Cuba." No se envió entonces ningún vuelo de U-2 sobre el extremo occidental de Cuba (después del 5 de septiembre) sino hasta el 4 de octubre." Y ningún U-2 voló sobre el extremo occidental de Cuba hasta el vuelo que descubrió los misiles soviéticos el 14 de octubre.¹⁷ ¿Se pueden entender estas "fallas" en términos organizacionales?

El 19 de septiembre cuando el USIB se reunió para considerar la cuestión de Cuba, el "sistema" tenía la siguiente información: 1) la inteligencia naval había notado la llegada a Cuba de dos lentos barcos soviéticos de gran calado, que navegaban alto en el agua como si llevaran carga muy ligera; 2) los reportes de los refugiados que decían haber visto misiles innumerables veces y también un reporte de que el piloto privado de Castro, después de una noche de juerga en La Habana, había fanfarroneado diciendo: "Pelearnos a muerte y quizá podamos ganar porque tenemos todo, hasta armas atómicas"; 3) el reporte de un agente de la CIA decía haber visto el perfil posterior de un misil estratégico; 4) fotografías de U-2 producto de vuelos del 29 de agosto, del 5 y del 17 de septiembre, que mostraban la construcción de varios emplazamientos de SAM y de otros misiles defensivos." Sin embargo, quienes hicieron las estimaciones no tenían toda esta información sobre el escritorio. Los expertos en inteligencia naval habían notado que los barcos flotaban alto en el agua e infirieron que los barcos seguramente llevaban carga "voluminosa pero no pesada".

¹⁴Congreso de los EE. UU., casa de Representantes, Comité de Derechos, Subcomité de Asignaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, 88 Congreso, la sesión, 1963, 25 ff.

¹⁵ISR. Hilsman, *To Move a Nation* (New York, 1967), pp. 172-173.

¹⁶Departamento de Asignaciones de Defensa, *Hearings*, p.67.

¹⁷*Ibid.*, pp. 66-67.

¹⁸Para 1). Hilsman, *op. cit.*, p. 186; 2). Abel, *op. cit.* p.24; 3). Departamento de Derechos de Defensa, *Hearings*, p. 64; Abel, *op. cit.*, p. 24; 4). Departamento de Asignaciones de Defensa, *Hearings*, pp. 1-30.

¹⁹Los datos aquí no son enteramente claros. Esta aseveración se basa en información de: 1) "Información del Departamento de Defensa dada por el honorable R. S. McNamara".

Estos hechos se incluyeron cuidadosamente en el catálogo de la inteligencia naval. Para los expertos conocedores de la escasez soviética de barcos, estos hechos no constituían ninguna señal especial. El informe de un refugiado acerca del comentario del piloto privado de Castro se había recibido en Opa Locka, Florida, junto con montones de reportes poco exactos generados por la comunidad de refugiados cubanos. Había que verificar y comparar este reporte y mil otros más, antes de enviarlos a Washington. Las dos semanas requeridas para un primer procesamiento de la información podrían haberse acortado con marginales. El agente de la CIA pudo ver el perfil posterior de un misil estratégico el 12 de septiembre. El tiempo de transmisión para que esta información llegara a Washington tomaba de ordinario de nueve a doce días. Acortar el tiempo de transmisión podría implicar un alto costo en términos de peligro para sub-agentes, agentes y redes de comunicación.

Los jefes de inteligencia que predijeron que la Unión Soviética no introduciría misiles ofensivos en Cuba elaboraron un juicio razonable con la información a la mano." Por la otra parte, a la luz del hecho de que estas organizaciones recogían inteligencia no sólo sobre Cuba sino sobre sucesos potenciales en todas partes del mundo, la base informativa de los cálculos realizados no contenía nada de extraordinario. Tampoco hay nada asombroso, desde la perspectiva organizacional, en proceder gradualmente en la acumulación de evidencia hasta llegar a concebir la hipótesis de que los 'soviéticos estaban instalando misiles en Cuba y a la decisión del 4 de octubre de enviar un vuelo especial sobre el oeste de Cuba.

mara, Secretaría de Defensa, Auditorio del Departamento de Estado, 5:00 p.m., 6 de febrero, 1963." Una transcripción fidedigna de una presentación que hizo el ayudante del general Carroll, John Hughes; y 2) el planteamiento de Hilsman, *op. cit.* p.186. Pero véase la interpretación de R. Wohlstetter, "Cuba and Pearl Harbar", 700.

20Véase Hilsman, *op. cit.*, pp. 172-174.

El retraso de diez días entre la decisión y el vuelo es otra historia organizacional." En la reunión del 4 de octubre, el Departamento de Defensa aprovechó la oportunidad para plantear una cuestión vital para sus intereses. Dado el creciente peligro de que un U-2 fuera derribado, sería mejor que el piloto fuera un oficial de uniforme en lugar de un agente de la CIA. De esta manera la Fuerza Aérea asumiría la responsabilidad por los vuelos de los U-2 sobre Cuba. Por el contrario, la CIA insistió en que ésta era una operación de inteligencia y que por lo tanto caía dentro de su jurisdicción. Más aún, se habían hecho varias modificaciones ventajosas a los U-2 de la CIA frente a los U-2 de la Fuerza Aérea para escapar de los SAMs soviéticos. Pasaron cinco días en los que el Departamento de Estado presionaba por alternativas menos riesgosas como aviones teledirigidos, y en los que la Fuerza Aérea (disfrazada de Departamento de Defensa) y la CIA se engarzaron en disputas sobre sus ámbitos de competencia. El 9 de octubre COMÜR aprobó un plan de vuelo sobre San Cristóbal, pero para asombro de la CIA serían los pilotos de la Fuerza Aérea y no sus agentes quienes se encargarían de la misión. En este punto los detalles se vuelven superficiales, pero varios miembros de la comunidad de inteligencia han especulado que el 9 de octubre un piloto intentó un sobrevuelo a tan gran altura en un U-2 de la Fuerza Aérea que "perdió fuego", es decir, perdió energía y tuvo que bajar para volver a encender su motor. Hubo un segundo enfrentamiento entre la Fuerza Aérea y la CIA y, en consecuencia, se entrenó a los pilotos de la Fuerza Aérea para volar los aparatos U-2 de la CIA. Un sobrevuelo tuvo éxito el 14 de octubre.

Este retraso de diez días es, de alguna manera, una "falla". Ante las fundadas sospechas de la existencia de misiles soviéticos ofensivos en Cuba que representaban una amenaza crítica para los intereses vitales de los Estados Unidos, parecen totalmente ina-

²¹ Abel, *op. cit.*, pp. 26 ff; Weintal y Bartlett, *Facing the Brink* (New York, 1967), pp. 62 ff; *Cuban Military Build-up*; J. Daniel y J. Hubbell, *Strike in the West* (New York, 1963), pp- 15 ff.

propiados estos pleitos entre organizaciones cuya tarea es producir la información. Pero cada una de estas organizaciones tenía una pregunta: "¿Quién haría la tarea?" Más aún, la cuestión no era simplemente saber quién controlaría los vuelos de los U-2 sobre Cuba, sino más bien quién sería el responsable directo de las actividades de inteligencia de los U-2, una muy vieja disputa territorial de competencia entre las organizaciones. Así, aunque este retraso fue en cierto modo una "falla", también fue una consecuencia casi inevitable de dos hechos: muchas tareas no caen claramente dentro de un ámbito de jurisdicción organizacional preciso y las organizaciones vigorosas tienden a ser imperialistas.

Opciones organizacionales. Las deliberaciones de los directivos en las reuniones del ExCom trazaron las directrices de las opciones de acción. Los detalles de las opciones y los planes operativos para su implementación habrían de ser especificados por las organizaciones que tendrían a su cargo las tareas. Estos productos organizacionales contestaban a la pregunta ¿qué se podría hacer específicamente?

La discusión en el ExCom rápidamente limitó las opciones posibles a dos: un ataque aéreo y un bloqueo. La elección del bloqueo en lugar del ataque aéreo se basó en dos puntos: 1) el argumento de la moralidad y la tradición norteamericana de no efectuar un "Pearl Harbour a la inversa", y 2) la creencia de que un ataque aéreo "quirúrgico" era imposible." Que los Estados Unidos atacaran primero no era una 'cuestión de capacidad sino de moralidad. Que los Estados Unidos pudieran realizar el ataque quirúrgico era una cuestión factual exclusivamente de capacidad. Al principio la mayoría de los miembros del ExCom, incluido el presidente, preferían el ataque aéreo." Esta opción quedó excluida de antemano porque el tipo deseado de ataque aéreo no contaba prácticamente con altas probabilidades de éxito." Después de

22Schlesinger, *op. cit.*, p. 804.

23Sorensen, *Kennedy*, p. 684.

24*Ibid.*; pp. 684 ff.

haber escogido tentativamente el camino de la prudencia -dado que el ataque aéreo quirúrgico no era una opción- Kennedy lo pensó de nuevo. En la mañana del domingo 21 de octubre, llamó a los expertos de la Fuerza Aérea a una reunión especial donde se estudió una vez más la opción de un ataque aéreo "quirúrgico".²⁵ El general Walter C. Sweeny, comandante de la Fuerza Aérea táctica, aseguró otra vez que la Fuerza Aérea no podía garantizar más de noventa por ciento de eficacia en un ataque aéreo quirúrgico.> Este "hecho" era falso.

La alternativa del ataque aéreo ofrece un clásico caso de cálculo militar. Una de las alternativas propuestas por el ExCom se llamaba "ataque aéreo". Se delegó la especificación de los detalles de esta alternativa a la Fuerza Aérea. Partiendo de un plan existente para la acción militar masiva de los Estados Unidos contra Cuba (que se había preparado para contingencias tales como una respuesta a la invasión soviética de Berlín), la Fuerza Aérea calculó un ataque con garantías de éxito.²⁷ Este plan contemplaba un bombardeo extensivo de todos los emplazamientos de misiles, almacenes, aeropuertos y, en deferencia a la Marina, las baterías de artillería frente a la base naval de Guantánamo.> Los miembros del ExCom expresaron repetidamente su asombro por el número requerido de vuelos, las probables pérdidas humanas y el daño colateral que incluía el cálculo militar. Pero el ataque aéreo "quirúrgico" en que pensaban los líderes políticos nunca se examinó con cuidado durante la primera semana de la crisis. Más bien, se excluyó esta opción simplemente porque los manuales norteamericanos clasificaban los MRBMs soviéticos en Cuba como blancos "móviles" que requerían bombardeo extensivo. Durante la segunda semana de la crisis, un examen cuidadoso reveló que los misiles eran móviles como son móviles las casas pequeñas

²⁵ *ibid.*, pp. 694-697.

²⁶ *Ibid.*, p.607; *Abel, op. cit.*, pp.100-101.

²⁷ Sorensen, *Kennedy*, p. 669.

²⁸ Hilsman, *op.cit.*, p. 204.

que se mueven y se rearmen en seis días. Después que se reclasificó a los misiles como "movibles" y se especificaron planes detallados para el ataque aéreo quirúrgico, se añadió esta acción a la lista de opciones viables al término de la segunda semana.

Implementación organizacional. Los miembros del ExCom diferenciaron varios tipos de bloqueo: únicamente armas ofensivas, todo tipo de armamento, todos los bienes estratégicos, incluyendo petróleo, aceite y lubricantes. Pero se dejaron a la Marina los "detalles" de la operación. Antes de que el presidente anunciara el bloqueo la noche del lunes, la primera etapa del proyecto de la Marina ya se había echado a andar y un problema se cernía en el horizonte." La Marina tenía un plan detallado para el bloqueo. El presidente tenía varias ideas, menos precisas pero igualmente decididas, acerca de qué debería hacerse, cuándo y cómo. Para la Marina la cuestión era cómo lograr la implementación eficaz del bloqueo, sin que interfirieran y estorbaran los líderes políticos. Para el presidente, el problema era cómo manejar los sucesos de tal manera que los líderes soviéticos tuvieran tiempo de ver, pensar y reaccionar.

Una lectura cuidadosa de las fuentes existentes descubre un incidente aleccionador. El martes, el embajador británico, Ormsby-Gore, después de asistir a una reunión informativa sobre los detalles del bloqueo, sugirió al presidente que el plan de interceptar los barcos soviéticos lejos del alcance de los jets cubanos no facilitaba la difícil decisión de Khrushchev.> ¿Por qué no realizar la interceptación más cerca de Cuba y así darle más tiempo al líder soviético? Según el relato público y lo que recuerdan varios individuos involucrados, Kennedy "asintió inmediatamente, llamó a McNamara y, por encima de la apasionada protesta de la Marina, dió las instrucciones apropiadas." ³¹ Como anota Sorensen, "en un

²⁹Véase Abel, *op. cit.*, pp. 97 ff.

³⁰Schlesinger, *op. cit.*, p. 818.

»*tsu.*,

agudo enfrentamiento con la Marina, el presidente se aseguró de que prevaleciera su voluntad." ³² El plan de bloqueo de la Marina tuvo que cambiarse acercando el bloqueo a Cuba.

Una consideración organizativa más acuciosa lo lleva a uno a sospechar de este relato. El examen más cuidadoso de la evidencia disponible confirma estas sospechas, aunque las otras explicaciones no dejan de ser algo especulativas. Según la cronología pública, se hizo efectiva la cuarentena cercana a Cuba el miércoles en la mañana, se contactó el primer barco soviético el jueves en la mañana y se abordó el primer barco el viernes. Según las declaraciones del Departamento de Defensa, el abordaje del navío *Marcula* por parte de un grupo del John R. Pierce "tuvo lugar a las 7:50 a.m., E.D.T., 180 millas al noreste de Nassau." ³³ Se había seguido la ruta del *Marcula* aproximadamente desde las 10:30 de la noche anterior.> Cálculos simples sugieren que el *Pierce* debe haber estado estacionado a lo largo del cerco original de la Marina que se extendía 500 millas mar adentro desde el Cabo Magsi, al extremo oriental de Cuba." De acuerdo a los relatos, la línea del bloqueo *no* se movió, como lo ordenó el presidente.

Lo que pasó no es enteramente claro. Uno puede estar seguro, sin embargo, de que algunos barcos soviéticos pasaron la línea a lo largo de la cual se habían apostado los destructores americanos antes del "primer contacto" oficial con el barco soviético. El 26 de octubre un barco tanque soviético llegó a La Habana y fue saludado con salvas desde el muelle por "traspasar el bloqueo". Las fotografías de este navío muestran el nombre *Vinnitsa*, en alfabeto cirílico> a un lado del buque. Pero según la postura americana oficial, el primer barco tanque en pasar a través del bloqueo fue el

³²Sorensen, *Kennedy*, p. 710.

³³*New York Times*, 27 de octubre, 1962.

³⁴Abel, *op. cit.*, p. 171.

³⁵Para localizar el original véase Abel, *op. cit.*, p. 141.

³⁶*Facts on File*, Vol. XXII, 1%2, p. 376, publicado anualmente por Facts oo File, Inc., New York.

Bucharest, que fue avistado por la Armada la mañana del 25 de octubre. Otra vez el simple cálculo matemático excluye la posibilidad de que el Bucharest y el Vinnitsa fueran el mismo barco. Parece probable que la resistencia de la Marina a la orden del presidente de acercar más el bloqueo en torno a Cuba permitió que uno o varios barcos soviéticos pasaran a través del bloqueo después de que el operativo se hizo oficial." Este intento de frenar la acción de la Marina tenía un precio. El miércoles en la mañana, el 24 de octubre, ocurrió lo que el presidente había estado esperando. Los 18 barcos de carga que se dirigían hacia la cuarentena se detuvieron en el agua. Esta fue la ocasión del comentario de Dean Rusk, "Estamos ojo a ojo y creo que el otro tipo acaba de pestañear".> Pero la Marina tenía otra interpretación. Los barcos se habían detenido para recoger escoltas soviéticos submarinos. El presidente estaba muy preocupado de que la Marina -que ya estaba harta de que el presidente interviniera en sus asuntos- no fuera torpemente a provocar un incidente. Presintiendo los miedos del presidente, McNamara comenzó a dudar de los procedimientos y rutinas de la Marina para realizar la primera intercepción. Visitó al Jefe de Operaciones Navales en el más íntimo santuario de la Marina, el Navy Flag Plot, y McNamara lo interrogó duramente." ¿Quién realizaría la primera intercepción? ¿Había oficiales ruso-parlantes a bordo? ¿Cuál sería el comportamiento con los submarinos? En algún momento McNamara le preguntó a Anderson qué haría en caso de que un capitán de barco soviético se negara a contestar preguntas acerca de la carga que transportaba. Tomando el Manual de Reglas de la Marina, el hombre lo sacudió en la cara de McNamara y le gritó "Todo está escrito ahí". A lo que McNamara contestó, "Me importa un comino lo que Fulano

³⁷ Esta hipótesis podría explicar el misterio alrededor del arrebató de ira de Kennedy cuando se hizo pública la detención del *Bucharest*. Véase Hilsman, *op. cit.*, p. 45.

³⁸ Abel, *op. cit.*, p. 153.

³⁹ Véase *ibid.*, p. 154 ff.

o Sutano tendrían que hacer; quiero saber qué es lo que usted va a hacer, ahora."⁴⁰ Este encuentro terminó con Anderson diciendo, "Señor secretario, una vez que usted y su sustituto regresen a sus oficinas, la Marina realizará el bloqueo".

*Jugadores, asuntos y negociaciones:
El punto de vista de la Política Burocrática*

La política del descubrimiento. Una serie de juegos de negociación sobrepuestos determinaron tanto la *fecha* del descubrimiento de los misiles soviéticos como el *impacto* del descubrimiento en el gobierno. La explicación de la política del descubrimiento es, en consecuencia, una parte muy considerable de la explicación del bloqueo americano.

Cuba fue el "talón de Aquiles político" de la administración Kennedy." Los meses que precedieron a la crisis fueron también los meses anteriores a las elecciones para el Congreso. El Comité de la Campaña Republicana para el Senado y el Congreso había anunciado que Cuba sería "la cuestión principal de la campaña de 1962".⁴³ La administración estableció un "acercamiento más decidido e indirecto para aislar a Castro de la América Latina democrática y en vías de desarrollo". Por su parte los senadores Keating, Goldwater, Capehart, Thurmond y otros atacaron esta formulación como una política de "no-hacer-nada". Cuba y particularmente el programa soviético de aumentar la ayuda militar se convirtieron en un garrote para conmocionar la escena política nacional," mediante declaraciones en el congreso y en el senado, mediante discursos de campaña por todo el país, y artículos trans-

⁴⁰*Ibid.*, p. 156.

⁴¹*Ibid.*

⁴²Sorensen, *Kennedy*, p. 670.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴*Ibid.*, pp. 670 ff.

⁴⁵*New York Times*, agosto, septiembre, 1962.

mitidos a través de los medios informativos nacionales. Los ataques fueron sangrientos. La prudencia exigía una reacción vigorosa. El presidente decidió agarrar al toro por los cuernos. La administración montó una enérgica campaña dirigida a desacreditar los alegatos de los críticos. El presidente mismo estuvo al frente de esta ofensiva, aunque participaron casi todos los funcionarios del gobierno. En su conferencia de prensa el 19 de agosto, el presidente Kennedy acusó de "irresponsables" los llamados a una invasión de Cuba, hizo hincapié en "la totalidad de nuestras obligaciones" y prometió "vigilar los acontecimientos cubanos con la mayor atención". El 4 de septiembre emitió una fuerte declaración para negar que hubiera alguna provocación soviética en Cuba." El 13 de septiembre fustigó a los que participaban en la "charla tonta" de una invasión a Cuba." El día anterior al vuelo del U-2 que descubrió los misiles, Kennedy hizo campaña en la Indiana de Capehart contra aquellos "generales y almirantes auto-designados que quieren mandar a los hijos de otros a la guerra." ⁴⁹

El domingo 14 de octubre, precisamente cuando un U-2 tomaba las primeras fotografías de misiles soviéticos, McGeorge Bundy afirmaba: "Sé que no hay evidencia y creo que no hay probabilidad de que el gobierno cubano y el gobierno soviético, de común acuerdo, intenten instalar una capacidad ofensiva de envergadura"."

Para desbaratar las acusaciones de los críticos, la administración descubrió que durante la campaña, el público necesitaba lemas positivos. De esta manera, Kennedy formuló una sutil distinción semántica entre armas "ofensivas" y "defensivas". Esta distinción se originó en su declaración del 4 de septiembre, según

⁴⁶*New York Times*, 20 de agosto, 1962.

⁴⁷*New York Times*, 5 de septiembre, 1962.

⁴⁸*New York Times*, 14 de septiembre, 1962.

⁴⁹*New York Times*, 14 de octubre, 1962.

⁵⁰Citado por Abel, *op. cit.*, p.n.

la cual no había evidencia de la existencia de "base ofensiva para misiles de tierra" y advirtió "si esto no fuera así, se presentarían las más graves cuestiones". Su declaración del 13 de septiembre giró en torno de esta distinción entre armas "defensivas" y "ofensivas" y anunció que se comprometía a actuar si la Unión Soviética intentaba introducir el segundo tipo de armas en Cuba." Los comités del Congreso consiguieron que los funcionarios de la administración hiciera formalmente este pronunciamiento, así la distinción y el compromiso presidenciales quedaron asentados en el *Congressional Record*.⁵³

Entre menos el presidente quería oír acerca de cohetes soviéticos en Cuba más dudaba la CIA en hablar claramente del tema. El 22 de agosto, John McCone se reunió en privado con el presidente e hizo de su conocimiento la sospecha de que los soviéticos se preparaban para introducir misiles ofensivos en Cuba.⁵⁴ Kennedy escuchó esto como lo que realmente era, la sospecha de un halcón. McCone partió de Washington para un mes de luna de miel en la Riviera. Inquieto en Cap Ferrat, bombardeó con telegramas a su lugarteniente, el general Marshall Carter, pero Carter, que sabía que McCone había informado al presidente de sus sospechas y había encontrado una recepción fría, estaba renuente a distribuir los telegramas fuera de la CIA.⁵⁵ El 9 de septiembre fue derribado en China continental un U-2 entregado "en préstamo" a los nacionalistas chinos." El Comité de Reconocimiento Aéreo (COMOR) se reunió el 10 de septiembre con urgencia."

⁵¹*New York Times*, 5 de septiembre, 1962.

⁵²*New York Times*, 14 de septiembre, 1962.

⁵³Comité de Relaciones Exteriores del Senado; Comité de Servicios Armados del Senado; Comité de Asignaciones de la Casa; Comité Selecto sobre Control de Exportaciones de la Casa.

⁵⁴Abel, *op. cit.*, pp. 17-18. Según McCone, él le dijo a Kennedy, "Lo único que puedo deducir acerca del material que están introduciendo en Cuba es que los rusos se preparan a emplazar misiles ofensivos." Véase también Weintal y Bartlett, *op. cit.*, pp. 60-61.

⁵⁵Abel, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁶*New York Times*, 10 de septiembre, 1962.

⁵⁷Véase Abel, *op. cit.*, pp. 25-26; YHilsman, *op. cit.*, p. 174.

La eventual pérdida de otro U-2 podría provocar que la opinión pública exigiera la cancelación de los vuelos de U-2. Había comenzado la campaña del presidente en contra de los que aseguraban que los soviéticos estaban actuando de manera agresiva en Cuba. Arriesgarse a perder otro U-2 en Cuba era arriesgarse a perder un apoyo importantísimo para el presidente. En esa reunión se decidió que los U-2 se retiraran del extremo occidental de Cuba (donde los SAMs comenzaban a volverse operativos) y se modificó su esquema de vuelo, con el objetivo de reducir la probabilidad de perder otro." La aprobación unánime de USIB al cálculo de septiembre refleja también la misma sensibilidad. El 13 de septiembre el presidente había asegurado que no había misiles ofensivos soviéticos en Cuba y había asumido el compromiso de actuar si llegaban a descubrir misiles ofensivos. Ante los comités del congreso, los funcionarios del gobierno negaban que hubiera evidencia alguna de la existencia de misiles ofensivos en Cuba. El cálculo de la inteligencia nacional, que había llegado a concluir que los soviéticos estaban introduciendo misiles ofensivos en Cuba, tuvo implicaciones que los hombres que formaban parte del grupo más alto de la inteligencia americana no podían dejar de lado.

La decisión de CüMüR del 4 de octubre de volar sobre el extremo occidental de Cuba "volteó" el cálculo de septiembre, pero sin plantear oficialmente esa cuestión. La decisión representaba la victoria del cabildeo de McCone, que había conversado con el presidente antes de la decisión del 10 de septiembre, le había enviado telegramas antes del cálculo del 19 de septiembre y había tratado el asunto en persona después de su regreso a Washington. Aunque la política de la comunidad de inteligencia es cuidada celosamente, se pueden contar varias partes de la historia." Para el 27 de septiembre, el Coronel Wright y otros en la CIA estaban

⁵⁸ Asignaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, 69.

⁵⁹ Una explicación básica aunque algo contradictoria de partes de esta historia se encuentra en Asignaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, 1-70.

convencidos de que la Unión Soviética estaba colocando misiles en el área de San Cristóbal." Esta área había sido calificada de sospechosa por la CIA el 29 de septiembre y como asunto de primera prioridad el 3 de octubre. Para el 4 de octubre, McCone tenía la evidencia que permitía plantear la cuestión oficialmente. Los miembros de COMOR escucharon el argumento de McCone, pero dudaron en tomar la dura decisión que exigía. La probabilidad considerable de que fuera derribado un U-2 al sobrevolar el occidente cubano era un asunto de verdadera preocupación."

La política de los asuntos. Las fotografías de un U-2 presentaban evidencia incontrovertible de la existencia de misiles ofensivos soviéticos en Cuba. Esta revelación cayó como un rayo sobre los jugadores políticos en medio de un contexto muy complicado. Como recordaba un alto funcionario, Khrushchev nos había agarrado con "los pantalones bajados". El espectro de asuntos y respuestas resultó de lo que cada uno de los participantes vio y lo que cada uno hizo para cubrir tanto su propia desnudez como la del gobierno.

La mañana del 16 de octubre, aproximadamente a las 9:00 A.M., McGeorge Bundy fue hacia las habitaciones del presidente con el mensaje: "Sr. presidente, existe ahora fuerte evidencia fotográfica de que los rusos tienen misiles ofensivos en Cuba.?" Se ha dicho mucho de la "expresión de sorpresa" de Kennedy-' pero la palabra "sorpresa" no llega a captar la naturaleza de su reacción inicial. Más bien fue una reacción de enojo incrédulo, algo que se podría expresar con la exclamación "iNo pueden hacerme esto a mür» En términos de la atención y prioridades del presidente en ese momento, Khrushchev había escogido el acto menos bienvenido

⁶⁰Asignaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, 71.

⁶¹Los detalles de los diez días entre la decisión del 4 de octubre y el vuelo del 14 de octubre son todavía desconocidos.

⁶²Abel, *op. cit.*, p.44.

⁶³*Ibid.*, pp. 4455.

⁶⁴Véase Richard Neustadt, "Afterword", *Presidential Power* (New York, 1964).

de todos. Kennedy había empeñado toda su autoridad presidencial en la aseveración de que los soviéticos no emplazarían armas ofensivas en Cuba. Más aún, Khrushchev le había asegurado por los canales más directos y personales que estaba al tanto de su problema político interno y que no haría nada para exacerbar este problema. El presidente del partido le había *mentado* al presidente. La reacción inicial de Kennedy era la de entrar en acción. Se debían retirar los misiles." Las alternativas de "no hacer nada" o de "realizar un acercamiento diplomático" no podían haber sido menos pertinentes para *su* problema.

Estas dos vías -no hacer nada y realizar un acercamiento diplomático- eran las soluciones que defendían dos de sus principales consejeros. Para el secretario de Defensa, McNamara, los misiles conjuraban el fantasma de la guerra nuclear. Primero planteó el asunto como una cuestión definitivamente estratégica. Para entenderla, uno tenía que captar dos puntos obvios pero difíciles. Primero, los misiles representaban un suceso inevitable: el estrechamiento de la diferencia en cuanto a misiles. Simplemente ocurrió antes que después. Segundo, los Estados Unidos podían aceptar este suceso ya que sus consecuencias eran menores: "siete-a-uno en 'superioridad' de misiles, uno-a-uno en 'igualdad' de misiles, uno-a-siete en 'inferioridad' de misiles, las tres posturas son idénticas". La declaración de este argumento de McNamara en la primera reunión del ExCom se resumía en la frase "un misil es un misil". "No hace mucha diferencia," sostenía, "si te mata un misil de la Unión Soviética o uno de Cuba". La implicación era clara. Los Estados Unidos no debían iniciar una crisis con la Unión Soviética, aumentando riesgosamente la probabilidad de una guerra nuclear por causa de un suceso con implicaciones estratégicas tan menores.

⁶⁵Sorensen, *Kennedy*, p. 676; Schlesinger, *op. cit.*, p. 801.

⁶⁶Hilsman, *op. cit.*, p. 195.

⁶⁷*Ibid.*

Las percepciones de McGeorge Bundy, el asesor del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, son las más difíciles de reconstruir. No hay duda de que inicialmente defendió la vía diplomática," pero, Zactuaba Bundy bajo la presión de su reconocida carga de responsabilidad en Cuba I? ¿O estaba representando el papel de abogado del diablo para obligar al presidente a sondear su propia reacción inicial y considerar otras opciones? El hermano del presidente, Robert Kennedy, veía con la mayor claridad el muro político contra el que Khrushhev había arrinconado al presidente. Pero, como McNamara, contemplaba el prospecto de la condena nuclear. ¿Iba Khrushhev a orillar al presidente a un acto de locura? En la primera reunión del ExCom, garabateó una nota, "Ahora sé cómo se sentía Tojo cuando planeaba Pearl Harbor.": " Desde el comienzo buscó una alternativa que impidiera el ataque aéreo. La posición inicial de Theodore Sorensen, el Consejero Especial del presidente y su "alter ego", se ubicaba más o menos entre la del presidente y la de su hermano. Como el presidente, Sorensen sentía toda la intensidad de la traición. Si el presidente había sido el arquitecto de la política que los misiles hacían peligrar, Sorensen era el dibujante. La tramposa maniobra de Khrushhev exigía una fuerte contra-maniobra. Pero, al igual que Robert Kennedy, Sorensen temía que la impresión y el agravio pudieran llevar al desastre.

Para todos los Jefes del Estado Mayor Conjunto la cuestión estaba clara. Era *ahora* el momento de realizar el trabajo para el que habían preparado planes de contingencia. Habían realizado mal Cuba 1, pero no pasaría lo mismo con Cuba II. Los misiles presentaban la *ocasión* de resolver para siempre la cuestión, limpiar al Hemisferio Occidental del comunismo de Castro. Como recordó el presidente el día en que terminó la crisis, "una invasión habría sido un error, un uso equivocado de nuestro poder. Pero

⁶⁸Weintal y Bartlett, *op. cit.*, p. 67; Abel, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁹Schiesinger, *op. cit.*, p. 803.

los militares están locos. Querían hacerlo. Somos afortunados de que esté McNamara entre nosotros.⁷⁰ Las percepciones de McCone partían de su predicción realizada. Como la Casandra del cuento, argumentó vigorosamente que los soviéticos habían instalado los misiles en una atrevida jugada política, con el fin de que los Estados Unidos acudieran a la fuerza. Este era el momento para un ataque aéreo."

La política de la elección. El proceso del cual surgió el bloqueo es una historia del más sutil e intrincado tanteo, estira y afloja. La reconstrucción de este proceso sólo puede ser tentativa. Inicialmente el presidente y la mayoría de sus consejeros querían el ataque aéreo quirúrgico, limpio. El primer día de la crisis, al informar a Sorensen de los misiles, el presidente mencionó sólo dos alternativas: "supongo que las alternativas son llegar por el aire y borrarlos o tomar otras medidas para volverlos inoperantes."⁷² Al terminar la semana, una minoría considerable aún prefería el ataque aéreo. Como recordaba Robert Kennedy: "las catorce personas involucradas eran muy significativas... Si seis de ellos hubieran sido el presidente de los Estados Unidos, creo que el mundo podría haber volado en pedazos."⁷³ Lo que impidió el ataque aéreo fue una coincidencia fortuita de varios factores; la ausencia de cualquiera de ellos podría haber permitido que la opción del ataque se impusiera.

Primero, la visión de McNamara del holocausto hizo que se opusiera al ataque aéreo. Su intento inicial de plantear la cuestión en términos estratégicos sorprendió a Kennedy que lo consideró inadecuado. Una vez que McNamara se dio cuenta de que el nombre del juego era una respuesta fuerte, él y su lugarteniente, Gilpatric, escogieron el bloqueo como una retirada. Cuando el

⁷⁰*tsu*; p. 831.

⁷¹ Abel, *op. cit.*, p. 186.

⁷²*Ibid.*, p. 49.

⁷³ Entrevista, citada por Ronald Steel, *New York Review of Books*, 13 de marzo, 1969, p. 22.

secretario de Defensa -cuyo departamento era el operativo, cuya reputación en el gabinete no tenía igual y en quien tenía confianza total el presidente- encabezó la opción del bloqueo y se negó a cualquier movilización, el bloqueo se convirtió en una alternativa formidable.

Segundo, Robert Kennedy, el confidente más cercano del presidente, no quería ver a su hermano convertirse en un "Tojo". Sus argumentos morales en contra del ataque aéreo fueron muy significativos para el presidente. Después de la vehemente argumentación de su hermano, el presidente no podía ya escoger el curso que había preferido inicialmente, sin convertirse en lo que RFK había condenado.

El presidente supo de los misiles la mañana del martes. La mañana del miércoles, con objeto de no enterar a los rusos del descubrimiento, el presidente voló a Connecticut, para cumplir con un compromiso de campaña y dejó a Robert Kennedy de manera no oficial a la cabeza del grupo. Para cuando regresó el presidente, el miércoles en la tarde, se había añadido al panorama una tercera pieza crítica. McNamara había presentado su defensa del bloqueo, que apoyaban Robert Kennedy y Sorensen. Había surgido una poderosa coalición formada por los consejeros en quienes el presidente había depositado la mayor confianza y con quienes su estilo era más compatible.

Cuarto, la coalición que se había formado para defender la opción inicial del presidente daba motivos para pensarse. Era significativo quién defendía el ataque aéreo -los Jefes, McCone, Rusk, Nitze y Acheson- y cómo lo defendían. Quinto, una información inexacta, que nadie investigó, permitió que los defensores del bloqueo pudieran alimentar alguna incertidumbre en el ánimo del presidente. Cuando el presidente regresó a Washington la tarde del miércoles, Robert Kennedy y Sorensen se reunieron con él en el aeropuerto. Sorensen le entregó al presidente un memorándum de cuatro páginas que definía las áreas de acuerdo y de de-

sacuerdo. El argumento principal era que el ataque aéreo simplemente no podía ser quirúrgico." Después de investigar y preguntar todo un día, la Fuerza Aérea había asegurado que no podía garantizar el éxito de un ataque aéreo que tuviera los misiles como único objetivo. La tarde del jueves, el presidente convocó al ExCom en la Casa Blanca. Anunció que provisionalmente elegía el bloqueo y ordenó iniciar los preparativos para hacerlo efectivo desde la mañana del lunes," Aunque después preguntó sobre la posibilidad de un ataque aéreo quirúrgico, parecía compartir la opinión de los expertos que no consideraban ese ataque como opción viable.> Tal vez no había aprendido, como creía, la lección de Bahía de Cochinos: "No confiar nunca en los expertos"." Pero era información incorrecta. Que nadie hubiera cuestionado ese cálculo durante la primera semana de la crisis plantea una pregunta interesante para una búsqueda posterior. Así, a partir de la decisión inicial del presidente de que era preciso hacer algo, la oposición de McNamara, Robert Kennedy y Sorensen al ataque aéreo, la incompatibilidad entre el presidente y los partidarios del ataque aéreo y una información inexacta dieron pie a formar una coalición que incluía al presidente."

⁷⁴Sorensen, *Kennedy*, p. 686.

⁷⁵*Ibid.*, p. 691.

»*NU.* pp. 691-692.

nSchlesinger, *op. cit.*, p. 296.

⁷⁸No tenemos suficiente espacio para explicar cómo a partir de esta coalición se llegó a la formal decisión gubernamental el sábado y a la acción el lunes.

3. La ciencia de "salir del paso"

SUPONGAMOSQUE 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 libe-

• 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.

ración 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 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 predicán 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.'

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 opera-

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.

ciones 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.¹

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 omnicomprehensivo (*rational-comprehensive method*).² 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.

Racional-exhaustivo (a la raíz)

- 1a. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.

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. Arnot, *Introduction to Operations Research*, John Wiley and Sons, 1957; y J.E. McCloskey y J.M. Copping (editores), *Operations Research for Management*, vol. II, The John Hopkins Press, 1956.

³Supongo 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.

- 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.
- Sa. 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 uno 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.
- Sb. 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, describi-

remos 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.

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

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.

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.'

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 marginal y el análisis empírico, hay que decir que la diferencia principal estriba en que, de cara a problemas complejos,

⁵La 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.

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 políticas, 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 "importan-

te" 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 propues-

ta 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.'

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 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.

⁶En 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 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 inhiba 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 dejaron 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, municipa-

lidades 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.'

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 compartido- (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 in-

⁷La 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.

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

tereses 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.

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.

La comparación sucesiva como sistema

Las comparaciones limitadas sucesivas son un método o un sistema. No es el fracaso de un método por el que tengan que pedir perdón los administradores. Esto no quita que sean muchas sus imperfecciones, cosa que no hemos explorado en este trabajo. Por ejemplo, el método no tiene un mecanismo interno que garantice que se preserven todos los valores importantes. Por otra parte puede llevar al decisor a no tomar en cuenta políticas excelentes solamente porque la cadena de los pasos sucesivos de las políticas no las contempla. Es preciso decir, por consiguiente, que bajo este método, como también bajo algunas de las variantes más finas del método de la raíz -la investigación de operaciones, por ejemplo- se formularán políticas absurdas tanto como políticas sabias.

¿Por qué entonces molestarse en describir el método con todo detalle, como lo hemos hecho? Porque es, de hecho, un método usual para formular políticas, y es la herramienta en la que pueden confiar más los administradores y los analistas de políticas para resolver problemas complejos." También porque, en muchas cir-

9 En otra parte he explorado este mismo método de creación de políticas tal como lo practican los analistas políticos académicos ("Policy Analysis". 48 *American Economic Review* 298 [junio, 1958]). Aunque se le ha presentado aquí como un método para administradores públicos, no resulta menos necesario para analistas más alejados de cuestiones políticas inmediatas. A pesar de las tendencias de éstos a describir sus propias empresas analíticas como si fueran el método racional-exhaustivo, basándose especialmente en la teoría. De igual manera, es inevitable recurrir a este mismo método en la resolución personal de problemas, donde es difícil a veces separar los medios de los fines, donde las aspiraciones y los objetivos están en desarrollo constante y donde es urgente simplificar drásticamente la complejidad del mundo real si se pretende resolver los problemas en el tiempo que es posible dedicarles. Para un economista acostumbrado a manejar el concepto marginal o incremental en los procesos de mercado, la idea central en el método es que tanto la evaluación como el análisis empírico son incrementales. Es por esto que en otros artículos me he referido al método como "el método incremental".

cunstancias, será superior a cualquier otro método disponible de toma de decisiones para resolver problemas complejos, y ciertamente superior al intento fútil de lograr una comprensión sobrehumana. La reacción del administrador público a la exposición del método no será tanto el que ha descubierto algo nuevo como el que ha entendido mejor un método conocido. Pero al volverse más conscientes en su práctica de este método, los administradores podrían hacerlo con mayor habilidad y saber cuándo extender o limitar su uso. (En efecto, es un método que practican, aunque no logren bien a bien explicarse por qué hay opiniones en extremo polarizadas sobre su manera de "salir del paso" -*muddling through*-, que a veces se considera una forma muy fina de solución de problemas y a veces ni siquiera se le considera un método. Yo sospecho que si existe un sistema en lo que se conoce como "salir del paso", es este método.)

Una de las consecuencias incidentales de la clarificación del método es entender por qué los administradores tienden a sospechar que un consultor no habla pertinente y responsablemente cuando en realidad, de acuerdo con toda la evidencia objetiva ordinaria, podría estarlo haciendo. El problema está en el hecho de que la mayoría de nosotros estudia los problemas de políticas dentro de un marco de referencia integrado por su visión de una cadena de elecciones de políticas sucesivas efectuadas hasta el presente. La opinión de uno acerca de las políticas adecuadas (respecto, digamos, al control del tráfico urbano) está influida en gran medida por el propio conocimiento de los pasos incrementales realizados hasta el presente. Un administrador posee un conocimiento muy personal de la historia de decisiones pasadas que los "extraños" no comparten, razón por la cual su opinión y la del "extraño" diferirán en maneras que pueden parecerles difíciles de entender. Aunque aparentemente ambos hablen con inteligencia, a cada uno le parecerá insatisfactorio el análisis del otro. La pertinencia de la cadena de sucesión de políticas resulta aún más clara

cuando un norteamericano trata de discutir, digamos, las políticas antimonopolio de un suizo, porque las cadenas de políticas en los dos países son asombrosamente diferentes y, en consecuencia, los dos individuos han organizado su conocimiento de maneras muy distintas.

Si este fenómeno es una barrera para la comunicación, entenderlo promete un enriquecimiento de la interacción intelectual en la formulación de políticas. Una vez que se entienda la fuente de la diferencia, será en ocasiones estimulante para un administrador buscar a un analista que conozca y tenga experiencia con una cadena de políticas diferente de la suya.

Esto plantea otra vez la cuestión que hemos discutido sólo brevemente acerca de las ventajas y desventajas de una mentalidad homogénea entre los administradores de gobierno. Aunque gran parte de la teoría organizativa defienda las virtudes de los valores comunes y los objetivos organizacionales acordados, las dependencias deberían tener entre su personal dos tipos distintos al enfrentar problemas complejos en los que es inaplicable el método de ir a la raíz: administradores cuya opinión se base en cadenas de políticas distintas a las que conocen la mayoría de los miembros de la organización y administradores cuyos valores o intereses personales o profesionales generen una diversidad de puntos de vista (quizá gente que provenga de diferentes especialidades, clases sociales, áreas geográficas) para que, incluso dentro de una sola instancia, se pueda fragmentar la toma de decisiones y para que unas partes de esa instancia puedan funcionar como perros guardianes de las otras partes.

4. *Todavía tratando de salir del paso**

ABRAHAM LINCOLN afirmó que un pueblo fastidiado de su gobierno tiene el "derecho revolucionario de derrocarlo". Jefferson también especuló con la idea de que en ciertas ocasiones una revolución era saludable para el cuerpo político. No es por disentir de ellos que yo sostengo que "salir del paso" ¹ -o el incrementalismo como se le llama más comúnmente- es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política. Mi posición se debe, más bien, al hecho de que normalmente no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con todo cuidado.

Hasta ahora, en esta etapa del estudio y práctica de la elaboración de políticas, la opinión prevaleciente (que se ha colado poco a poco en los libros de texto) ha sido que de ordinario sólo son posibles pasos pequeños o incrementales: nada más que salir del aprieto. Sin embargo, son muchos los analistas y hacedores de políticas que exigen se distinga entre el "deber ser" y el "ser". Pienzan que debemos tratar de mejorar nuestra manera de elaborar las políticas. Yo también. ¿Cuál es el problema, entonces? Hay que plantearlo claramente. Muchos críticos del incrementalismo creen que mejorar significa apartarse del incrementalismo. Los in-

* Publicado originalmente con el título "Still Muddling -not yet Through", en *Public Administration Review*, no. XXXIX, 1979, pp. 317-336. Traducción al español de Margarita Bojalil,

¹ Tengo ahora la oportunidad de agradecer a William B. Shore, el anterior jefe de redacción de esta revista, por darle a mi artículo de hace veinte años el título de "The Science of Muddling Through" (cuya traducción está incluida en este volumen, pág. 201), *Public Administration Review*, no. 19, 1959; título al que quizá se debe tanto como al artículo mismo la atención recibida.

crementalistas creen, en cambio, que para la solución de problemas complejos mejorar significa practicar el incrementalismo con mucha mayor habilidad y apartarse de él ocasionalmente.

Sobresalen dos de entre las varias maneras de apartarse del incrementalismo. Una es dar grandes saltos en las políticas -no seguir jugando, digamos con nuestros problemas de energía, sino tratarlos de manera integral. La otra es realizar un análisis más completo y científico de las alternativas políticas que el que llevan a cabo los incrementalistas.² Es obvio que estos dos caminos - grandes acciones y análisis exhaustivo -se relacionan muy estrechamente y hacen una bonita pareja con la noción convencional de "planeación". En consecuencia se plantea inevitablemente una elección frente a un dilema. O la fórmula general para mejorar las políticas consiste en darles forma a partir de más ciencia y más ambición política o, según la posición que yo defiendo, en producir las conforme a nuevos y mejorados esfuerzos por salir del paso.

Ahora puedo analizar la elección mejor que hace veinte años.³ Comienzo con una disculpa por confundir a veces la política in-

²Los pasos convencionales son específicamente, con los refinamientos apropiados para manejar las probabilidades:

- a) Identificar y organizar en una relación coherente la meta y los valores pertinentes para la elección de políticas a realizar.
- b) Identificar todas las alternativas políticas importantes que podrían realizar los valores.
- c) Analizar todas las posibles consecuencias importantes de cada una de las alternativas políticas consideradas.
- d) Elegir la política cuyas consecuencias se acerquen más a los valores del paso a).

³La única profundización sustancial de la idea del incrementalismo que yo podría argumentar en el periodo intermedio es un intento de colocar el incrementalismo, así como el ajuste partidista mutuo, en la historia intelectual al demostrar que se conforma de acuerdo con un viejo modelo implícito a medias de una "buena" organización social y que otro modelo lo pone en cuestión. Véase mi "Sociology of Planning: Thought and Social Interaction" en Morris Bornstein (editor), *Economic Planning, East and West* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1975), revisado después) como los capítulos 19 y 23 de mi *Politics and Markets* (Nueva York: Basic Books, 1977). En los años entre mi primer artículo y éste, también describí el incrementalismo desarticulado con mayores detalles; la discusión ampliada incluía un análisis de ciertos problemas tomados del discurso filosófico, en David Braybrooke y Lindblom, *The Strategy of Decision* (Nueva York: Free Press, 1963). También desarrollé el análisis relacionado del ajuste partidista mutuo en *The Intelligence of Democracy* (Nueva York: Free Press, 1965).

cremental con el análisis incremental y por distinguir de manera inadecuada entre tres versiones de análisis incremental. Es fácil definir el significado básico del incrementalismo como un patrón de comportamiento político. Se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños (sin importar el método de análisis). Definido de esta manera, el incrementalismo varía sólo en grados. Subir o bajar la tasa de descuento de tiempo en tiempo es extremadamente incremental. Tomar la decisión de usar la tasa de descuento como método de control monetario es también algo, si bien no extremadamente, incremental. Reorganizar el sistema bancario con la introducción del Sistema de la Reserva Federal sigue siendo incremental, aunque en menor medida. Eliminar el uso del dinero, una aspiración común de los soviéticos y de los cubanos en sus primeros años revolucionarios, no es incremental. No es tan importante saber en dónde está la línea divisoria sino entender que el tamaño de los pasos en la hechura de las políticas puede variar de pequeño a grande en una línea continua.

Parece claro ahora, en la literatura e incluso en mis propios escritos, que cada una de las tres siguientes clases de análisis puede ser llamada incrementalismo:

1. El análisis que se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido (*análisis incremental simple*).
2. El análisis que se caracteriza por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad, de las cuales el análisis incremental simple es sólo una. Las otras son aquellas enumeradas en mi artículo de hace 20 años'; en concreto:
 - a. la limitación del análisis a unas pocas alternativas políticas más o menos conocidas;

- b. el entrelazamiento en el análisis de las metas políticas y otros valores con los aspectos empíricos del problema;
- c. la mayor preocupación analítica por los males a remediar que por las metas positivas a alcanzar;
- d. una secuencia de ensayos, errores y corrección de los ensayos;
- e. un análisis que explora sólo algunas, no todas, las consecuencias posibles importantes de la alternativa en consideración;
- f. la fragmentación del trabajo analítico entre muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos tomados.

Llamo a este método complejo de análisis: *incrementalismo desarticulado* (*disjointcd incrementalism*)

3. El análisis limitado a cualquier conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas, ello es, para recortar el análisis "científico" convencionalmente exhaustivo.⁵ Llamo a tal práctica: *análisis estratégico*.

El incrementalismo desarticulado es una de las varias formas posibles del análisis estratégico y el análisis incremental simple es uno de los diversos elementos del análisis incremental desarticulado. Pasemos ahora a examinar cada variante para ver porqué el incrementalismo puede ser una mejor alternativa que el análisis "científico" convencional, al que he llamado "sinóptico" en reconocimiento a su aspiración por ser completo." Comencemos con el análisis estratégico.

⁵ Como ejemplos, las estratagemas conocidas incluyen el ensayo y error, la superación de obstáculos, limitar el análisis a sólo unas cuantas alternativas, rutinizar las decisiones y centrar la toma de decisiones en las crisis, entre otras.

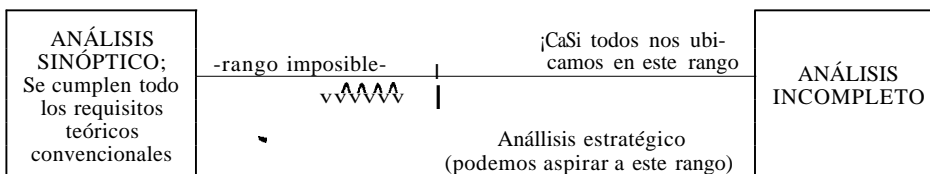
⁶ En el artículo de hace 20 años, llamamos a la sinopsis el método de "ir a la raíz", en contraste con el método de "irse por las ramas", otro término para el incrementalismo.

La defensa del análisis estratégico

La defensa del análisis estratégico como ideal o norma es simple: ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores,⁷ demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto. Lo más que podemos hacer es lograr el análisis parcial o, en las palabras de Herbert Simon, una "racionalidad limitada"⁸ No necesito revisar aquí las muchas y conocidas razones de nuestra impericia para lograr una maestría intelectual sinóptica ante problemas sociales complejos. La literatura de la ciencia social es abundante.

Consideremos una línea continua en la que ordenamos el análisis según su *completitud* o calidad sinóptica. Podemos apuntar en ella algunas opciones reales e hipotéticas de análisis. La línea continua nos sugiere varias observaciones. Nosotros -decisores, administradores, analistas de políticas e investigadores- usualmente trabajamos bien y no nos ubicamos en el peor extremo imaginable. Sin embargo, ante problemas complejos, quedamos muy lejos de la sinopsis. Algunos practican el análisis estratégico mejor que otros, pero todos usamos una variedad de estrategias para reducir la complejidad de una manera informada y cuidadosa (ver diagrama 1).

DIAGRAMA 1



⁷ A lo que se agregan todas las complicaciones del análisis de valores que surgen de la naturaleza elusiva de los valores y la imposibilidad de verificarlos "científicamente".

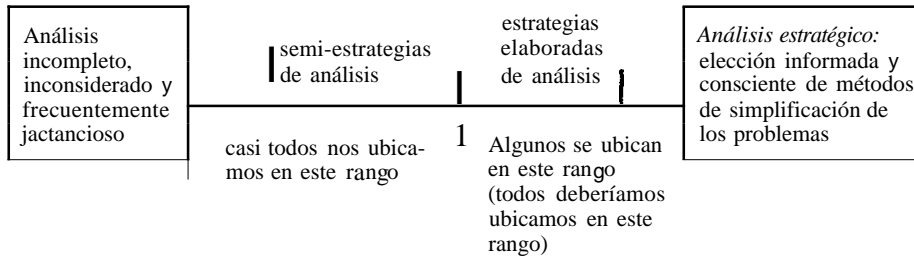
⁸ Herbert. A. Simon, *Models o/Man* (Nueva York: John Wiley, 1957), p. 198.

Si esto se nos concede, los críticos pueden preguntar: ¿el único ideal defendible de análisis no es acaso el extremo izquierdo de la línea continua, el análisis sinóptico o completo? ¿No deberíamos seguir luchando por llegar a él? Para algunos críticos las respuestas son obvias, inmediatas. Consideremos, sin embargo, una analogía simple. Los hombres siempre han querido volar. ¿Se ha buscado emprender el vuelo sin ayuda, sin ninguna estrategia, incluso sin una norma o ideal útil? Aunque el mito de Ícaro estimula la imaginación, volar se vuelve una ambición inteligente y productiva sólo para los que aceptaron la imposibilidad de volar sin ayuda mecánica y que consideraron la posibilidad de usar alas fabricadas y otros artefactos. Lograr la hazaña imposible de la sinopsis es un ideal vano y estéril. En cambio, aspirar a mejorar el análisis de políticas con el uso de estrategias de apoyo es una aspiración con sentido, con guía. Se orienta a algo factible, a algo que se puede estudiar y aprender, y algo a lo que es posible aproximarse. ¿Qué clase de aspiración, norma o ideal guía específicamente a un físico-culturista: su esperanza de tener la fuerza de un gorila o su intención de rebasar a Arnold Schwarzenegger? ¿Para una soprano, la aspiración imposible de alcanzar una nota seis octavas más alta de la nota más alta cantada nunca o la determinación de alcanzar el La arriba del Do alto? Para una persona que detesta los directorios telefónicos, ¿memorizar todos los números telefónicos que podría necesitar alguna vez o memorizar el conjunto más pequeño de los números que utiliza con frecuencia? La aspiración a la sinopsis no ayuda a un analista a elegir las tareas posibles, mientras que sí lo hace la aspiración a desarrollar mejores estrategias.

Al no captar este punto, los analistas convencionales, que aspiran a la sinopsis pero no conocen ninguna manera de acercarse a ella, terminarán en esquemas peores de análisis y decisión que aquellos que, con los ojos abiertos, albergan el ideal guía del análisis estratégico. Con un diagrama, puedo sugerir lo que sucede actualmente en el análisis de políticas. Podemos ordenar a lo largo

de una línea continua los diversos grados posibles de completitud en el análisis de políticas (ver diagrama 2).

DIAGRAMA 2



Ante problemas complejos, atado a la aspiración inútil que meramente aconseja "isé completo!", un analista, por desconocimiento o con mala intención, sale mal librado. Por el contrario, el analista que sigue un ideal de análisis estratégico, con conocimiento y explícitamente, puede salir del aprieto con cierta habilidad. De esta manera, será más útil para él asumir como ideal el desarrollo de un mejor análisis estratégico que apartarse de él en pos de un imposible acercamiento a la sinopsis. ¿El ideal apropiado para el que tiene que cambiar de transporte es tener unas piernas largas o un mejor servicio de autobuses? ¿Cuáles son los resultados concretos de estos dos tipos de análisis? Ante problemas sociales complejos, aun las técnicas analíticas formales -el análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la administración por objetivos, el PERT, por ejemplo- necesitan desarrollarse alrededor de estrategias y no de intentos de sinopsis. Las formulaciones teóricas de estas técnicas y los ejemplos de su aplicación a la solución de problemas complejos corroboran esta observación.

La defensa del incrementalismo desarticulado

Debería ser ya claro porqué considero el análisis estratégico como una norma y también porqué definiendo el incrementalismo desarticulado como una de sus clases. El incrementalismo desar-

ticulado es una estrategia que puede practicarse con mayor o menor habilidad. Tomar cuidadosamente como norma el incrementalismo desarticulado ayuda a mejorar los esfuerzos de muchos analistas, por las varias razones dadas en el artículo de hace veinte años y ahora conocidas. Coloca a los analistas en una posición productiva, al mismo tiempo que los aparta de los intentos por lograr la exhaustividad formal que, en el caso de problemas complejos, termina en sustitutos pobres y débiles. Un intento convencional sinóptico de elegir y justificar el sitio de una nueva unidad habitacional a partir de un análisis exhaustivo de las pautas de desarrollo potencial y de las necesidades de terrenos de la ciudad en su totalidad degenera en superficialidad, y quizá en fraude. Un análisis incremental desarticulado puede conducir a mejores resultados.

La objeción válida al incrementalismo desarticulado como método práctico de análisis es la que sostiene que se pueden descubrir mejores estrategias de análisis y no la que afirma que la sinopsis es una alternativa viable. La objeción válida al incrementalismo desarticulado como norma o ideal para el análisis es la que afirma que existen mejores ideales estratégicos y no la que dice que la sinopsis es un ideal útil." ¿Existen otras clases de análisis estratégico o al menos otros ideales hipotéticos de análisis estratégico? Yo contestaría que hay muchas clases y normas, muchas más que las descubiertas por los investigadores, de ahí que haya mucha labor de exploración por emprender. Una alternativa temprana importantísima, envuelta en un concepto que se sobrepone al incrementalismo desarticulado, es el *satisficing* de Simón." Dror y Etzioni también han investigado y propuesto otras opciones." Dada

⁹ Por añadidura, la alternativa al incrementalismo tal como se practica es un incrementalismo más eficiente: por ejemplo, dedicando una mayor atención a vigilar los resultados de las políticas para obtener retroalimentación y corregirlas.

¹⁰ Herbert A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice", 69 *Quarterly Journal of Economics* (febrero, 1955).

¹¹ Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1968), capítulo 14; y Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning" 27 *Public Administration Review*, 1967.

la presencia de varias estrategias, el incrementalismo desarticulado puede ser innecesario en el análisis.

Todo análisis es incompleto y todos los análisis incompletos pueden no darse cuenta de qué es lo realmente crucial para una buena política. Pero -un "pero" al que hay que dar un lugar relevante en la controversia del incrementalismo- ello significa que en el caso de problemas complejos todos los intentos de alcanzar la sinopsis son incompletos. La elección entre la sinopsis y el incrementalismo desarticulado -o entre la sinopsis y cualquier forma de análisis estratégico- es simplemente elegir entre la incompletitud mal planeada, con frecuencia fortuita, por una parte, y la incompletitud deliberada, planeada, por la otra.

Se han indicado muchas debilidades específicas del análisis incremental desarticulado: por ejemplo, que con frecuencia no hace más que descubrir un óptimo "local", una política mejor que sus vecinas cercanas, diferente de ella sólo incrementalmente, pero tal vez muy inferior a otra alternativa política que se descartó por no examinarla. El incrementalismo desarticulado tiene muchos defectos, al igual que cualquiera de las formas posibles o concretamente imaginables de toma de decisiones y de análisis de políticas. En efecto, en mi opinión, el análisis de políticas y la toma de decisiones en política, aun en las mejores circunstancias, son bastante malos

Una evidencia de este malentendido es que Langdon Winner me atribuye una "lógica maravillosa" que promete que "los planificadores pueden actuar con eficacia" y que "la falta de conocimiento no es impedimento para una toma de decisiones a conciencia". Por supuesto que es un impedimento, y es un impedimento trágico. y es por esto que necesitamos estrategias analíticas como el incrementalismo desarticulado para aprovechar al máximo nuestras limitadas habilidades de conocer y entender.

¹²En Todd R. Lal'orte edit., *Organized Social Complexity* (Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1975), p.70.

Un aspecto del incrementalismo desarticulado que archivé hace años como asunto inconcluso y al que pienso volver pronto es la relación entre su orientación terapéutica -su interés por los males conocidos de los que hay que huir más que por los fines abstractos que hay que buscar- y la necesidad espiritual de tener un conjunto amplio (y algunos dirían elevado) de ambiciones e ideales perdurables. Yo mismo estoy comprometido con ideales y trato de llevarlos a la práctica. Sin embargo, con frecuencia su utilidad es muy indirecta o inconsistente cuando se trata de analizar problemas específicos de 'políticas. En el mejor de los casos sólo es posible analizarlos de manera incompleta y se les puede tener vagamente presentes cuando entran unos con otros en contradicción. Los ideales no representan una suerte de guía sinóptica para el análisis incremental, ya que la sinopsis de los valores sigue siendo una empresa imposible. Quizá el modo más relevante en que forman parte significativa de nuestro pensamiento ocurre cuando nos enfrentamos a problemas de negociación, que nos obligan a sopesar las ganancias incrementales en el frente de una preferencia contra los decrementos en otros frentes.

*La defensa del
análisis incremental simple*

No se puede sostener el análisis incremental simple -que analiza sólo las variaciones pequeñas o incrementales posibles respecto del *status quo*- si se le aísla de estrategias más complejas, como el incrementalismo desarticulado, del que forma parte. Es sólo un aspecto del análisis y su utilidad depende de las circunstancias y de la estratagema de la que forma parte. Sin embargo, mientras podamos hablar de un aspecto del análisis (sin dejar de tener presente su relación con una estrategia mayor); podemos aclarar algunas confusiones de la literatura. Para empezar, lo más fácil es explicar que en sociedades en las que el cambio político sucede

de hecho por pasos incrementales es difícil negar la pertinencia del análisis incremental simple. Si los decisores políticos van a escoger entre las opciones incrementales A, B Y C, es lógico que sólo el análisis de esas opciones sea útil.

La objeción más frecuente y básica no es la que cuestiona el análisis incremental simple de las opciones incrementales ya presentes en la agenda política, sino más bien la que cuestiona la práctica política de cambiar sólo de manera incremental. Es decir, no se objeta el análisis incremental en sí mismo, sino las políticas incrementales a las que se aplica el análisis incremental. Apartémonos por lo tanto de la apreciación del análisis incremental para considerar la política incremental. Se puede decir mucho a favor y en contra de esta posición, pero me impresiona cada vez más lo que se dice en contra de esta forma de política en Europa Occidental y en América del Norte.

La política incremental

Si se la considera de manera abstracta, la política incremental tiene un aspecto saludable. Cuando se acompaña con secuencias de ensayo y error es una exploración inteligente. Reduce los riesgos de la controversia política, animando a los perdedores a aceptar sus pérdidas sin conmocionar todo el sistema político. Ayuda asimismo a mantener el consenso general sobre los valores básicos que la gente juzga necesarios para la aceptación voluntaria y amplia del gobierno democrático, dado que ningún asunto político concreto los cuestiona críticamente.

Más aún, el incrementalismo en política no es, en principio, ir despacio, moverse con lentitud. Por lo tanto, no es, necesariamente, una táctica de conservadurismo. Una secuencia rápida de pequeños cambios puede lograr una alteración drástica del *status quo* más pronto que un cambio mayor y de golpe. Si la prontitud del cambio es el producto del tamaño del paso por la frecuencia

de veces del paso, entonces el patrón de cambio incremental es, en circunstancias ordinarias, el método más expedito de cambio. Obviamente uno podría contestar que los pasos drásticos en las políticas no tienen porqué ser menos frecuentes que los pasos incrementales. Sin embargo, casi en cualquier circunstancia, esta idea es falsa. Los pasos incrementales se pueden dar rápidamente porque sólo son incrementales. No mandan a pique el barco ni provocan grandes antagonismos o cismas paralizantes como las propuestas de cambio más drásticas.

En esta línea de argumento nada explica la profunda hostilidad que mucha gente siente, por alguna razón, hacia el incrementalismo político. Mucha gente ve a los Estados Unidos atrapado en una política incremental que impide a su gobierno resolver eficientemente los grandes problemas como el deterioro ambiental, la escasez de energía, la inflación y el desempleo. Yo comparto su preocupación y quisiera poner en claro su relación con el incrementalismo político. La política estadounidense y europea occidental tiene serias incapacidades para resolver sus problemas. Particularmente acentuada en los Estados Unidos es la diversidad y dispersión de los poderes de veto por todo el sistema político. Además de los poderes de veto establecidos en la Constitución y en los procedimientos legislativos, existen otros poderes de veto aún más ubicuos, los derechos de propiedad. No me refiero al derecho que tenemos sobre nuestras propiedades personales sino a los derechos de propiedad de las empresas comerciales que permiten, con ayuda de la interpretación judicial, vetar muchas formas de reglamentación gubernamental que podrían ser provechosas para tratar de resolver nuestros problemas. Aun los derechos comerciales de propiedad sobre la información ponen obstáculos en el camino a los reglamentadores que no pueden obtener los datos necesarios.

Una mejor manera de plantear y desarrollar este punto es tomar nota de una característica fundamental de la política en los

sistemas de mercado. Al encargarse las empresas comerciales de muchas o de la mayoría de las grandes labores de organización y coordinación de la sociedad y al actuar los directivos de esas empresas conforme a incentivos del mercado más que conforme a órdenes (que en su mayor parte prohíben las reglas constitucionales de estos sistemas), la única manera de que lleven a cabo las tareas apropiadas es dando a los empresarios incentivos que los motiven a actuar. Esto ocasiona que en tales sistemas políticos no se puedan seguir muchas líneas de políticas que podrían tal vez ser conducentes para la conservación de la energía o la protección ambiental, pero que amenazarían con disminuir los incentivos económicos del actuar."

Esta característica estructural de la política en las sociedades de mercado, así como otras dificultades en la toma de decisiones, se confunde a menudo con el incrementalismo político. Pero, dicho claramente, el problema no es el incrementalismo, sino la estructura de poderes de veto que hace difíciles y ocasionales incluso las medidas incrementales. (Más aún, esta misma estructura hace que las decisiones drásticas, no incrementales, sean todavía más difíciles y, de ordinario, simplemente imposibles.) Si pudiéramos imaginar una política sin los numerosos poderes de veto que ahora la rodean, la política incremental nos parecería un instrumento adecuado para manejar eficientemente nuestros problemas. Si para ser más eficaces queremos pagar el precio de reducir el papel de las empresas de mercado en el sistema, es otro asunto.

Otra razón por la cual la política norteamericana no suele ser audaz, es el conservadurismo ideológico de nuestra estructura social de empresa privada. Es difícil para muchos dirigentes políticos y también para muchos ciudadanos comunes aceptar que la Constitución estadounidense, no obstante sus muchas restricciones a la voluntad popular, incluyendo las garantías de la decimocuarta enmienda para las corporaciones, no sea el conjunto más adecuado

¹³Más completamente desarrollado en *Politics and Markets*, parte V.

de reglas para resolver nuestros graves problemas actuales. Asimismo les resulta difícil explorar y reconsiderar con toda libertad las justificaciones tradicionales que se invocan para sustentar la extraordinaria autonomía de las corporaciones empresariales y su capacidad para obstruir los intentos gubernamentales de solución de problemas." Sin embargo, el hecho de que con gran homogeneidad se comparta una idea tímida de las políticas no es consecuencia del incrementalismo político. Si hay alguna relación entre las dos cosas, el incrementalismo político es efecto más que causa.

Pienso que estos comentarios están por encima de la lógica que han empleado muchos críticos del incrementalismo político: la elaboración de políticas en los Estados Unidos, porque es incremental, es inadecuada. En consecuencia, deshagámonos de la política incremental. Mi cabeza, que está cubierta de cabello, me duele. Debo entonces raparme.

En este punto sería pertinente para un crítico del incrementalismo político darse cuenta de que aun si el incrementalismo no es la fuente de nuestro problema de vetos extendidos y de timidez gubernamental, tampoco la política incremental nos ofrece alguna salida para reducir los poderes de veto. Se puede responder a esto de varias maneras. Hace apenas diez años fue muy común la aspiración revolucionaria entre varios de nuestros más brillantes jóvenes, pero hoy en día una causa revolucionaria no tiene suficientes partidarios y activistas potenciales para merecer una alta consideración. De cualquier manera, la revolución es siempre un método traicionero de cambio social que decepciona a sus promotores tanto como los recompensa. Ahora, no tenemos a la vista una situación revolucionaria potencial -como la que un Lenin, Castro, Mao, Samuel Adams o Jefferson podría haber esperado.

¿Deberíamos entonces, quizá, intentar una reforma constitucional amplia del gobierno norteamericano, ya que no es posible

¹⁴ Véase *Politics and Markets*, capítulos 15 y 17.

una revolución? Una propuesta semejante, si se aprobara, caería dentro de la categoría de políticas de grandes pasos que fuerzan o rebasan los límites de las políticas incrementales. Otros ejemplos de grandes pasos serían la puesta en operación de un programa integral de energía, al que aspiran el presidente Carter y muchos americanos; o a nivel local, la reconstrucción entera de una ciudad, planeada en toda su extensión, tanto social como física; o una gran solución integral al deterioro ambiental; o un plan de desarrollo realmente operativo para un país en desarrollo. Para muchas personas éstas son imágenes felices, pero no por ello dejan de ser imposibles, excepto en circunstancias extraordinarias. Hay demasiados vetos en su contra. Las desgarran demasiados intereses en conflicto. Una solución operativa integral a un problema comporta un amplio conjunto de compromisos específicos y reales. Y es muy poco probable que se pueda llegar a un tan amplio acuerdo entre las élites políticas o los ciudadanos.

Más aún, entre aquellos que no acepten el acuerdo habrá muchos líderes y ciudadanos informados y reflexivos que saben que muchos de los elementos específicos incluidos en el programa están sentenciados inevitablemente al error. Saben también que muchos de los intentos de solucionar los problemas sociales no tuvieron efecto alguno y empeoraron la situación. Les parecerá entonces preferible que el sistema político actúe sobre un solo elemento a la vez. No por eso se evitarán los errores, pero cada elemento podrá recibir mayor atención y se le podrá observar mejor para fines de aprendizaje y corrección." En la política nos movemos incrementalmente porque sabemos las razones que hacen fallar los grandes intentos. No porque la política incremental sea la causa de que no realicemos esos intentos.

Por lo tanto, aun cuando pobre, la política incremental comúnmente ofrece la mejor posibilidad de introducir cambios en el sis-

¹⁵Estoy dispuesto a sostener esto, a pesar de las obvias debilidades en la vigilancia de los resultados para la retroalimentación y corrección que caracterizan la mayor parte de la política incremental.

tema político, que producen a su vez los cambios que un ciudadano descontento probablemente desea. Esto de suyo no es muy esperanzador, pero es la esperanza que puede tener cabida en cualquier estilo de política estadounidense. Si vivimos en un sistema diseñado por los padres constitucionales para frustrar en gran medida la voluntad popular, su éxito nos recuerda que incluso si intentamos una nueva convención constitucional tendríamos los mismos resultados.

La política incremental es también una manera de "introducir de contrabando" cambios en el sistema político. Los cambios importantes en las políticas y en el sistema político suelen ser bastante indirectos y sorprenden a muchos participantes del sistema. La burocratización de la vida por el surgimiento de las corporaciones y del gran gobierno es un desarrollo que le cayó de sorpresa a la mayoría de los ciudadanos, que nunca discutieron la cuestión y que no entendieron que estaba en proceso una transformación semejante. Los cambios incrementales se suman unos a otros y con frecuencia sus efectos reales son mayores a los observables. Esto puede ser una objeción a la política incremental, pero también sugiere que un hábil reformador puede encontrar caminos indirectos y sorprendivos para alcanzar objetivos que encontrarían gran resistencia si el programa se revelara en toda su amplitud. Esta posibilidad plantea, por supuesto, cuestiones importantes de moralidad política.

Una última cuestión acerca de la política incremental: ¿es cierto, como se sugiere con frecuencia en la literatura de la ciencia política, que las democracias tienden a cambiar sólo con movimientos incrementales mientras que los gobiernos autoritarios pueden dar pasos mayores? Es obvio que los sistemas autoritarios se mueven comúnmente con pasos incrementales. En efecto, son muy eficaces para suprimir cualquier cambio político alternativo. No se puede demostrar que el ritmo de cambio en la Unión Soviética, por ejemplo, incremental o de otro tipo, sea más rápido que

en los Estados Unidos y bien puede ser más lento. Por otra parte, al menos ocasionalmente y más a menudo que los sistemas democráticos, los sistemas autoritarios tienen la capacidad de emprender cambios no incrementales, como las abruptas colectivizaciones de la agricultura en la Unión Soviética, el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural en China (así como el Holocausto y la reciente destrucción de las ciudades y buena parte de la población de Camboya). La razón más invocada para explicar porqué las democracias son incapaces de actuar con un vigor comparable al de los regímenes autoritarios es la afirmación de que el cambio político no debe poner en peligro el consenso fundamental acerca de las reglas del juego y los valores básicos que hacen posible el gobierno democrático no coercitivo. A diferencia de los grandes saltos, los pasos pequeños no hacen zozobrar a la idea democrática.

Aunque ese argumento pueda ser válido, no tenemos evidencia sólida a su favor. Es demasiado simple, pues le adjudica demasiado efecto a una única causa. El que una comunidad política se escinda de manera peligrosa cuando aparecen en la agenda política cuestiones importantes que conllevan grandes pérdidas o ganancias depende de al menos otra variable: qué tan rígidamente están aferrados los participantes a varias causas, valores y percepciones de sus propios intereses.

En las sociedades contemporáneas, los participantes políticos no se ligan por los lazos flexibles o adaptables de la razón, sino por el indocinamiento inculcado por los padres, la escuela y los medios de comunicación que incesantemente refrendan el valor de la manera estadounidense de hacer las cosas, la empresa privada, la Constitución y otras cosas semejantes. Es entonces posible imaginar una ciudadanía más capaz que la actual para enfrentar cuestiones difíciles de política por el hecho de que podría estar menos indocinada, ser menos conformista y más reflexiva al considerar sus problemas y, en especial, más abierta a tomar en consideración las opciones de acción que podrían satisfacer sus necesidades.

Por lo tanto, en un futuro muy distante, es posible que ocurran pasos políticos más grandes -acaso no inmensamente grandes, pero sí quizá considerablemente menos incrementales que en la actualidad. Vale la pena que lo pensemos, aun si no podemos predecirlo.

Otra vez el análisis incremental simple

Para regresar de nuestra digresión sobre la política incremental y continuar con la apreciación del análisis incremental simple, debemos responder a la objeción de que el análisis incremental simple, como el análisis incremental desarticulado del que forma parte, favorece el incrementalismo político. El hábito analítico, que comparten por igual políticos y profesores, nos impulsa a todos a pensar en pequeño, tímida y conservadoramente acerca del cambio social. Estoy de acuerdo, aunque el nexos causal se da en ambas direcciones y el fenómeno es algo así como un círculo vicioso.

Sin embargo, la medida correctiva no es la supresión o el descuido del análisis incremental, que sigue siendo necesario y útil por todas las razones que dimos antes, sino la complementación del análisis incremental con un pensamiento más amplio, con frecuencia muy especulativo y a veces utópico acerca de las direcciones y características posibles de la política, en el corto y largo plazo. Las obras *Walden dos* de Skinner, *Poverty of Power* de Cornmoner, *El miedo de la libertad* de Fromm, *Modern Capitalism* de Shonfield, *El estado de la sociedad capitalista* de Miliband, *La teoría de la justicia* de Rawls y *El contrato social* de Rousseau ilustran toda una variedad de aportaciones necesarias, grandes y pequeñas, para pensar acerca de las políticas.

Algunas características de estos análisis son particularmente pertinentes. No son sinópticos -ni siquiera en el caso de los más ambiciosos, como los *Diálogos* de Platón o el *Leviathan* de Hob-

bes. Dejan mucho de lado, pocas cuestiones son analizadas exhaustivamente, pero no clausuran el pensamiento sino que le abren nuevas perspectivas -concretamente, ofrecen vigorosos fragmentos de entendimiento del mundo social. Son métodos que nos liberan tanto del método de análisis sinóptico como del incremental. Sin embargo, no nos ofrecen una base sólida para elegir las políticas. No tratan de contribuir a la toma de decisiones evaluando los pros y los contras de las opciones políticas. Pero sí elevan en mucho el grado de refinamiento intelectual para pensar las políticas. Como no se refieren explícitamente a problemas de la toma de decisiones, muchos de estos análisis necesitan una interpretación y traducción sustancial para que los millones de participantes en la elaboración de políticas puedan hacerlos suyos. Algunos de estos análisis liberadores nos ofrecen conciencia más que información. De ahí el gran impacto que tienen en nuestras mentes. Nos dicen lo que sabemos pero que no sabíamos que sabíamos y no habíamos podido convertir en algo utilizable.»

De entre las clases de análisis que no intentan ser ni sinópticos ni incrementales, hay una clase modesta que con frecuencia contribuye muy valiosamente a la elaboración de políticas. Es el análisis que se concentra en alguna o algunas pocas cuestiones cruciales o variables decisivas para la elección de políticas. Investigar la cuestión de "Por qué Juanito no puede leer" no es un intento de análisis sinóptico ni de uno incremental. Es simplemente tratar de obtener alguna información básica o desarrollar algún entendimiento esencial de la situación para una buena toma de decisiones políticas. Estas aportaciones de la investigación, modestas, pero centrales para la toma de decisiones políticas representan las formas más fructíferas del análisis profesional. Es la clase de contribución que bien puede realizar la in-

¹⁶Acerca de la conciencia como una de dos formas de conocer, véase la esclarecedora discusión en Alvin G. Gouldner, *The Coming Crisis Of Western Sociology* (Nueva York: Basic Books, 1970), pp. 491-95; también en su *Enter Plato* (Nueva York: Basic Books, 1965), pp. 267-72.

vestigación profesional, dejando la mayor parte de la deliberación de las alternativas políticas en manos de los políticos y de los administradores, que son quizá el lugar adecuado.

El mutuo ajuste partidario y el pluralismo

Algunos críticos del incrementalismo no han podido captar la distinción entre el incrementalismo político y lo que en *The Intelligence of Democracy* (Lindblom, 1965) se etiqueta y analiza como el mutuo ajuste partidario. Este ajuste partidario, presente en distintos grados en todos los sistemas políticos, cobra la forma de decisiones políticas fragmentadas o descentralizadas, en la que los distintos participantes, relativamente autónomos, se afectan unos a otros mutuamente (como siempre lo hacen), con el resultado de que la toma de decisiones despliega ciertas características interesantes. Una primera característica es que las políticas resultan del ajuste mutuo; se pueden describir mejor como algo que ocurre más que como algo que se decide. Otra es que las políticas son influidas por un gran número de participantes y de intereses (grande si comparado con los que intervienen en la toma de decisiones más centralizada). Otra que la conexión entre las buenas razones para una política y la política misma es oscura, pues muchos de los participantes actúan por diversas razones.

Otra característica es que, a pesar de que la coordinación central sea débil o inexistente, los ajustes mutuos de diversos tipos entre los participantes (la negociación es sólo una clase de ajuste) funge como mecanismo de coordinación en la decisión de la política. En muchas circunstancias sus ajustes mutuos alcanzan una coordinación superior a cualquier tentativa de coordinación central, con frecuencia tan compleja que queda más allá de la competencia de cualquier coordinador. Esta proposición no niega las fallas obvias de coordinación de todo gobierno y que son particularmente conspicuas en Washington. Sólo argumenta que la coor-

dinación que con dificultad logran nuestros gobiernos suele deberse más a los mutuos ajustes partidarios de los actores sociales que a las tentativas de una coordinación central.

Es posible imaginar una nación que practica el incrementalismo político con un mínimo de mutuo ajuste partidario o sin él. También es posible imaginar que el mutuo ajuste partidario tiene lugar en la toma de decisiones no incremental. Ambos se relacionan estrechamente en todos los sistemas políticos nacionales. Y ambos tienen el efecto de reducir la tarea analítica. "El mutuo ajuste partidario" fija un significado del "pluralismo". Las objeciones al mutuo ajuste partidario, con frecuencia expresadas como objeciones al pluralismo, comienzan comúnmente con la reclamación de que no todos los intereses son representados por los participantes, ni la influencia de los participantes es proporcional al número de ciudadanos que representan. ¿Quién puede negar este punto tan obvio? No es, sin embargo, una objeción convincente a menos que se pueda demostrar que la toma de decisiones políticas más centralizada logra representar una variedad más amplia de intereses y que lo hace de manera más consecuente con los principios de la igualdad democrática. En muchos casos no es así. Para los comprometidos con la democracia, la discusión en favor del mutuo ajuste partidario y en contra de formas más centralizadas de toma de decisiones se vuelve en parte una cuestión acerca de cuál de las dos formas de tomar decisiones puede resolver mejor las tremendas desigualdades en la política. La frecuente opinión de que las desigualdades del mutuo ajuste partidario son tan grandes que se puede simplemente dar por sentado que una toma de decisiones de tipo central implica una mejora es simplemente una ingenuidad. La autoridad central fuerte puede ser -y lo demuestra la historia, caso tras caso-, un instrumento para proteger las desigualdades históricamente heredadas.

Una segunda objeción importante, expresada otra vez como una objeción al pluralismo, es que el ajuste partidario mutuo es

fraudulento. Los diversos participantes no representan en realidad la variedad de intereses y valores de la población. Por el contrario, representan los intereses y valores dominantes, y las relaciones que tejen entre sí demuestran que están muy equivocados los que alegan que en el pluralismo existe una saludable competencia de ideas. En su forma extrema, los críticos aseguran que las políticas las decide una clase dominante envuelta en ropajes de diversidad pluralista.

Es difícil negar la verdad esencial de esta crítica. Dividamos las cuestiones de política en dos categorías: aquellas que pertenecen a las cuestiones ordinarias de las políticas, y aquellas que constituyen las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica. Las grandes cuestiones incluyen las de la distribución del ingreso y la riqueza, la distribución del poder político y las prerrogativas empresariales. En el primer conjunto de las cuestiones comunes, ordinarias, el ajuste partidario mutuo es activo e influyente (aunque no sin defectos de desigualdad en la participación y no sin preocupantes tendencias hacia el corporativismo). El ajuste partidario mutuo está en cambio ausente de las grandes cuestiones o es débil. Un alto grado de homogeneidad de opinión -muy indoctrinada, yo añadiría- gobierna el tratamiento de las grandes cuestiones en política. Como se ha señalado con frecuencia, gracias a la homogeneidad de opinión (es decir, a la inexistencia de una efectiva competencia de ideas), las grandes cuestiones simplemente no se incluyen en la agenda.¹⁷

Existe una tercera objeción a la forma particular que adopta en muchos países, incluidos los Estados Unidos, el ajuste partidario mutuo. Es una forma en la que aunque ninguno de los participantes puede provocar un cambio por iniciativa propia, muchos o todos lo pueden vetar. Esto no es esencial para el ajuste partidario mutuo, pero es la manera en que lo practicamos en los Estados

¹⁷Peter Bachrach y Morton S. Baratz, "The Two Faces of Power", 56 *American Political Science Review* (Diciembre 1962).

Unidos. Este hecho plantea la posibilidad de que, más que tratar de suprimirlo, sería necesario cambiar su forma o las reglas que lo gobiernan actualmente, para poder dar una respuesta meditada a las imperfecciones de la toma de decisiones mediante el ajuste. A veces, los críticos del ajuste partidario mutuo parecen no tener otra lógica mejor que decir: dado que no puedo usar mi automóvil porque tiene una llanta baja, mejor lo vendo.

La política y el análisis

Por confundir al ajuste partidario mutuo con el incrementalismo en sus diversas formas, Charles L. Schultze ha establecido una relación incorrecta entre el análisis incremental (el "incrementalismo desarticulado", concretamente) y las crudezas e irracionalidades de "la política", y entre el "análisis" y las formas más convencionales de análisis, ambiciosamente sinópticas, que también él utiliza." Si lograra convencer que el incrementalismo decide las cuestiones por medio del poder y que los métodos que él utiliza deciden las cuestiones mediante la inteligencia, podría obtener una fácil victoria en su ataque contra el incrementalismo. Pero ha cometido por lo menos dos errores.

Primero, el incrementalismo analítico es análisis. No es simplemente una sustitución del análisis por la política. La palabra "incrementalismo" denota tres clases de análisis, tres métodos de análisis más modestos que los que Schultze defiende, pero son métodos de análisis al fin y al cabo. Lo que debería haber dicho es que no el incrementalismo sino el ajuste partidario mutuo es lo que hasta cierto punto sustituye el análisis por la política. La coordinación de los participantes se limita en gran medida a sus interacciones políticas y no es, en cualquier caso, una coordinación analizada y dirigida centralmente como podría ser la coordi-

¹⁸Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*. Washington, O.e. Brookings, 1968, capítulo 3 y siguientes.

nación ordenada por la mente de un coordinador cerebral. Sus patrones de interacción pueden ser deliberados -esto es, se puede pedir a diversas autoridades que interactúen unas con otras- o pueden no haber sido diseñados de antemano. En cualquier caso, su coordinación resulta de sus efectos políticos recíprocos, no de una coordinación analizada y decidida centralmente.

Incrementalismo aparte, el segundo error de Schultze es no entender el peso de los componentes analíticos en el ajuste partidario mutuo, y por supuesto en toda la "política" (*politics*). En el ajuste partidario mutuo y en la política, los participantes usan en gran medida la persuasión con el objetivo de influir los unos en los otros: de ahí que constantemente se involucren en análisis diseñados con el propósito de buscar evidencia para convertir a sus adversarios políticos o a los participantes indiferentes en aliados o cuando menos en condescendientes.

¿Se puede llevar información e inteligencia adecuada a la elaboración de políticas con esta clase de análisis partidario que busca influir en el ajuste mutuo? El concepto histórico de la competencia entre ideas reconoce su importancia al menos de manera vaga. Los procedimientos polémicos en los tribunales ponen de manifiesto lo mucho que necesitamos de esta clase de análisis en algunas decisiones. La contribución que hacen los grupos de interés a la toma de decisiones de política sucede en gran medida por medio del análisis partidario (*ipartisan analysis*). En mi opinión, el análisis partidario es la aportación más representativa de los analistas a la elaboración de la política y también la más productiva. La hechura de políticas se puede volver más inteligente con un estudio más acabado de cómo se puede mejorar el análisis partidarista y no, a la manera de Schultze, de cómo se puede limitarlo.»

¹⁹Para un enunciado más amplio de las razones, véase Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2a edición (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1979). Schultze y yo estamos de acuerdo al menos acerca de algunos de los beneficios que se pueden obtener de una clase de partidarista, el "partidarista de la eficiencia" con mentalidad de in-

Finalmente me gustaría sugerir que la mejor combinación de análisis incremental (en sus tres formas), política incremental y ajuste partidario mutuo, incluyendo el análisis partidario, posee posibilidades, aún no lo bastante exploradas, para conseguir una hechura de políticas más inteligente y más democráticamente responsable. En la obra *El gobierno representativo* de John Stuart Mill y en otras exposiciones liberales acerca de la competencia de ideas, asociada con la educación política a través de la participación, se consideran estas posibilidades, pero no se las elabora plenamente. Más sorprendente, aparecen hasta en el pensamiento maoísta, cuando acentúa que el crecimiento económico no se alcanza por la conducción desde arriba del proceso de desarrollo, sino extendiendo ampliamente la inteligencia y los incentivos mediante la fragmentación de la responsabilidad y la acumulación de logros incrementales rápidos." Las mismas percepciones, nuevas o renovadas, han aparecido dentro de la tradición de la economía ortodoxa, a la que Harvey Leibenstein y su concepto de eficiencia-X²¹ ha dado una nueva línea de desarrollo. Es todavía más significativa para los escépticos del incrementalismo y del ajuste partidario mutuo la nueva manera de entender el funcionamiento y desarrollo de la ciencia. La toma de decisiones convencionalmente sinóptica o "científica" resulta no serle fiel a la ciencia en lo absoluto. Michael Polanyi, Lakatos y Kuhn, entre otros, han revelado que las comunidades científicas normalmente practican en su trabajo científico tanto el incrementalismo como

investigador. Pero esta muy especial categoría, ejemplificada por el economista profesional o el analista de sistemas, es la única categoría de partidarista que Schultze demuestra apreciar mucho.

²⁰Mi propio pensamiento le debe mucho a Albert O. Hirschman por hacerme notar pronto la importancia de los incentivos para la resolución de problemas, además de la capacidad intelectual, en la resolución de problemas complejos. Véase Albert O. Hirschman y Charles E. Lindblom, "Economic Development, Research and Development, Policy-Making: Some Converging Views", en *Behavioral Science* (abril, 1962).

²¹Harvey Leibenstein, "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review* 56 (junio, 1966). También su *Beyond Economic Man* (Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1976).

el ajuste partidario mutuo." Incluso las "revoluciones científicas" de Kuhn son el logro de incrementalistas partidarios. Estas consideraciones acerca de cómo se practica la ciencia representan objeciones terminantes al ideal sinóptico.

Nunca he entendido del todo porqué el incrementalismo en sus diversas formas ha llegado a tener un lugar tan prominente en la literatura relativa a la elaboración de políticas. Se ha reimpresso el artículo original (1959) en alrededor de 40 antologías. Siempre pensé que) aunque cumplía con el propósito de esclarecer las estrategias incrementales de análisis de políticas y de toma de decisiones) sólo articulaba y organizaba mejor las ideas que ya circulaban ampliamente. Tampoco he entendido porqué no se acepta el análisis incremental como norma. Hasta hoy me parece bastante obvio que los problemas complejos no se pueden analizar cabalmente y que por lo tanto necesitamos estrategias para manejar hábilmente nuestra limitación.

En mi opinión) me adentré en un territorio desconocido para los científicos sociales y administradores sólo cuando hacía notar que la fragmentación de la toma de decisiones y la interacción política entre muchos participantes eran métodos no sólo para limitar el poder (como se les considera en una larga tradición de pensamiento) sino) en muchas circunstancias) para elevar el nivel de información y racionalidad útil en la toma de decisiones. Esto me llevó a examinar el análisis de políticas como un proceso social que va más allá de lo que pasa en la mente del analista, terminando en el concepto de la "inteligencia" del ajuste partidario mutuo.

Pensé también que era provechoso desarrollar un abordaje de los problemas sociales (no perfectamente, pero sí reduciendo la

²²Michael Polanyi, "The Republic of Science", *Minerva* (otoño, 1962); Imre Lakatos y Alan Musgrave (editores), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970); Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2a. edición (Chicago: University of Chicago Press, 1970). Véase también, para un estudio empírico detallado del incrementalismo, el ajuste partidario mutuo y el análisis partidario-especialmente este último- Ian Mitroff, *The Subjective Side of Science* (Nueva York: Elsevier, 1974).

incompetencia) a través de "resultantes" de interacción más que mediante "decisiones" derivadas supuestamente de la comprensión del problema. Si se pueden arreglar mejor algunos problemas aventando monedas a la suerte y no con intentos fútiles de analizar lo no analizable (o con intentos fútiles de análisis cuando no se dispone de información en lo absoluto), entonces no debe sorprender que las varias formas de interacción social tengan mayor capacidad que el análisis para abordar ciertos problemas, particularmente cuando el análisis, en el mejor de los casos, es burdamente incompleto. No hay que entender siempre un problema social para remediarlo. Esto es un hecho elemental que frecuentemente no se toma en cuenta."

Más que provocar un alud de críticas para cuestionar la utilidad del análisis incremental y el ajuste partidario mutuo, esperaba en el artículo original de 1959 y en las publicaciones posteriores motivar a mis colegas a encontrar otras estrategias de análisis sin la aspiración imposible a la sinopsis, darle una formulación más precisa al incrementalismo desarticulado como una de las posibles estrategias, y modelar el ajuste partidario mutuo como un mecanismo de "racionalidad" social más que como un mecanismo para limitar la autoridad central. Mis expectativas no se han cumplido en lo absoluto.

Algunos de mis colegas me dicen que no entienden cómo -o si- puedo reconciliar la benigna visión del pluralismo que aparece en mis trabajos sobre el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo con el escepticismo acerca del pluralismo en mi obra más reciente *Politics and Markets* que pone el énfasis en una ciudadanía indoctrinada y en el desproporcionado poder e influencia de los negocios en la política. ¿Me engaño al creer que he seguido una línea consecuente de pensamiento? Como ya lo he aclarado, las cuestiones de la agenda política en las llamadas democracias

²³Más desarrollado en Charles E. Lindblom y David K. Cohen, *Usable Knowledge* (New Haven: Yale University Press, 1979) pp.19.29.

occidentales son casi por completo cuestiones secundarias en las que la toma de decisiones es indudablemente pluralista aunque burdamente parcial. En las cuestiones fundamentales, que rara vez aparecen en la agenda, el pluralismo se debilita al punto de volverse invisible. Es cierto que mi trabajo anterior pone el énfasis en lo que funciona (aunque mal) en la política, en contraste con mi trabajo más reciente que pone el énfasis en lo que no funciona (aunque persiste). En ambos momentos, he buscado mecanismos semi ocultos. Lo único que me parece mal es la secuencia con la que di los dos pasos. Temo que sólo con la edad me volví más valiente, aunque me gustaría negar esta interpretación. En cualquier caso, las sutiles influencias y presiones de los colegas académicos son poderosas para el desarrollo de la escritura y la enseñanza de un investigador. Si no cedemos a ellas en aquello que creemos, con frecuencia, casi sin darnos cuenta, cedemos en aquello que decidimos estudiar.

Para el incrementalista desarticulado, nunca hay una última palabra. Y estas palabras no intentan ser una "última palabra acerca del incrementalismo". Ahora tengo menos familiaridad con los conceptos aquí tratados. Por muchos años me he ocupado de la política y los mercados y, por lo tanto, he debido relegar mi interés por el estudio más a fondo del incrementalismo. Ahora he regresado al estudio del conocimiento y análisis de la toma de decisiones políticas y de otras formas de resolver problemas sociales.> Espero salir del paso o intentarlo por lo menos.

5. *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?*

EN UN ARTÍCULO muy citado publicado en 1959 en la *Public Administration Review*, Charles E. Lindblom plantea una brillante justificación de la toma de decisiones en política, proponiendo el método de "salir del paso", esto es, el procedimiento de realizar cambios incrementales basados en la experiencia pasada, con el fin de llegar a políticas de acuerdo.¹ A la luz de sus desarrollos posteriores,² se presenta como una teoría bien pensada, ajustada a la experiencia práctica de los administradores y diseñada para reforzar sus patrones de conducta, otorgándoles la bendición de la aprobación científica. Comparado con el modelo "racional-exhaustivo" de toma de decisiones, comúnmente aceptado en las ciencias administrativas y en sus disciplinas afines, es indudable que el enfoque de Lindblom constituye una contribución muy valiosa.³ Su teoría se acerca mucho más a la realidad, es más precisa

* Publicado originalmente bajo el título "Muddling Through, 'science' or inertia?" en *Public Administration Review*, vol. 24, 1964. Traducción al español de Margarita Bojalil.

¹ Véase Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through" *Public Administration Review* 19, pp.79-88 (primavera, 1959). Cuando no se indica lo contrario, las citas de Lindblom que aparecen en este trabajo provienen de ese artículo, incluido en este volumen, p. 201.

² Véase especialmente Charles E. Lindblom, "Policy Analysis", *American Economic Review* 48, pp.298-312 (junio, 1958) y Albert O. Hirschman y Charles E. Lindblom, "Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views", *Behavioral Science* 7, pp.221-222 (abril, 1962). Ambos trabajos son más cuidadosos en sus conclusiones que *The Science of Muddling Through*, ambos reconocen algunas limitaciones inherentes en el método del "cambio por medio de la comparación incremental" y en sus supuestos. En un libro reciente Lindblom desarrolla más sus ideas, pero sin cambiar la fundamentación básica. Véase David Braybrooke y Charles E. Lindblom. *A Strategy Of Decision* (Free Press of Glencoe, 1963).

y se ajusta más a la naturaleza humana. Sin embargo, nos debemos preguntar si no ha sido una reacción excesiva y peligrosa la evaluación tan favorable que se ha hecho del "cambio incremental" y del "salir del paso", en el sentido de elaboración de políticas por medio de "comparaciones sucesivas limitadas".

Más concretamente, es necesario reexaminar la tesis de "la ciencia de salir del paso" en cuanto a su validez intrínseca y también en cuanto a su impacto potencial en la práctica misma de la toma de decisiones. También hay que prestar especial atención a la posibilidad de construir un modelo mixto óptimo para la elaboración de políticas, superior tanto al de "salir del paso" como al "racional-exhaustivo", pues de ello no se ha ocupado lo suficiente la literatura profesional.

1. Las condiciones que limitan la validez de la tesis de "La ciencia de salir del paso".

Reconocemos muchos momentos de penetrante lucidez en el trabajo de Lindblom. Sin embargo, son criticables dos elementos básicos de la tesis de "la ciencia de salir del paso", a saber, la naturaleza incremental de los cambios deseables de las políticas y el acuerdo como criterio de su calidad.

La estrategia básica del cambio incremental, tal como lo planteó Lindblom, es la maximización de la seguridad en los cambios. Como todo el conocimiento confiable se basa en el pasado, la única manera de proceder sin riesgo es continuar en la misma dirección sin considerar más alternativas que "aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas actualmente en uso".³ Esto es un buen consejo, pero funciona sólo bajo ciertas condiciones. El cambio incremental por "comparaciones sucesivas limitadas" no es un método adecuado para la toma de decisiones a menos que se cumplan conjuntamente tres condiciones interrelacionadas:

³Lindblom, *The Science of Muddling Through*, p.84.

- 1) los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios (satisfactorios para los decisores y para los estratos sociales afectados por la medida), para que se pueda considerar que los cambios marginales aportan una tasa aceptable de mejora en los resultados de las políticas;
- 2) no debe variar mucho la naturaleza de los problemas;
- 3) debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas.

Ahora bien, cuando los resultados de las políticas pasadas son indeseables, es preferible asumir los riesgos que implica tomar rumbos radicalmente nuevos. Por ejemplo, en países en vías de desarrollo que aspiran a un desarrollo socioeconómico acelerado, las políticas de los antiguos decisores coloniales no son, claramente, una base aceptable para establecer el camino a seguir y a modificar sólo con cambios incrementales. De manera similar, cuando en países modernos los cambios de valores vuelven inaceptables ciertos resultados de políticas antes aceptados, es necesario emprender cambios radicales de ruta respecto de las políticas pasadas a pesar del riesgo. Es el caso de la segregación en los Estados Unidos. Aun cuando se enfrenta una cuestión de política nueva, sin medidas previas, el cambio incremental de hecho resulta imposible. Por ejemplo, muchos de los problemas del *New Deal* tenían tales características nuevas, que obligaron a los decisores a efectuar cambios radicales con respecto al pasado en la mayor parte de las políticas.

Conocimientos más amplios -tecnológicos y de comportamiento- ponen a la disposición de los decisores nuevos medios de acción, que dan lugar a políticas radicalmente nuevas. Los mejores ejemplos se encuentran en la tecnología militar, en la que seguir la regla del "cambio incremental" provoca la circunstancia conocida de fuerzas armadas preparadas a la perfección para la guerra anterior. Se pueden citar ejemplos similares en casi todas las es-

feras de la acción social, donde ocurren las innovaciones en el conocimiento, como la medicina (las medidas en torno al problema de fumar) y la educación (la utilización de máquinas-de-enseñanza programadas).

Es más probable que las tres condiciones esenciales para que se cumpla la promesa de la tesis de "salir del paso" prevalezcan en situaciones donde hay un alto grado de estabilidad social. En condiciones de estabilidad, la rutina es con frecuencia la mejor política y, como el cambio ocurre lentamente, el cambio incremental en política suele ser óptimo. Pero, aun en las sociedades más estables, muchos de sus problemas cualitativamente más importantes se relacionan con cambios rápidos en los niveles de aspiración, en la naturaleza de las cuestiones y en los medios disponibles de acción, razón por la cual se requiere otro método de toma de decisiones y no ya el simple "salir del paso".

Se puede llegar a una conclusión similar examinando el acuerdo en torno a las políticas como el criterio de calidad de la política. En condiciones de estabilidad, donde todas las partes relevantes tienen una idea más o menos clara de los resultados esperados de una cierta política, donde hay correlación entre la probabilidad subjetiva y la objetiva, es evidente que una política respecto de la que hay acuerdo implicará por lo común un muy bajo riesgo de catástrofe; también, bajo tales condiciones, es mucho más fácil ponerse de acuerdo acerca de una política particular que acerca de metas abstractas. En contraste, cuando el cambio es de gran magnitud, la ignorancia puede llevar a acuerdos respecto de una política catastrófica. En estas condiciones, suele ser mucho más fácil estar de acuerdo acerca de metas abstractas y operacionales (por ejemplo, "elevar el estándar de vida", "aumentar el producto *per cápita* en un dos por ciento anualmente") que acerca de las políticas específicas para alcanzarlas, por el simple hecho de que no hay antecedentes de experiencias comunes que sirvan de base y referencia para el consenso respecto de las políticas.

Para que el lector no concluya que estos comentarios se aplican sólo a los países en vías de desarrollo, le pedimos considere un caso de política militar en el que las decisiones que habían avalado los funcionarios militares expertos fueron rechazadas por los "chicos sabios" de McNamara después de someterlas al escrutinio.

La fórmula de que el "acuerdo" equivale a la "alta calidad" es además muy peligrosa porque apela a un valor muypreciado de la ideología democrática, como lo atestigua la abundante literatura de la "administración por consenso". Por consiguiente, es necesario enfatizar que el acuerdo debe darse después del examen de las consecuencias de las políticas y no sustituirlo, a menos que se trate de áreas de políticas muy conocidas y estables.

Por lo tanto, es inescapable la conclusión de que "la ciencia de salir del paso" tiene una validez limitada. Puede tener validez en muchas áreas de política en sociedades relativamente estables, como la de los Estados Unidos, pero no en países que buscan el cambio social acelerado. Y aun en los Estados Unidos, muchos de los problemas más difíciles de políticas se deben a factores que están cambiando aceleradamente.'

2. El impacto del "salir del paso" en la realidad de la toma de decisiones.

Aunque las tesis de Lindblom incluyen muchas restricciones y advertencias, no logran disminuir el impacto de refuerzo ideológico en favor de la inercia y contra la innovación, imperantes en toda organización humana.' La tendencia de casi todas las organizacio-

⁴En su primer artículo "Policy Analysis", Lindblom reconoce explícitamente que su análisis se aplica a los Estados Unidos y a otras "democracias estables, bien establecidas, con raíces firmes" (p. 30). Pero no estudia a fondo esta limitación y no se da cuenta de que no existe ningún país hoy día, incluyendo a los Estados Unidos, lo suficientemente "estable" como para calzar con su análisis.

Es aún más peligroso que los científicos sociales acepten la actitud del "cambio incremental", porque así reducen sus funciones de innovación social. Al limitarse al cambio incremental las sugerencias del científico social disminuyen considerablemente su utilidad

nes es limitar al mínimo la búsqueda de alternativas: no hay mucho peligro, entonces, de que la administración en la vida real se vea agobiada por una búsqueda exhaustiva de todas las alternativas y por una enumeración completa de las consecuencias, con el fin de lograr una toma de decisiones "racional-comprehensiva". El modelo "racional-exhaustivo" tiene al menos la ventaja de estimular a los administradores a salir un poco de su rutina habitual, mientras que el modelo de Lindblom justifica una política de "cero esfuerzo" entre los administradores. La validez limitada de la tesis de "salir del paso" y sus efectos de reforzamiento de la inercia administrativa, juntas, constituyen una seria debilidad. Esto no significa de ninguna manera dejar de reconocer la importancia y originalidad de Lindblom al señalar las deficiencias del modelo. Esto bien podría ser una de sus contribuciones más importantes, ya que el modelo opuesto de "salir del paso" está sujeto a serias dudas. Una elección entre estos dos modelos será difícil, pero, afortunadamente, se puede evitar si nos basamos en un *tercer* modelo para la toma de decisiones de políticas públicas.

3. Un modelo normativo óptimo para la toma de decisiones.

Las bases de un modelo óptimo de toma de decisiones-son los siguientes supuestos:

- 1) la toma de decisiones óptima implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, a través de un más amplio esclarecimiento de los objetivos, una búsqueda más extensa de nuevas alternativas, intentos deliberados de ela-

para los decisores. En efecto, estos últimos conocen bien las alternativas incrementales y recurren al científico social en búsqueda de nuevas ideas. Véase Yehezkel Orar. "The Barriers Facing Policy Science", *The American Behavioral Scientists* 7, pp. 3-7. (enero, 1964) esp. pp. 4-5.

¹Se encuentra una discusión detallada de este modelo en Yehezkel Orar, *Public Policy Making Reexamined* Chandler Publishing Co., 1963). Segunda parte.

boración de expectativas, con límites explícitos, y la formulación de criterios precisos de decisión.

- 2) Los procesos extrarracionales juegan también un papel importante en la toma de decisiones sobre cuestiones complejas. La irracionalidad no sólo es inevitable por la falta de recursos y de capacidad para alcanzar una racionalidad completa, sino que, de hecho, contribuye positivamente a una mejor toma de decisiones. El juicio intuitivo, las impresiones holísticas que resultan del empaparse de una situación y la invención creativa de nuevas alternativas son ejemplos de momentos extrarracionales en una elaboración óptima de políticas. La importancia de estos procesos es reconocida por todos los decisores expertos y también por la moderna investigación en psicología, por ejemplo, los trabajos de Carl Rogers y Michael Polanyi en torno de la "experiencia" y del "conocimiento tácito" como fuentes de la intuición y la comprensión.
- 3) Estas fases extrarracionales de la toma de decisiones pueden mejorarse de diversas maneras, con discusiones de caso, sesiones de motivación y "lluvia de ideas". De manera similar, las fases racionales de la toma de decisiones pueden mejorarse, por ejemplo, aumentando los insumos (especialmente el tiempo), desarrollando el conocimiento y las calificaciones de los practicantes de las políticas y estableciendo unidades especiales de "pensamiento", dedicadas al mejoramiento de las herramientas analíticas conceptuales.
- 4) En los hechos, la toma de decisiones de los gobiernos modernos tiende a tomar los caminos de siempre, el "cambio incremental", el "salir del paso", la inercia y la rutina. Si se compara la decisión con los cambios en los problemas de las políticas, en los niveles de aspiración, en las alternativas disponibles y en el conocimiento del proceso mismo de elaboración de políticas (como las técnicas de decisión y la di-

námica de grupos) -es fácil concluir que la práctica contemporánea de la elaboración y decisión de las políticas está muy atrasada. Esto se puede y se debe mejorar.

Si se reprocesan ambos modelos, el de "racionalidad-exhaustiva" y el de las "comparaciones sucesivas limitadas", bajo la luz de estos supuestos, se puede construir un modelo óptimo-normativo para la toma de decisiones cuyas principales características serían:

- La clarificación de los valores, objetivos y criterios de decisión.
- La identificación de alternativas, acompañada del esfuerzo consciente por considerar nuevas alternativas (examinando la literatura comparada, la experiencia y las teorías disponibles) y por promover la innovación creativa de alternativas.
- El cálculo preliminar de los resultados esperados de diversas alternativas y decisiones en el caso de que parezca preferible una estrategia de riesgo mínimo o en el caso de que se prefiera una estrategia de innovación.
- En el primer caso, se debe seguir el modelo de las "comparaciones sucesivas limitadas". En el segundo, hay que fijar una fecha límite para considerar los resultados posibles que se seguirán de políticas alternativas e identificar los resultados esperados principales, con base en el conocimiento disponible y la intuición.
- La prueba de la política óptima es que los analistas están de acuerdo respecto de ella después de una discusión amplia y franca en las etapas de la primera a la cuarta.
- Se lleva a cabo un esfuerzo consciente para decidir si el problema es tan importante como para que amerite hacer el análisis más exhaustivo.
- A la base de la decisión están la teoría y la experiencia, la racionalidad y la extrarracionalidad, por lo que su com-

posición depende de su disponibilidad y de la naturaleza del problema.

-Se trata de mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad, desarrollando las habilidades de los directivos y favoreciendo el esfuerzo intelectual.

4. *La necesidad redefinida*

Plantear el problema de la toma de decisiones como una elección entre los métodos "racional-exhaustivo" y de "comparaciones sucesivas limitadas" es engañoso y peligroso. Es engañoso porque se pueden formular otros modelos de toma de decisiones. Es peligroso porque lleva a esfuerzos por lograr lo imposible o porque favorece la inercia y la continuación del *status qua*. Lo que se necesita es un modelo que se ajuste a la realidad y que al mismo tiempo se pueda utilizar para mejorarla. Asimismo un modelo que se pueda aplicar de inmediato a la toma de decisiones al mismo tiempo que permita motivar el máximo esfuerzo para producir mejores políticas en el futuro. De acuerdo con cualquiera de estos criterios, el modelo que se presenta en "La ciencia de salir del paso" es inadecuado, porque tiene una validez limitada y constituye una barrera para el mejoramiento de la toma de decisiones. El hecho de que se le haya aceptado favorablemente, resultado en parte de sus muchos méritos, refleja la disposición de los administradores y los estudiosos de la administración pública a aceptar el presente como una guía para el futuro y a contemplar la práctica actual como norma para el porvenir. La amplia aceptación de la tesis de "salir del paso" indica que la inercia y la tendencia al "cambio incremental" son en realidad fenómenos muy extendidos en los sistemas político-administrativos. Por consiguiente, hay que insistir en la necesidad de diseñar modelos de toma de decisiones

que denuncien los límites del enfoque incrementalista y las necesidades y las posibilidades de mejorar la toma de decisiones. El modelo normativo óptimo que acabamos de presentar es sólo una de tantas variaciones factibles de un modelo semejante.

Es hora de que la ciencia administrativa entre en el área de la investigación, que Lindblom ha iluminado, y que acepte el reto de proponer modelos de toma de decisiones en lugar de dedicar tiempo y recursos a las técnicas administrativas, por una parte, y a las "teorías grandiosas" por la otra. Si lo hace, la búsqueda se orientará a construir modelos normativos de toma de decisiones que combinen realismo e idealismo. Los modelos deben estar lo suficientemente cerca de la realidad como para poder ser guías factibles de acción. Al mismo tiempo, deben aspirar a una mejor calidad del proceso público de elaboración de políticas públicas y estar al servicio del mejoramiento de la realidad."

"Una buena ilustración del enfoque que se necesita en la ciencia administrativa se encuentra en Charles J. Hitch y Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Harvard University Press, 1961).

6. *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones**

A La LARGO del proceso de decisión, los propósitos genéricos de naturaleza normativa y política se vuelven objetivos específicos y precisos de uno o más cursos posibles de acción. La toma de decisión es el momento más deliberado e intencional de la conducta social, en virtud de que comporta el momento de la elección. Surge entonces la pregunta: ¿hasta qué grado pueden los actores sociales decidir su curso de acción y en qué medida son obligados a seguir el curso fijado por fuerzas que escapan a su control?

Este trabajo analiza tres concepciones de la toma de decisiones, cuyos supuestos otorgan distinto peso a la elección consciente de los decisores. Los modelos racionalistas suelen otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación. El enfoque incrementalista plantea un modelo opuesto, al que se le ha denominado el arte de "salir del paso", que parte del supuesto que se tiene poco control del entorno. Finalmente, el artículo propone y describe una tercera aproximación a la toma de decisiones sociales que, al combinar elementos de los dos enfoques anteriores, no se basa en supuestos utópicos como el primer modelo ni es tan conservador como el segundo. Por razones

• Publicado originalmente con el título "Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision-Making", en *Public Administration Review*, no. XXVII, 1967, pp. 385-392. Traducción al español de María del Carmen Roqueñf.

que resultarán evidentes, llamaré a este tercer enfoque "exploración combinada" (*Mixed Scanning*)

El enfoque racionalista

La concepción racionalista de cómo se toman y deben tomar las decisiones es la más difundida. Un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos respectivos con referencia al estado de cosas preferido. La crítica de los incrementalistas a este enfoque se centra en la distancia que existe entre los requerimientos del modelo y las capacidades reales de los responsables de tomar decisiones.¹ Han señalado que en los centros de decisión frecuentemente no hay un acuerdo específico sobre el orden de valores que indica los criterios de evaluación de las alternativas. Los valores son fluidos y afectan (tanto como son afectados por) las decisiones que se toman. Además, parece realmente impracticable el supuesto racionalista de que es posible distinguir claramente entre los valores y los hechos, entre los medios y los fines. Por ejemplo:

...la simple propuesta de ampliar el Hospital del Condado de Cook, ubicado dentro o cerca del área de la población negra, fue objeto de controversia. Muchas cuestiones de política se sumaron rápidamente al asunto, no obstante que la cuestión que despertó el debate público en la comunidad negra haya sido la de saber si, y hasta qué grado, la ampliación haría que el hospital se volviera un hospital de negros y si era deseable este tipo de hospital para proporcionar mayores prestaciones médicas a los pacientes negros. Nos encontramos aquí tanto con

¹ Véase David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, (Nueva York: Free Press, 1963), pp. 48-50 Y pp. 111-143; Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (Nueva York: Free Press, 1965), pp. 137-139. Véase también Jerome S. Bruner, Jacqueline J. Goodnow y George A. Austin, *A Study of Thinking* (Nueva York: John Wiley, 1956) caps. 4-5.

una cuestión de hecho (si el hospital será segregado, intencionalmente o no, como resultado de la naturaleza del vecindario en donde se localiza) y con una cuestión valorativa (si tener un hospital de negros es mejor que no tener ningún hospital en el área). Las facciones se alinearon de tal forma y el debate se desarrolló de tal manera que la cuestión de hecho y la de valor terminaron por diluirse en la simple pregunta de si había que construir o no la ampliación del hospital. Los que estaban en favor de la propuesta señalaron que los hechos no avalaban el cargo de segregación: "el sitio propuesto...no se considera área segregada para el uso exclusivo de un grupo racial o minoritario"; o "ningún funcionario responsable construye un nuevo hospital para aumentar la segregación"; o "el hecho de ampliar el hospital para proporcionar un servicio más adecuado a los pacientes indigentes no significa que se favorezca la segregación". Al mismo tiempo, los defensores de la propuesta señalaron que cualesquiera que sean los hechos, el argumento factual era secundario con respecto a la consideración de que "es urgente aumentar el número de camas hospitalarias... La integración puede ser una meta a largo plazo, pero la infraestructura hospitalaria es una necesidad inmediata".'

La información acerca de las consecuencias es, además, en el mejor de los casos, fragmentaria. Los responsables de la toma de decisiones no tienen ni los recursos ni el tiempo para recoger la información que requiere una elección racional. Aunque el conocimiento tecnológico, especialmente con el empleo de las COMPUTADORAS, sea un auxiliar en la recolección y procesamiento de datos, no es capaz de proporcionar la capacidad de cálculo que requiere el modelo racionalista. Puede ser válido para el juego de ajedrez pero no para las decisiones de la vida real. Por último, en vez de enfrentarse con un universo limitado de consecuencias relevantes,

quienes toman las decisiones se enfrentan a un sistema abierto de variables, a un mundo en el cual no es posible prever todas las consecuencias.' Cualquier decisor, que procede según los lineamientos marcados por el modelo racionalista, se sentirá frustrado, agotará sus recursos sin llegar a ninguna decisión y actuará sin un modelo de toma de decisiones efectivo. En consecuencia, los modelos racionalistas son rechazados por irreales e indeseables.

El enfoque incrementalista

Charles E. Lindblom y otros autores' esbozaron un modelo menos demandante de toma de decisiones con la estrategia del "incrementalismo desarticulado" (*disjointed incrementalism*). El incrementalismo desarticulado busca adaptar la estrategia de la toma de decisiones a las limitadas capacidades cognoscitivas de los decisores y reducir el espectro y el costo tanto de la búsqueda de información como del cálculo. Lindblom sintetiza los seis requisitos fundamentales del modelo de la siguiente manera:⁵

1. En lugar de intentar una revisión y evaluación que incluya todas las alternativas, los decisores centran su atención sólo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes.
2. Sólo se toma en consideración un número relativamente pequeño de políticas alternativas.
3. Sólo se evalúa un número restringido de consecuencias "importantes" en cada política alternativa.

³ Véase la revisión hecha por Kenneth J. Arrow, "A Strategy of Decision", en *Political Science Quarterly*, vol. 79 (1964), p. 585. Véase también Herbert A. Simon, *Models of Man* (Nueva York: Wiley, 1957), p. 198 y Aaron Wildavsky *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Co., 1964) pp. 147-152.

⁴ Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol. 19 (1959) pp. 79-99, [incluido en este volumen]; Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (Nueva York: Harper and Brothers, 1953); *A Strategy of Decision*; *op. cit.*; y *The Intelligence of Democracy*, *op. cit.*

⁵ Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, *op. cit.*, pp. 144-148.

4. El problema al que se enfrenta el responsable de la toma de decisiones es constantemente redefinido: el incrementalismo permite una infinidad de ajustes entre los fines y los medios y viceversa, cosa que hace que el problema se vuelva, efectivamente, mucho más manejable.
5. En consecuencia, no existe una sola decisión o una solución correcta del problema sino "una serie interminable de intentos y acercamientos" a las cuestiones mediante análisis y evaluaciones sucesivas.
6. El modelo incrementalista de toma de decisiones se describe como remediador, reparador, orientado a la mejoría de las imperfecciones sociales concretas del presente más que al desarrollo de metas sociales futuras.

SUPUESTOS MORFOLÓGICOS

DEL ENFOQUE INCREMENTALISTA

Además de un modelo y una estrategia para la toma de decisiones, el incrementalismo desarticulado implica también un modelo estructural de sociedad. Se presenta como el proceso de toma de decisiones característico de las sociedades plurales, en contraposición con la planificación centralizada de las sociedades totalitarias. Influidos por el modelo económico de la libre competencia, los incrementalistas niegan la idea de que las políticas de una sociedad puedan ser gobernadas por instituciones centrales de una sociedad, capaces de expresar el "bien" colectivo. Las políticas son, en cambio, resultado de las negociaciones entre numerosos "partidarios", gente que ha tomado partido. La forma en que se mide una buena decisión es el acuerdo entre los responsables de la política. La decisión inadecuada es la que excluye actores capaces de alterar el curso de la acción proyectada. Las decisiones inadecuadas enfrentarán obstáculos y serán modificadas. El "ajuste mutuo entre partidarios" se concibe como el medio para coordinar a los múltiples decisores y, en consecuencia, com-

pensa, en el nivel social, las deficiencias de los decisores incrementalistas individuales y la incapacidad de la sociedad para tomar decisiones desde el centro. La toma de decisiones incrementalista proclama que no sólo es un recuento realista de la forma como se decide la política en las democracias modernas, sino también el enfoque más eficaz de toma de decisiones. En pocas palabras, se trata de un modelo descriptivo y normativo.

UNA CRÍTICA AL ENFOQUE INCREMENTALISTA COMO MODELO NORMATIVO

Las decisiones tomadas por consenso entre los partidarios, sin un centro regulador y sin instituciones guía, no deberían ser consideradas como el enfoque más adecuado para la toma de decisiones. En primer lugar, las decisiones adoptadas de esta forma reflejarían, necesariamente, los intereses más poderosos, puesto que los partidarios poseen invariablemente diferentes posiciones de poder. Las demandas de los no privilegiados y de los políticamente desorganizados quedarían subrepresentadas. En segundo lugar, el incrementalismo tendería a negar las innovaciones sociales básicas, toda vez que su visión es inmediata y busca sólo variaciones limitadas respecto de las políticas del pasado. Aun si la acumulación de pequeños avances podría llevar a un cambio significativo, no hay nada en este enfoque que oriente hacia tal acumulación; los avances podrían ser circulares regresando a donde empezaron o dispersos siguiendo varias direcciones, sin llegar a ningún lado. Boulding comenta al respecto que, de acuerdo con este enfoque, "tambalearíamos a través de la historia como borrachos dando un paso incremental inconexo tras otro."⁶ Adicionalmente, los incrementalistas parecen subestimar su impacto en los responsables de la toma de decisiones. Como lo ha señalado Dror, "la tesis de Lindblom incluye una serie de advertencias, pero éstas

⁶ Kenneth E. Boulding en una reseña de *A Strategy of Decision; American sociological Review*, vol. 29 (1964), p. 931.

no logran disminuir su impacto de refuerzo ideológico en favor de la inercia y contra la innovación."⁷

UNA CRÍTICA CONCEPTUAL Y EMPÍRICA AL INCREMENTALISMO

La estrategia incrementalista reconoce claramente que no es pertinente para el subconjunto de las situaciones de grandes decisiones fundamentales,' tales como una declaración de guerra. Las decisiones incrementalistas son en mucho más numerosas que las decisiones fundamentales, pero el significado de estas últimas para la vida social no es mensurable en términos de su número; por tanto, resulta erróneo relegar las decisiones no incrementales a la categoría de excepciones. Las decisiones fundamentales marcan frecuentemente el contexto de las muchas incrementales. Dado que las decisiones fundamentales suelen ser "preparadas" por las incrementales, con el fin de evitar que la decisión final cause una transformación violenta, las decisiones incrementales podrían ser consideradas también relativamente fundamentales. Los pasos incrementales posteriores son ininteligibles sin las decisiones fundamentales y los pasos precedentes son inútiles si no condujeron a decisiones fundamentales.

En este sentido, aunque los incrementalistas sostengan que la toma de decisiones implica una elección entre dos clases de modelos de decisión, debe señalarse que:

- a) la mayoría de las decisiones incrementales especifican o anticipan decisiones de carácter fundamental, y
- b) que el valor acumulativo de las decisiones incrementales es influido en gran medida por su vinculación con las decisiones fundamentales.

⁷Yehezket Dror, "Muddling Through: 'Science' or 'Inertia'?" *Public Administration Review*, vol. 24, 1964, p. 155. (Incluido en este volumen, p. 255.)
⁸Braybrooke y Lindbloom, *A Strategy of Decision*; *op. cit.*, pp. 66-69.

En consecuencia, no es suficiente afirmar, tal y como hizo Fenno, que el Congreso impulsa principalmente cambios secundarios en el presupuesto federal (en muchas ocasiones, la comparación entre los presupuestos anuales de las dependencias federales muestra una diferencia del diez por ciento con respecto al presupuesto del año anterior)" o que el presupuesto de la defensa no varía mucho en términos de su porcentaje con respecto al presupuesto federal a lo largo del tiempo, o que el presupuesto federal sufre ligeros cambios cada año en términos de su porcentaje con respecto al PIB.¹⁰ Con frecuencia, estos cambios incrementales no hacen más que desplegar las tendencias iniciadas en momentos sociales críticos, cuando se tomaron decisiones fundamentales. El presupuesto de la defensa de Estados Unidos dio un brinco, al iniciarse la Guerra de Corea en 1950, de 5 por ciento del PIB al 10.3 por ciento en 1951. El hecho de que haya permanecido en este nivel, variando entre el 9 y el 11.3 por ciento del PIB después del fin de la guerra (1954-1960), refleja ciertamente decisiones incrementales, pero éstas fueron tomadas dentro del contexto de la decisión de entrar a la Guerra de Corea." Del resto, los números de Fenno muestran una cifra muy similar de cambios por arriba y por debajo del 20 por ciento; siete cambios representan un incremento del 100 por ciento o más y 24 cambios reflejan un aumento del 50 por ciento o más."

Resulta claro que el Congreso y otras instancias sociales de gobierno adoptan decisiones incrementales acumulativas sin cuestionar la decisión fundamental que implican, pero hay también muchas otras que parecen ser un conjunto de decisiones incre-

⁹Fichard Fenno, Jr., *The Power of the Purse* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), pp. 266 ss. Véase también Otto A. Davis, M. A. H. Campster and Aaron Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, Vol. 60 (1966), en especial pp. 530-531.

¹⁰Samuel P. Huntington, citado por Nelson E. Polsby, *Congress and the Presidency*, (Englewood Cliffs, N. J.: Hall, Prentice, p. 86.

¹¹Ibid.

¹²Fenna, *The Power of the Purse*, *loc. cit.*

mentales y son, en verdad, la instrumentación o la realización de una decisión fundamental previa. Por ejemplo, después de aprobar la creación de la agencia espacial nacional en 1958 y de aceptar respaldar al presidente Kennedy en sus metas espaciales, el Congreso llevó a cabo compromisos "incrementales" adicionales por varios años, pero todo tuvo su inicio en una decisión fundamental. En 1958, con base en sus experiencias pasadas y en la comprensión de la dinámica de los procesos incrementales, el Congreso no pudo haber ignorado que son muy difíciles de revertir los compromisos fundamentales previamente establecidos. El presupuesto espacial inicial fue relativamente bajo, pero el solo hecho de haber creado la agencia espacial lo obligó a embarcarse en incrementos presupuestales durante los años siguientes.^v

Los incrementalistas argumentan que las decisiones incrementales suelen ser remedios, pequeños pasos en la dirección "correcta" y, si resulta evidente que la dirección es "equivocada", se procede inmediatamente a rectificar el curso. Sin embargo, cuando el decisor evalúa sus decisiones incrementales y pequeños avances, para determinar si marchan o no en la dirección correcta, su juicio es influido en gran medida por los criterios de evaluación que emplea. De nuevo, uno tiene que salirse del modelo incrementalista para que sea posible determinar los criterios de corrección de una determinada decisión.

En síntesis, aunque los actores toman ambas clases de decisiones, el número y el papel de las decisiones fundamentales son significativamente más importantes que lo que los incrementalistas aseguran. Cuando faltan las decisiones fundamentales, las decisiones incrementales se vuelven un cúmulo de acciones sin sentido. Un enfoque más activo de la toma de decisiones sociales requiere entonces dos series de mecanismos:

¹³Como por ejemplo, la decisión de la Suprema Corte sobre la desegregación; véase Martin Shapiro, "Stability and Change in Judicial Decision Making: Incrementalism or Stare Decisis", *Law in Transition Quarterly*, vol. 2 (1965), pp. 134-157. Véase también el comentario de Bruce L. R. Smith, *American Political Science Review*, vol. 61 (1967), especialmente p. 151.

- a) procesos de decisión de políticas fundamentales, de altura, que definan la dirección básica de la política, y
- b) procesos incrementales que preparen las decisiones fundamentales y/o las lleven a cabo una vez que han sido adoptadas. El modelo de exploración combinada busca dar respuesta a estos dos requisitos.

El enfoque de exploración combinada

La exploración combinada es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales. Ilustremos primero este enfoque con una situación simple y exploremos después sus dimensiones sociales. Supongamos que estamos por poner a funcionar un sistema de observación del clima mundial mediante la utilización de satélites. El enfoque racionalista trataría de hacer una investigación exhaustiva de todas las condiciones climáticas, utilizando cámaras capaces de observación detallada y programando revisiones de la atmósfera entera lo más frecuentemente posible. El resultado sería una enorme cantidad de detalles, muy costosos de analizar, que seguramente sobrepasarían nuestra capacidad de acción (por ejemplo, generar nubes que puedan convertirse en huracanes o llevar lluvia a las regiones áridas). En cambio el incrementalismo se centraría sólo en aquellas regiones que han desarrollado patrones climáticos en el pasado reciente y, tal vez, en algunas regiones circundantes; ignoraría, por tanto, todas las otras formaciones climatológicas que podrían tal vez merecer atención sólo si se presentaran en regiones inesperadas.

La estrategia de exploración combinada incluye elementos de los dos enfoques al utilizar dos cámaras: una cámara con gran angular que observaría todas las partes del cielo pero sin gran detalle; una segunda cámara que enfocaría sólo aquellas áreas que, descubiertas por la primera cámara, necesitaran un examen de mayor profundidad. La exploración combinada puede, quizá, no

observar las áreas que se muestran problemáticas sólo en la cámara de detalle, pero, a diferencia del incrementalismo, no ignora los problemas y defectos manifiestos de áreas de observación que le son ajenas.

Desde un punto de vista abstracto, la exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información (por ejemplo, examinar las condiciones climáticas), una estrategia de asignación de recursos (por ejemplo, "siembra de nubes") y, como veremos más adelante, directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos. La estrategia combina un análisis detallado ("racionalista") de algunos sectores que, a diferencia del análisis exhaustivo de toda la región, resultan interesantes o necesarios, junto con una revisión "selectiva" de los demás sectores. La inversión relativa en las dos clases de exploración -la detallada y la selectiva- así como el proceso mismo de exploración, depende de qué tan costoso sería ignorar, por ejemplo, un huracán, o de qué tan costoso sería emprender sondeos adicionales y cuánto tiempo consumirían.

La exploración podría dividirse en más de dos niveles. En efecto, podría haber varios niveles de exploración de acuerdo al grado de detalle y de cobertura requerido, pero en realidad es mucho más efectivo incluir un nivel que abarque todo el universo de observación (de manera que no quede sin explorar ninguna opción importante) y un nivel de gran detalle (para que la opción seleccionada pueda ser explorada en su máxima capacidad).

La decisión de cómo asignar recursos y tiempo entre los diferentes niveles del sondeo forma parte de la estrategia. La cantidad de recursos y de tiempo a utilizar depende tanto de su monto disponible como de las combinaciones que se quieran realizar entre los diferentes niveles. Ahora bien, el monto de los gastos varía a lo largo del tiempo. Una toma de decisiones eficaz requiere que esporádicamente, o a intervalos establecidos, se intensifique la investigación de sondeo detallado para revisar los peligros y riesgos

"obvios", incluso si son remotos, y se reflexione sobre mejores líneas de ataque al problema. Los informes presupuestales anuales y los informes a la nación son, en principio, las ocasiones apropiadas.

Un aumento de este tipo de inversión es también oportuno cuando el actor descubre que el entorno se ha transformado sustancialmente o cuando observa que la cadena original de medidas incrementales no genera mejoría alguna en la situación en cuestión o que incluso la empeora. En este punto, el actor podría decidir abandonar su curso de acción, pero podría detener su decisión si un sondeo de amplia cobertura lo llevara a descubrir que sus "pérdidas" constantes están a punto de brindarle alguna solución. (Un ejemplo obvio es descubrir mediante un estudio detallado que la venta decreciente de ciertas existencias es sólo un rasgo pasajero y que la empresa tiene posibilidades de aumentar sus ganancias el año siguiente después de varios años de declinación). No se puede ver la realidad como una línea recta donde cada paso hacia la meta conduce directamente a la siguiente y donde la acumulación de pequeños avances resuelve efectivamente el problema. Con frecuencia, lo que desde el punto de vista incremental resulta un paso que aleja de la meta ("que empeora las cosas"), resulta ser desde una perspectiva más amplia el paso en la dirección correcta, como cuando se permite que la temperatura de un paciente se eleve para acelerar de esta manera su recuperación. Por tanto, la exploración mixta no solamente propone una combinación de varios niveles de exploración sino también proporciona una serie de criterios para las situaciones en las que hay que enfatizar uno u otro nivel.

En la exploración resulta esencial diferenciar las decisiones fundamentales de las incrementales. Se adoptan las decisiones fundamentales después de examinar las principales opciones que el actor visualiza en función de la concepción de sus metas, pero -en contraste con lo que recomendaría el racionalista- se omiten los detalles y especificaciones para no perder de vista el conjunto.

Las decisiones incrementales sólo se realizan dentro del perímetro determinado por las decisiones fundamentales (y de las revisiones fundamentales). En consecuencia, cada uno de los dos elementos de la exploración combinada permite reducir los efectos de las limitaciones del otro. El incrementalismo reduce los aspectos no realistas del racionalismo, limitando los detalles en las decisiones fundamentales; la contextualización del racionalismo permite que se superen los aspectos conservadores del incrementalismo explorando las alternativas de largo alcance. Las pruebas empíricas y los estudios comparativos de la actuación de los decisores muestran un tercer enfoque que es, al mismo tiempo, más realista y más eficaz.

¿SE PUEDEN EVALUAR LAS DECISIONES?

La discusión anterior asume que tanto el observador como el actor tienen la capacidad de evaluar las estrategias de decisión y determinar cuál es la más efectiva. Los incrementalistas argumentan que los valores no pueden ser jerarquizados ni sintetizados, razón por la cual no existe una definición para una "buena" decisión y la evaluación es imposible. Sin embargo, en sentido contrario, resulta razonable esperar que los responsables de la toma de decisiones, así como los observadores puedan agrupar sus valores y jerarquizarlos al menos en una escala ordinal.

Por ejemplo, muchos programas sociales tienen una meta principal tal como aumentar el control de la natalidad, desalar el agua de mar a un precio razonable, o reducir el índice de inflación a la mitad en un período de dos años. Otras metas deseables son secundarias, por ejemplo, incrementar el sector de investigación y desarrollo impulsando la investigación sobre desalación. En consecuencia, el decisor puede determinar el grado en que su meta principal ha de cumplirse para tener así el patrón de medida desde el cual evaluar la "bondad" de una política, sin por ello dejar de tomar nota de sus efectos en las metas secundarias. Al comparar

en estos términos diferentes programas, el decisor puede otorgarle a la meta primaria un valor en importancia tantas veces mayor como el de las otras varias metas secundarias. Este procedimiento se resumiría en los siguientes términos: "Debido a que una de las metas reviste la mayor importancia y las otras metas muy poca, el proyecto que no cumpla con la primera meta no es bueno y no tengo por qué preocuparme por medir y totalizar los logros que alcanzaría respecto de mis valores secundarios". Aun cuando haya dos o tres metas primarias (por ejemplo, la docencia, la terapia y la investigación en un hospital universitario), el actor puede comparar los diferentes proyectos según la medida en que realicen cada una de las metas principales. Se puede establecer que el proyecto X es adecuado para la investigación pero no para la docencia, mientras que el proyecto Y es muy adecuado para la docencia pero no tanto para la investigación, etcétera, sin tener que introducir complicaciones ulteriores queriendo medir con un mismo índice numérico la efectividad de los diversos proyectos respecto de sus diversas combinaciones de metas. En este enfoque, se puede proceder como si todos los proyectos tuvieran idéntico peso. Por último, armar una escala informal de valores no resulta tan difícil como piensan los incrementalistas. La mayoría de los agentes son capaces de jerarquizar en alguna manera sus metas (por ejemplo, los profesores de tiempo completo están más interesados en la calidad de la investigación que en la de la docencia).

Uno de los intentos más imaginativos para evaluar la efectividad de programas con objetivos difíciles de jerarquizar es el método diseñado por David Osborn, secretario asistente de Asuntos Educativos y Culturales que recomienda un esquema de multiplicación cruzada de los costos de las actividades por un número que represente el rango de los objetivos en una escala. Por ejemplo, el intercambio de los profesores de Fulbright podría contribuir a "dar prestigio cultural y respeto mutuo", "desarrollo educativo", y ganar "influencia", a los que se les darían valores de 8, 6 y 5 en la

escala, respectivamente. Estos números se multiplican luego por los costos del programa y el resultado se multiplica, a su vez, por un número imaginario, denominado "número de la nación". Este último constituye un intento de medir de manera rudimentaria la importancia para los Estados Unidos de las naciones con las cuales mantiene relaciones culturales. Este número se logra reuniendo de manera compleja ciertos datos clave, que ayudan a determinar el peso de los asuntos culturales y educativos de un país, tales como la población, el Producto Nacional Bruto, el número de estudiantes universitarios, el índice de analfabetismo, etcétera. Los números resultantes se revisan a la luz de la experiencia, como cuando, debido a un ingreso *per capita* elevado, un pequeño país de Medio Oriente pudiera llegar a ser más importante para los Estados Unidos que uno de los grandes países de Europa del Este. En este punto, los números nacionales se revisan basándose en el buen juicio y en la experiencia. Sin embargo, quienes llevan a cabo las revisiones tienen un marco de referencia básico como punto de partida y un conjunto de números que se han ajustado en función de muchos factores, en lugar de una simple conjetura arbitraria.¹⁴

De esta manera, tanto en la evaluación como en la toma de decisiones misma, el racionalismo detallado y exhaustivo resulta imposible, pero las revisiones selectivas son plausibles y pueden ser mucho más eficaces que el modelo del simple "salir del paso".

Factores morfológicos

Las estructuras que enmarcan las interacciones entre los actores se vuelven más importantes mientras más reconozcamos que la base de las decisiones no son ni pueden ser un ordenamiento per-

¹⁴Virginia Held, "PPBS Comes to Washington", *The Public Interest*, No. 4 (Summer 1966), pp. 102-115, la cita proviene de las páginas 112-113.

fecto de los valores ni un examen exhaustivo de la realidad. En parte, porque la estrategia seguida en la decisión no está determinada ni por los valores ni por la información, sino por las posiciones y las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones. Por ejemplo, el grado en que un elemento del examen combinado tiene mayor peso que el otro depende de la relación que corre entre los rangos organizacionales superiores e inferiores. En algunas situaciones, los que ocupan los rangos superiores se interesan solamente por el panorama general y se impacientan ante los detalles, mientras que los que ocupan los rangos inferiores principalmente los expertos son más dados a fijarse en los detalles. En otras situaciones, los rangos superiores evitan enfrentarse al panorama general y se empantanar en ellos, su administración y el público en los detalles.

Se debe también tomar en cuenta el entorno. Por ejemplo, un enfoque estrictamente incremental podría ser el adecuado si la situación fuera más estable y si las decisiones tomadas fueran las adecuadas desde el principio. Este enfoque resulta menos apropiado cuando las condiciones cambian rápidamente y cuando el curso de acción fue incorrecto desde el principio. En este sentido, parece no haber una estrategia de toma de decisiones efectiva en abstracto, ajena al entorno social en el que se lleva a cabo. El examen combinado es flexible; es siempre posible modificar la cantidad de tiempo y recursos destinados a la exploración general o a los diversos niveles de sondeo para hacer las adaptaciones necesarias a la situación específica. Por ejemplo, se requiere una exploración más exhaustiva si el entorno es muy mudable.

Otra consideración importante aquí se refiere a las capacidades del actor. La siguiente cita hace ver el punto a propósito de las relaciones interburocráticas: "...El Departamento de Estado tenía un atraso irremediable. Su equipo criptográfico era obsoleto, lo que dificultaba la comunicación y no existía ningún control

central en lo absoluto".» El autor continúa mostrando como, en consecuencia, el Departamento de Estado tenía menos capacidad de actuar que el Departamento de Defensa. Un actor con poco poder para llevar a cabo sus decisiones debería descansar muy poco en la exploración exhaustiva ya que aún si previera algunos productos remotos, estaría poco capacitado para hacer algo. En términos generales, a mayor capacidad de control, mayor capacidad para llevar a cabo exploraciones exhaustivas y mientras más exploraciones haya de esa clase, más efectivas serán sus decisiones. Esto nos conduce a una paradoja interesante: Las naciones en desarrollo, con una capacidad de control mucho menor que las modernas, tienden a descansar más en la planeación, aunque al final tengan que ejecutar sus planes de manera incremental. Por el contrario, las modernas sociedades pluralistas, cuya capacidad de exploración y control es mayor, al menos en algunas áreas, suelen planear menos.

En este sentido se destacan dos clases de factores que distinguen a las sociedades modernas. Mientras que todas tienen mayor capacidad de exploración y control en comparación con las sociedades atrasadas, las sociedades modernas difieren claramente en su capacidad para lograr el consenso. Las democracias deben aceptar un grado relativamente elevado de incrementalismo (aunque no tan elevado como los países en desarrollo), debido a que sus nuevas decisiones tienen mayor necesidad de apoyo por parte de los muchos y variados sectores sociales, situación que reduce su capacidad para emprender un plan de largo alcance. Es más fácil lograr el consenso en situaciones normales o para modificaciones incrementales de las políticas existentes, que para emprender una nueva política. El papel de las crisis es muy significativo en este sentido; en las democracias menos pasivas, las crisis sirven para obtener consenso en torno a cambios fundamentales de dirección (desegregación, por ejemplo).

¹⁵Foger Hilsman, *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (Garden City, N.Y.: Doubleday & Co., 1967), p. 27.

Las sociedades totalitarias, más centralistas, basadas en fuerzas que dependen menos del consenso, pueden planear más, pero tienden a exagerar las metas. A diferencia de las democracias, en las que se busca primero obtener consenso y después actuar, con realizaciones menos ambiciosas y a más largo plazo, las sociedades totalitarias generalmente intentan demasiado y demasiado pronto debido a que no necesitan buscar el consenso o evaluar las diversas resistencias. En consecuencia, cuando los informes les muestran que los logros están por debajo de lo planeado se ven obligadas a ajustar sus planes y a buscar mayor "consenso". Aunque los errores de la planeación totalitaria constituyen un gran desperdicio de recursos, la sobreplaneación y el ajuste posterior para moderar las expectativas es una estrategia de decisión parecida a la del incrementalismo desarticulado, adecuada para las sociedades totalitarias.

Una sociedad más capaz de resolver sus problemas (a la que llamé en otra parte una sociedad activa)," requiere:

- 1: Una mayor capacidad para construir el consenso, incluso mayor a lo que señalan las democracias.
2. Medios de control más eficaces, aunque no necesariamente más numerosos, que los que utilizan las sociedades totalitarias (que pueden lograrse mediante el avance del conocimiento tecnológico y mejores análisis derivados de las ciencias sociales).
3. Una estrategia de exploración combinada que no sea tan racionalista como la de las sociedades totalitarias ni tan incremental como la estrategia que defienden las democracias.

¹⁶Amitai Etzioni, *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes* (Nueva York: Free Press, 1968).

*7. Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar**

SE DICE QUE UN hombre sabio conoce y acepta los límites de su sabiduría. Pero supongamos que, al reconocer sus limitaciones, restringe todavía más sus capacidades, ¿cuál es entonces el camino de la verdadera sabiduría? En nuestra opinión, este es el dilema que deben enfrentar los decisores sociales que se inclinan por el incrementalismo. En la perspectiva incrementalista se buscan pequeños cambios -definidos como los que tienen un impacto leve en las variables del sistema- y se basan las acciones siguientes en una evaluación de los resultados observados.¹ Gran parte de su encanto está en lo modesto de sus aspiraciones. Y entre más modesto el comportamiento del decisor, más se justifica la modestia.

Aquí debemos distinguir tres variedades de incrementalismo, cada una con sus metas propias, imperativos estratégicos y razones de ser. Sin embargo, cada una utiliza básicamente procedimientos tan similares como para que se cree un parecido de familia entre todas las variedades. El incrementalismo 1 propone actuar directamente en función de los resultados: realizar pequeñas intervenciones, continuar de la misma manera si nos gustan los resultados y, en caso de que no nos gusten, intentar enseguida un pequeño paso por otro camino. Mientras que el incrementalismo 1 busca

• Publicado originalmente con el título "Thinking Big, Thinking Small and not Thinking at All", en *Public Policy*, vol. 27, no. 1, 1979, pp. 9-24. Traducción al español de Margarita Bojalil.

¹David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, Free Press, Nueva York, 1983, pp. 62-65.

no hacer uso de la teoría, el incrementalismo II se justifica por su intención de poner a prueba una teoría. Ve las intervenciones de las políticas como experimentos que son motivados por (y afectan a) un modelo teórico del funcionamiento del mundo; es partidario de los pasos pequeños porque éstos pueden ser experimentos controlados y con resultados más fáciles de interpretar. El incrementalismo III defiende también los pasos pequeños, pero los justifica sobre la base de que es más fácil revertir los efectos de las intervenciones si llegamos a arrepentirnos de nuestra elección.

Al definir estas modalidades del incrementalismo, seguimos una forma de análisis de "tipo ideal". Ni los decisores ni los estudiosos han establecido tales distinciones antes y sinceramente dudamos que muchos quieran recomendar alguna de estas formas puras sin ninguna modificación. Por lo tanto, nuestras críticas a cada una de estas variedades del incrementalismo no se refieren a ningún autor particular o a decisiones particulares. Sin embargo, se encuentran elementos de estas variedades puras en gran parte de la literatura y todavía más en la práctica de la toma de decisiones. Y, como demostraremos, muchas fallas de las políticas se deben a la influencia no reconocida de estos elementos.

*Incrementalismo I: salir del paso a duras penas
a través de cajas negras*

Estrictamente hablando, el incrementalismo es una "estrategia de decisión". Nos pide continuar con el tipo de intervención incremental que por observación previa sabemos obtiene los resultados deseables. Es un conductismo humano deliberado: la gente *decide* repetir las conductas; pero el reforzamiento es el mecanismo que dicta el comportamiento futuro. En esencia, dicho crudamente, pero con bastante exactitud, esta estrategia de decisión es una reacción no reflexiva. El decisor emprende lentos y pequeños cambios. Si le gustan los resultados continúa con más de lo mismo, definiendo "lo mismo" en términos de la naturaleza básica de su

acción anterior.' Si no le gustan los resultados, intenta otra cosa. Mientras el decisor común, al enfrentar una información nueva siente la obligación de tratar de entenderla, el incrementalista 1 sólo necesita responder reactivamente a ella. Un decisor a la manera del incrementalismo 1 en el papel de banquero central podría, por ejemplo, aprender a elevar muy poco los impuestos cada vez que la tasa de inflación sube, sin nunca molestarse por descubrir la causa de la inflación; mientras el remedio funcione, seguirá usándolo. Si "piensa en pequeño", el incrementalista 1 no tiene que pensar en lo absoluto. Como escribe Lindblom en *A Strategy of Decision* el incrementalismo 1 "se puede adaptar a la ausencia de teorías -es una manera de sostenerse sin teoría cuando es necesario".² Demos por hecho que los decisores trabajan sin hacer el menor uso de ninguna teoría; es decir, no han estructurado generalizaciones empíricas en una armazón teórica coherente. A la manera de la estrategia del incrementalista 1, dejan de lado la investigación que trate de darle cuerpo a esas teorías y simplemente reaccionan a los resultados concretos de las políticas. Al hacerlo, tratan al mundo como una caja negra: meten insumas de políticas

²Estamos hablando de la "descripción intencional" que hace un hombre de sus actos; este término nos sirve para reconocer el hecho de que hombres diferentes pueden describir el mismo acto en términos de diferentes categorías. Un hombre podría "contratar otro empleado", mientras que otro podría "contratar un experto en electrónica"; al votar en favor de cortar los fondos para comida en las escuelas en una ley de asignación de recursos, un congresista podría estar votando para "estabilizar el presupuesto" y otro para "ponerle un alto al socialismo invasor". Lo que contará como el mismo paso incremental en las siguientes etapas será lo que el agente crea que se ajusta más o menos a esta descripción.

³Braybrooke y Lindblom, *op. cit.*, p.118. Esto apenas se puede tomar en cuenta como un comentario hiperbólico que se aparta del curso básico del libro, ya que el tema del capítulo cuarto trata de mostrar que el incrementalismo desarticulado se adapta como ninguna otra estrategia a las situaciones de decisión caracterizadas por cambios pequeños en una dimensión y un *bajo entendimiento* en la otra. (Hay diferencia entre entendimiento "bajo" y "ausencia" de entendimiento, desde luego, lo que sugiere que los autores quieren confundir el incrementalismo 1 con el incrementalismo 11). El entendimiento teórico se encuentra en una línea continua que va desde la ausencia de entendimiento en un extremo hasta la presencia de teorías robustas o completas en el otro. La fundamentación del incrementalismo 1 presupone que no tenemos ningún entendimiento teórico del sistema y nuestra crítica de esa estrategia se basa en el absurdo del incrementalismo en ese caso. En cualquier otra parte de la línea continua, estaríamos hablando del incrementalismo II,

en un extremo para ver qué productos salen del otro. La meta del incrementalismo I es producir directamente resultados maximizadores de la utilidad. La estructura básica de su estrategia es:

- 1) Elegir arbitrariamente una intervención incremental.
- 2) Si los resultados son positivos, repetirlo en una escala un poco mayor.
- 3) Si los resultados son negativos, cambiar a alguna otra intervención elegida arbitrariamente y que no haya producido efectos negativos considerables hasta el momento.

La razón para realizar y aumentar las intervenciones con pequeños incrementos es la probabilidad de que produzcan, a su vez, incrementos igualmente pequeños en los resultados, ofreciendo a los decisores oportunidades posteriores para ajustar las políticas. El gran miedo del decisor que actúa según el incrementalismo I es que, al apretar alocadamente demasiados botones en la caja negra, pudiera hacerla explotar.

Toda vez que ha renunciado a la búsqueda del entendimiento teórico de lo que sucede adentro de la caja negra, el incrementalista I no tiene necesariamente la menor idea de cómo los insumos llegan a elaborar los productos. Sin embargo, argumenta que no necesita entender cómo opera el sistema, no importa cuán útil pudiera ser ese entendimiento si le fuera concedido. Sólo necesita saber cómo hacer que el sistema funcione a su favor, lo que logra tan sólo con observar cuáles son los insumos que llevan a los productos más satisfactorios. Un grupo consultor del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales escribe acerca de las innovaciones educativas: "Uno puede estar bien dispuesto a pagar el precio de saber si funciona o no la contratación por desempeño, sin tener que saber al mismo tiempo por qué funciona o deja de hacerlo".⁴

⁴Henry W. Riecken y Robert F. Boruch, editores, *Social Experimentation*, Academic, Nueva York, 1974, p.33. No afirman que no sería útil el entendimiento. Sólo afirman que no es necesario y es esto lo que tenemos que discutirles.

Las políticas públicas siempre generan información útil para la retroalimentación y el aprendizaje. Nuestra crítica del incrementalismo 1 es simplemente que, al trabajar con una caja completamente negra, uno no puede saber qué pensar de las políticas. En agudas palabras de Coddington: "Nada engaña tanto como la apariencia del éxito". Como lo explica Merton: "a menos que se pueda identificar la variable teórica central, no hay fundamentos para suponer que se obtendrán los mismos resultados en otras ocasiones."⁵

Una falla particularmente seria del incrementalismo 1 es que, si no tenemos el más mínimo entendimiento teórico, no podremos saber tampoco qué es una intervención incremental. Braybrooke y Lindblom definen un cambio incremental como aquel que tendrá sólo un impacto marginal en otras variables del sistema. Pero los decisores que se guían por el incrementalismo 1 no pueden saber qué tan grande podrá ser la reacción al cambio hasta que lo hayan intentado. Nadie consideraría seriamente que la opción de tirar nada más que una pequeña bomba en los suburbios de Leningrado, para poner a prueba las reacciones de los soviéticos, sea un paso incremental. Ello se debe a que estamos lo bastante seguros de nuestra teoría acerca de lo que motiva la política exterior rusa para saber que esta acción sería considerada una violación fundamental de su soberanía y que ellos reaccionarían en consecuencia. Si no tuviéramos una teoría semejante, no tendríamos manera de saber si una cierta decisión es o no un paso incremental.

Otra falla grave de la estrategia de decisión del incrementalista 1 es que, al no saber qué sucede dentro de la caja negra, el decisor no puede tener manera de saber cuánto debe esperar para que los insumos de sus políticas encuentren la salida en su paso a través de la caja. Si interpreta el resultado demasiado pronto, tendrá a la vista sólo los resultados de las actividades de sus predecesores,

⁵ Alan Coddington, "Re-thinking Economic Policy", *Political Quarterly*, 45: 426-438, 1974, véase la p.438. Robert K. Merton, "The Role of Applied Social Science in the Formulation of Policy", *Philosophy of Science*, 16: 161.-181, 1949; reimpresso en Merton, *Sociology of Science*, University of Chicago Press, Chicago, 1973, pp.70-98, véase p. 96.

si lo hace demasiado tarde, habrá perdido la oportunidad de captar su propia información. Para complicar las cosas todavía más, cualquier política normalmente tiene efectos a corto y largo plazo, de tal manera que siempre se presentarán ante el decisor resultados en parte suyos y en parte de los demás. Incluso con una teoría bien elaborada es difícil a menudo resolver estos problemas. Si se trabaja con una caja negra, es imposible determinar de qué o quién depende el resultado.

El desplome de la otrora poderosa economía británica y la incapacidad de los gobiernos británicos para detenerla ofrecen un buen ejemplo. Éste no es un caso paradigmático de incrementalismo J, porque los gobiernos no consideraron la economía como una caja totalmente negra. Tenían muchas teorías acerca de cómo resolver mejor el problema. Es más, tenían demasiadas. Debido al profundo desacuerdo de sus consejeros económicos y a la fuerte presión a que estuvieron sometidos para lograr resultados rápidos, los gobiernos británicos enfocaron en gran medida el problema de la decisión según una manera incremental I. Intentaron muchas opciones de política en rápida sucesión -atacar el déficit de la balanza de pagos, introducir restricciones y controles de precios y salarios, cortes en el gasto público- y rechazaron cada una al no producir rápidamente resultados claros y exitosos. Bacon y Eltis ofrecen buenas razones para creer que con cualquiera de estas estrategias se hubiera obtenido un buen resultado si tan sólo se les hubiera dado más tiempo. Pero los gobiernos, al actuar sin ninguna referencia teórica, no tenían una idea clara de cuánto tiempo de espera pedir a los insistentes ciudadanos y a los gnomos de Zurich para ver resultados.'

⁶Robert Bacon y Walter Eltis, *Britain's Economic Problem*, Macmillan, Londres 1976. Braybrooke está en lo cierto al recordar que los incrementalistas nunca sostuvieron que su estrategia no pudiera llevar a error, sino sólo que era lo mejor que se podía hacer en esas circunstancias. Sin embargo, se puede sostener que si los gobiernos británicos hubieran utilizado la clase de teorías que proponían Bacon y Eltis (y que bien podrían haber propuesto sin el beneficio de la visión retrospectiva), podrían haber detenido la caída utilizando cualquiera de los instrumentos de política el tiempo necesario para que se evidenciara su influencia.

Normalmente los incrementalistas deciden cuándo realizar la evaluación final y establecen discrecionalmente una fecha límite.⁷ Los decisores con otras estrategias podrían, por supuesto, justificar el uso de un determinado horizonte de tiempo o de un cierto periodo de vencimiento afirmando que, dado su entendimiento teórico del proceso en cuestión, tienen motivos para creer que la mayoría de los resultados podrían ocurrir en otro momento. Pero el incrementalista 1 desconoce cualquier razonamiento de este tipo; para él la elección de un tiempo límite es sumamente arbitraria. La única manera en que puede evadir esta crítica es asegurando que no es importante la elección de plazos y límites de tiempo. Para un decisor a la manera del incrementalismo 1 esto no puede ser sino una simple aseveración, porque supone que los resultados de su acción se darán pronta y completamente dentro del periodo especificado, pero este supuesto es indefinible si no se cuenta con un entendimiento teórico del sistema.

Ahora bien, esta suposición, además de irreflexiva, tampoco está aprobada. Los cambios incrementales en un factor no provocan normalmente cambios inmediatos e incrementales en la misma medida en otras variables. Aun cuando parezca ser el caso, las apariencias pueden ser engañosas. Muchos de los argumentos de la teoría de catástrofes son exagerados, pero es enteramente correcta la advertencia de que las funciones de respuesta que se desarrollan sin problemas a lo largo de un dominio amplio de la realidad puede de golpe comportar discontinuidades muy dramáticas en uno o más puntos.' Las desviaciones más comunes respecto de este supuesto de respuesta incremental se presentan en la

⁷Para una discusión crítica de estas prácticas, véase I.M.D. Little y I.A. Mirtlees, *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Basic Books, Nueva York, 1974, secciones 1.6.15.7. En un contexto ligeramente distinto, Braybrooke y Lindblom, *op. cit.*, p. 64, mencionan la cifra de cinco años con una tranquilidad que es significativa.

BE.e. Zeeman, "Catastrophe Theory", *Scientific American*, 234: 65-83, abril, 1976. Cf. Gina Bari Kolta, "Catastrophe Theory; The Emperor Has No Clothes". *Science*, 196-287, 350-351, 15 de abril, 1977 y cartas de Marjorie Senechal, Marc Lewis, Robert Rosen y Michael A.B. Deakin, *Science*, 196:1270, 1272, 17 de junio, 1977.

forma de efectos latentes y efectos de umbral. Por ejemplo, la atmósfera puede deshacerse por sí misma de ciertas cantidades de contaminantes de SO, pero si se rebasa cierto umbral, le resulta imposible. Existe evidencia de que los carcinógenos funcionan de la misma manera; producen cáncer sólo cuando se rebasa cierta dosis crítica de saturación. Los sistemas sociales exhiben propiedades análogas como, por ejemplo, en el fenómeno de "sobresaturación" de un barrio: cuando la proporción de familias negras o de habitaciones sobrepobladas rebasa un número crítico, los residentes huyen en masa y abandonan el barrio que se convierte, entonces, en un barrio de población exclusivamente negra o en un barrio pobre. Los efectos latentes también son comunes. El pulmón negro tarda en aparecer. Los efectos sociológicos de las innovaciones educativas no se harán sentir sino hasta la siguiente generación,"

Los efectos latentes o de umbral provocan en los incrementalistas una reacción como de reflejo de rodilla, frente a resultados de políticas completamente inadecuados. Los efectos de umbral engañan a los incrementalistas porque aparecen sin hacerse anunciar. Los cambios incrementales en los insumos pueden producir cambios incrementales en los productos hasta que se rebasa el umbral, y en este punto el cambio de los resultados ya no será de ninguna manera incremental.¹⁰ Los efectos latentes engañan a los incrementalistas porque aparecen tarde. Si los beneficios de una política aparecen inmediatamente, pero sus efectos negativos tardan cien años en aparecer, los decisores a la manera del incre-

⁹Jerome Cornfield, "Carcinogenic Risk Assessment", *Science*, 198:693-699, 18 de noviembre, 1977. Richard Rose, "Coping with Urban Change", *The Management of Urban Change in Britain and Germany*, Sage, Londres, 1974, pp. 5-25, sostiene que es necesaria la previsión cuando las políticas implican cambios con retrasos de tiempo o cruzar umbrales. Alfred E. Kahn estudia de manera similar las fallas de mercado comunes en la economía en "The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections and the Limits of Economics", *Kyklos*, 19:23-47, 1966.

¹⁰Braybrooke observa correctamente que ello ocasiona problemas sólo para aquellas políticas que traspasan el umbral. Pero dentro del entendimiento teórico no existe una manera de saber dónde está antes de haberlo traspasado. Los incrementalistas no pueden planificar para evitar cruzar umbrales.

mentalismo 1 ampliarán su programa durante un siglo antes de que irrumpen las consecuencias indeseadas de la intervención del primer año; y aun si detienen inmediatamente el programa, seguirán cosechando los frutos cada vez más lastimeros de cien años de una intervención gubernamental equivocada. Para ejemplificar los desastres de políticas, atribuibles a efectos latentes, consideremos algunos problemas relacionados con la autorización de nuevos medicamentos, aunque no sea por completo un caso de la caja negra del incrementalismo 1. Para investigar los efectos de las drogas, ya no se utilizan los procedimientos del llamado "escuadrón de veneno", formado por "doce jóvenes robustos que tomaban todas sus comidas en la Dirección de Química, donde se les administraban dosis diarias de químicos tales como borax o formaldehído" y estaban bajo vigilancia médica para descubrir cualquier efecto negativo." Con los medicamentos hoy sometidos a investigación, el proceso químico es comprendido y las pruebas de laboratorio realmente parecen ser una experimentación rigurosa. Pero en otros casos, nuestra comprensión de los mecanismos de investigación es mínima, se está ante una caja negra en las pruebas de experimentación, y es difícil salir de dudas acerca de su calidad. En estos casos son especialmente dañinos los efectos latentes. Se aprobó el uso general de talidomida y del estrógeno DES cuando no evidenciaban ningún efecto negativo en quienes los ingerían. Sólo después de haberse usado ampliamente se descubrieron sus efectos latentes -daños a la segunda generación. Fue así como no se pudieron anticipar las deformidades en los hijos por la talidomida y el cáncer vaginal en las hijas de los consumidores de DES, porque los procedimientos de prueba se parecían demasiado a los del incrementalismo 1.¹²

¹¹Robert Friedel y John W. Servas, "The Saccharin Flap of '07'", *Washington Post*, p.CS, 27 de marzo, 1977.

¹²M.L.K. Pringle y D.O. Fiddles, *The Challenge of Thalidomide*, Longman, Londres, 1970. Morton Mintz, "Of Mice and Men: Predicting the Origins of Human Cancers", *Washington Post*, 24 de octubre, 1976, p. K13-1116. William N. Hubbard, Jr., "Preclinical Problems of New Drug Development", *Regulating New Drugs*, Richard L. Landau, editor, Center for Policy Study, University of Chicago, Chicago, 1973, pp.35-51.

Una vez más, los incrementalistas 1 serían capaces de resolver tales problemas sólo si introdujeran demoras en su patrón de respuesta. Posponer la fecha límite de la evaluación puede resolver el problema hasta cierto punto. A fin de cuentas, los americanos se salvaron de la tragedia de la talidomida gracias a la lentitud de los reguladores burocráticos. Sin embargo, topa con dos serias objeciones cualquier estrategia similar. Primero, dada su metodología de la caja negra, los incrementalistas 1 deben introducir demoras, pero sin poder argumentar teóricamente porqué deben existir tales retrasos y por cuánto tiempo deben durar. Existe, por una parte, el peligro de que no duren lo suficiente para detectar todos los efectos de una política. Por otra parte, existe el peligro de que ocurra la clase de abusos que Anderson describe en *The Federal Bulldozer*:

Algunos dicen que es demasiado pronto para juzgar el programa federal de renovación urbana, pues sólo tiene quince años... Según esta lógica no se deben juzgar los programas gubernamentales a menos que estén terminados o que procedan como estaba planeado... Posponer la evaluación es simplemente aceptar de manera implícita que el programa prosiga sin saber porqué.¹³

La lógica de la estrategia del decisor que actúa según el incrementalismo 1 no obliga a una demora tan grande, pero tampoco ofrece ninguna razón para prohibirla. La segunda objeción a las demoras que necesitan los incrementalistas para resolver el problema de los efectos latentes es que hay legítimas exigencias de acción rápida. Si son seguros y efectivos, los nuevos medicamentos deberían ser accesibles al público lo más pronto posible. Con las demoras del incrementalismo 1, deberíamos por fuerza esperar,

¹³Martin Anderson, *The Federal Bulldozer*, MIT Press, Cambridge, 1964, p.246. Sam Peltzman, "The Benefits and Costs of New Drug Regulation", *Regulating New Drugs*, Landau, editor, 1972, pp.119-211.

tal vez por mucho tiempo, para ver si los nuevos medicamentos son seguros y efectivos. Podríamos resolver nuestras dudas con mayor prontitud si tratamos de alcanzar el entendimiento teórico de los peligros potenciales.

Es importante saber que hay otras opciones genuinas de acción y no sólo esperar a ver qué pasa. Lo que realmente necesitamos para poder anticipar los efectos latentes o de umbral es un conjunto bastante completo de generalizaciones empíricas integradas teóricamente. Podemos comenzar a elaborarlas de varias maneras. Un método es construir modelos que simulan el sistema y observar, entonces, cómo se comportan. Los decisores del Pentágono llevan a cabo juegos de guerra en busca de claves sobre el comportamiento esperado de los líderes soviéticos, estudiando la manera como se comportan los que fueron designados para representar sus papeles. En un nivel más elaborado, los modelos por computadora del comportamiento de la economía nacional ayudan a los planificadores nacionales a juzgar los efectos de sistemas análogos. Los experimentadores de la *Food and Drug Administration*, que trabajan con base en una comprensión teórica bastante fina de las similitudes y diferencias entre la fisiología humana y la de chimpancés y ratones, pueden inferir los efectos de nuevos medicamentos sobre los humanos al observar sus efectos en animales de laboratorio. Las analogías históricas también pueden ser útiles, si tenemos una base teórica para creer que son buenas analogías. Un tercer método emplea un conjunto de proposiciones relacionadas lógicamente. Si tenemos buenas razones para creer que estas proposiciones en efecto poseen validez empírica, podemos usar tales sistemas y determinar deductivamente los efectos probables de nuestras intervenciones. Dados ciertos axiomas, los economistas matemáticos, por ejemplo, pueden sin problemas deducir los efectos de elevar la tasa de interés.

Un ejemplo simple de lo que la búsqueda de decisiones informadas teóricamente podría aportar a las decisiones es la manera

como se estudió la decisión de permitir o no el aterrizaje del *Concorde SST*. El secretario de transporte William Coleman, un poco a la manera de los incrementalistas 1, propuso decidir con base en los resultados recogidos en un periodo de 16 meses de demostración. La elección de esta fecha límite no era del todo arbitraria -Coleman tenía razones teóricas para suponer que necesitaba un periodo de tal duración. Pero fue arbitrario de su parte asegurar que "un periodo de demostración de 16 meses sería lo suficientemente largo" para conseguir y evaluar la información sobre el ruido del avión al despegar y aterrizar y sobre su impacto en los habitantes de las cercanías a los aeropuertos. Hay bastante evidencia de que los efectos psicológicos del ruido de los aviones en los humanos son acumulativos, así que tras una larga exposición al ruido pueden aparecer ciertas tendencias graves que en un experimento breve no aparecerían. A la luz del incrementalismo 1, un gobierno se vería obligado a introducir demoras increíblemente largas en su proceso de decisión, obligando a los franceses y británicos a esperar demasiado tiempo para conocer la decisión. En cambio una investigación orientada teóricamente volvería a examinar la evidencia de los trabajadores de aviación y de la gente que vive cerca de los aeropuertos con el fin de obtener una explicación teórica unitaria de los varios resultados contradictorios." Hasta aquí nos hemos ocupado de ofrecer ejemplos de cómo la falta de entendimiento teórico puede ocasionar fallas en las polí-

¹⁴ William T. Coleman, Jr., *The Secretary's Decision on Concorde Supersonic Transport*, Department of Transportation, Washington, D.C., 1976, p.61. Karl D. Dryer, "Psychological Reactions to Aircraft Noise", *Science*, 151: 134655, 1319, 18 de marzo, 1966, resume la evidencia que indica que "después de un ajuste inicial y de conocer la naturaleza del ambiente de ruido en el que se vive, la gente tolera cada vez menos, no más, la exposición prolongada al ruido de los aviones". Acerca de la pregunta de si esto es mera molestia o un daño real, la evidencia es mixta. El Proyecto Anehin, un estudio de hombres que trabajan en aviones comerciales, no encuentra ninguna conexión con enfermedades mentales. [Michael Rodda, *Noise and Society*, Oliver and Boyd, Edinburgh, 1967, pp. ss]. Pero un número desproporcionado de pacientes admitidos en hospitales psiquiátricos proviene de poblaciones alrededor del aeropuerto de Heathrow. Abey Wickrama, M.F.A'Brook. F.E.G. Gatinoi y C.F. Herridge, "Mental Hospital Admissions and Aircraft Noise", *Lancet* (13 de diciembre, 1969), pp.1274-1277.

ticas. Una *reductio ad absurdum* todavía más drástica de la premisa del incrementalista 1, relativa a que es posible funcionar sin teoría, se puede lograr tal vez si partimos de la premisa opuesta. Centremos nuestra atención sobre las políticas en las que tenemos un entendimiento teórico comparativamente completo acerca de cómo y por qué operan. Un ejemplo es el programa espacial. La teoría nos advierte claramente que debemos esperar efectos latentes: era mucho lo que se tenía que hacer antes de que el hombre pudiera caminar en la luna. Si los congresistas hubieran tratado el programa como una caja absolutamente negra y decidido la asignación presupuestal de la NASA con referencia a los resultados tangibles, fruto del gasto del año anterior, jamás se habría renovado el programa. Ningún hombre habría caminado en la luna después del primero, segundo o tercer año. Los congresistas, por supuesto, apreciaron lo que implicaba organizar una tarea tan complicada como la de la NASA y accedieron a seguir asignando recursos. Los congresistas pueden evitar las consecuencias obviamente absurdas del incrementalismo 1, que los induce a dar por terminado un programa antes de tiempo, sólo si se apoyan en el conocimiento teórico de los procesos involucrados."

Además de decirnos qué tanto debemos esperar para alcanzar respuestas significativas, las teorías también nos pueden decir qué tan prolongada debe ser una intervención para que ésta tenga algún efecto. A veces sabemos lo suficiente acerca de un sistema para estar seguros de que el cambio propuesto es demasiado

¹⁵Paul R. Schulman, "Nonincremental Policy-Making", *American Political Science Review*, 69: 135-470, 1975. No hay que interpretar esto como un apoyo a las propuestas de Amitai Etzioni en "Mixed Scanning", *Public Administration Review*, 27:385-92, 1967 [Incluido en este volumen], como lo cree Schulman. Etzioni aconseja que se utilicen los procedimientos racionalistas-sinópticos para elegir amplias líneas de acción en políticas y procedimientos incrementales para completar los detalles. Pero cuando se sabe que la política propuesta es perfectamente divisible y el sistema en el que interviene responde sin tropiezos, es suficientemente seguro tanto para usar estrategias pequeñas como para elegir también líneas amplias de política. Cuando, por el contrario, esto no se sabe -o se sabe que no es cierto- no se puede confiar en el incrementalismo ni siquiera para el propósito de completar los detalles.

pequeño para que pueda notarse. Un ejemplo bastante común es un programa experimental de vacunación de viruela en el que se administra una cantidad minúscula de vacuna a los sujetos. Los científicos pueden predecir con seguridad que determinadas cantidades de vacuna no serán suficientes para producir una reacción suficientemente fuerte en los sujetos y generar inmunidad." De manera similar, Marx y Engels se basan en sus hipótesis teóricas acerca de la necesaria lucha de clases para concluir que los "pequeños experimentos" de Saint-Simon, Fourier, Owen y otros socialistas utópicos están por fuerza destinados al fracaso por ser demasiado modestos." Las teorías con frecuencia pueden decirnos que algunas políticas fallan, no porque se sustenten en errores fundamentales, sino más bien porque son demasiado modestas y, de alguna manera, parciales. Por lo tanto, está condenado al fracaso el absurdo argumento de que el incrementalismo 1, sin apoyo de un entendimiento teórico del sistema, pueda ser una estrategia aceptable de decisión. Se requiere teoría para que los decisores:

16 Martin Rein y S. M. Miller, "The Demonstration as a Strategy of Social Change", en Rein, *Social Policy*, Random House, Nueva York, 1970, pp. 138-152, especialmente la p. 42, reflexionan acerca de esta posibilidad en términos generales e hipotéticos: "No se logrará mucho con una demostración para probar si un número mayor de trabajadores sociales que ofrezcan más servicios individualizados permitirán a quienes los reciban rehabilitarse y tener un mayor respeto de sí mismos si los mismos requisitos de la beneficencia humillan y degradan a los beneficiarios invadiendo su privada constantemente con una crítica moral implícita". Para un ejemplo menos hipotético, considérese el caso del Programa para la Movilización de la Juventud. Peter Marris y Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform*, Atherton Press, Nueva York, 1967, p.89, concluye que: "En sus programas tanto de empleo como de educación, fue la incapacidad para extenderse más allá de los límites de la acción local y de enfrentar los problemas nacionales en el origen de sus frustraciones lo que paralizó a los proyectos".

17 El *Manifiesto comunista* continúa: "Para realizar todos estos castillos [experimentales] en el aire, se ven obligados a hacer un llamado a los sentimientos y los bolsillos del burgués. Se hundan poco a poco en la categoría de los socialistas reaccionarios conservadores... y difieren de éstos sólo en una pedantería más sistemática y en su creencia fanática y supersticiosa en los efectos milagrosos de su ciencia social". Véase también John Carruthers, *Socialism and Radicalism*, Hammersmith Socialist Society, Londres, 1894: "Cada medida paliativa tiene sus propias consecuencias negativas, y éstas casi siempre son mucho peores que lo que se pretendía curar. A menos que nos hagamos a la idea de tener un vestido completamente nuevo, debemos estar preparados para andar en harapos, porque los parches no mejorarán el vestido viejo".

1. sepan qué se puede considerar como una intervención incremental;
2. interpreten y actúen según los resultados de sus remedios y remiendos incrementales, y
3. sepan cuándo pueden intervenir con seguridad. La primera opción para un decisor -es más, la única- frente a una caja negra es tratar de levantar la tapa un poquito.

Incrementalismo 11: el Fundamento Epistémico

El incrementalismo I sostiene que puede funcionar sin el menor entendimiento teórico del sistema en que se interviene. Hemos demostrado que siempre se requiere un poco de teoría. Y cualquier teoría, por pobremente elaborada que sea, cumple el requisito. Sin embargo, el carácter del incrementalismo cambia por el hecho de introducir la teoría. Mientras que el incrementalismo I reacciona sin reflexionar ante los resultados de las políticas, el incrementalismo II reconoce que se apoya en teorías acerca de cómo se comporta un sistema y utiliza procedimientos incrementales para perfeccionar tales teorías.

Los defensores del incrementalismo II consideran explícitamente que se trata de una estrategia de investigación que usa como laboratorio la arena misma de las políticas. Los partidarios de este enfoque conceden que el incrementalismo II no puede sustituir el conocimiento teórico, pero aseguran que puede contribuir en mucho a la generación de este conocimiento. A partir de una teoría embrionaria y de hipótesis tentativas, los cambios incrementales proporcionan datos contra los que se pueden probar las hipótesis y refinar las teorías." La meta del incrementalismo II es

¹⁸Robert S. Golbarb, "Learning in Government Program and the Usefulness of Cost-Benefit Analysis: Lessons from Manpower and Urban Renewal History", *Policy Sciences*, 6: 281-299, 1975, p.283 **escribe**, "Sabemos relativamente poco acerca de la relación entre los insumos y los resultados en problemas sociales, y una teorización *a priori* en el mejor

producir modelos teóricos que podamos usar para manipular el sistema en nuestro mayor provecho. La esencia de la estrategia del incrementalismo II es como sigue:

1. Empezar con una hipótesis informada teóricamente acerca del sistema.
2. Sobre esa base, elegir no arbitrariamente una intervención incremental en razón de su utilidad práctica y epistemológica.
3. Observar los resultados de la intervención.
4. Revisar la hipótesis o cambiarla si es preciso.
5. Repetir el procedimiento experimental.

En este contexto de prueba de las hipótesis, el incrementalismo II tiene una argumentación epistemológica muy especial: es mucho más fácil construir las cadenas causales si se efectúan sólo cambios pequeños en unas pocas variables cada vez. "El ingeniero que procede gradualmente, pieza por pieza", observa Popper, "evita emprender reformas de tal complejidad y alcance que le impidan desentrañar causas y efectos y saber qué está haciendo en realidad".¹⁹

Son dos las maneras en que el programa de investigación del incrementalista II es defectuoso. Una es la posibilidad de que se

de los casos ofrece primero anticipaciones vagas de resultados reales. Es necesario complementar una teorización semejante 'aprendiendo sobre la marcha' para tener una plena apreciación de los costos y los resultados..." Véase también: Sidney y Beatrice Webb, *Methods Of Social Study*, Cambridge University Press para la LSE, Cambridge, 1932, pp. 220-227; Karl R. Popper, *The Poverty Of Historicism*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1957; Alice M. Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1971, cap. 5; Donald T. Campbell, "Reforms as Experiments", *American Psychologist*, 24:409-429, 1969; *The Great Society*, Basic Books, Nueva York, 1974, pp.211-220; y Riecken and Boruch, editores, *Social Experimentation*.

¹⁹Popper, *Poverty of Historicism*, p. 67; véase también su *Open Society and Its Enemies*, 5a ed., Princeton University Press, Princeton, 1966, vol. 1. cap. 9 y especialmente pp.162-163. D.Z. Phillips, "Forty Years Old", *Anti-Naturalism, and Problems of Social Experiment and Piecemeal Social Reform*", revisa los problemas de este enfoque en los recientes intentos de la "investigación de evaluación". *Inquiry*, 19:403-425, 1976.

contamine el experimento mismo. (Algunas veces podemos corregir esta contaminación con ayuda de nuestro conocimiento teórico del sistema, pero otras veces resulta imposible). La otra manera no tiene que ver con el experimento en sí, sino con los hallazgos que podrían ser pertinentes para una acción futura.

La razón de por qué el incrementalista II procede incrementalmente es que, de esta manera, espera mantener constantes todas las variables, excepto aquella que altera de manera deliberada. Pero en muchísimos casos existen otras fuentes externas de variación, independientes de la acción del experimentador. Éste es un problema de todo laboratorio científico común y corriente. Y es un problema mucho mayor cuando el laboratorio es la misma arena de las políticas. El mundo simplemente no se detendrá el tiempo que dure el experimento de políticas, y esto produce una "entremezcla de efectos" que impide la interpretación de los resultados experimentales."

Un caso bien investigado es la severa medida que impuso el gobernador Ribicoff, relativa al límite de velocidad en Connecticut en 1955. Cuando al final de un año habían disminuido en un doce por ciento los accidentes fatales con respecto al año anterior, Ribicoff consideró el hecho como prueba del éxito del experimento. Ese experimento no había podido, sin embargo, "controlar los efectos de otros agentes potenciales de cambio. Por ejemplo, 1956 pudo haber sido un año especialmente seco, en el que disminuyeron los accidentes ocasionados por la lluvia o la nieve". Al examinar una larga serie de tiempo, Campbell y Ross llegaron a la

20Webbs, *Methods of Social Study*, p.226. Cf. Merton, *Sociology of Science*, p.91: "La investigación básica normalmente trabaja con 'predicciones abstractas', esto es, con predicciones en las que se da por hecho, muy convenientemente, que un gran número de otros factores permanecen constantes...En la investigación aplicada, el *ceteris paribus* con frecuencia es un obstáculo embarazoso -¿qué pasa si los otros factores no permanecen constantes? ..Si la acción se ha de **basar** en sus descubrimientos, [el analista] debe indicar si los otros factores pertinentes permanecerán constantes. Y como normalmente no lo hacen, tiene todavía la gran tarea de evaluar los cambios de estos factores y su efecto en la acción que se contempla".

conclusión de que las variables no controladas eran posiblemente muy importantes. Sin duda alguna, "la gran inestabilidad anterior al tratamiento hace ahora parecer relativamente trivial el efecto del tratamiento. El cambio de 1955-6 es menor que los logros tanto de 1954-5 como de 1952-3. Es la mayor disminución de la serie, pero sólo excede las disminuciones de 1951-2, 1953-4 Y 1957-8 en cantidades mínimas. Por lo tanto, las inestabilidades no explicadas de la serie son tales que se pueda entender la disminución de 1955-6 como otra inestabilidad más".

Se puede identificar estas influencias sin entender en realidad porqué contaminan y distorsionan el experimento. Rivlin, por ejemplo, sugiere que "si no se pueden controlar algunos factores, se debe repetir el experimento un número suficiente de veces para neutralizar los efectos de los elementos no controlados." Pero este enfoque sólo funciona en condiciones especiales. Un requisito que preocupa a Rívlín es la necesidad de repetir el experimento exactamente de tiempo en tiempo. En la práctica, los hacedores de la política (por ejemplo, en el Programa de Acción Comunitaria) tratan de adaptar el experimento a la luz de la experiencia pasada; no quieren repetir una y otra vez el mismo experimento y los mismos "errores". Otra posibilidad es que las variables externas influyan en el experimento de la misma manera cada vez que se repita, de tal modo que sus efectos no se cancelen y no se neutralicen como espera Rivlin. Así, la estrategia no tiene el efecto

21Campbell, "Reformns as Experiments", p. 413. Edward M. Gramlich y Patricia P. Koshel alcanzan una conclusión similar respecto a *Educational Performance Contracting*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1975, p.76: "La esperanza inicial de este proyecto era que con la introducción combinada del aprendizaje de tecnología de la industria privada e incentivos económicos a corto plazo se proporcionaban los ingredientes faltantes en programas previos para mejorar la educación compensatoria...Ahora es obvio que también faltan muchos otros ingredientes. Uno sólo puede especular acerca de cuáles son. Sin embargo, cualesquiera que sean los enfoques que se decida que son más prometedores se necesitará un examen más cuidadoso e intensivo para encontrarlos que el que ofrece este experimento".

22Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action*, p.114. Véase también Rieeken y Borch, editores, *Social Experimentation*, cap.e.

deseado cuando las variables externas tienen la propiedad de ser un bien (o mal) público y afectan cada instancia del experimento de la misma manera.²³ Imaginemos, por ejemplo, un programa diseñado para reducir la delincuencia juvenil haciendo que los jóvenes puedan aumentar sus oportunidades de empleo. Si el experimento se lleva a cabo en plena recesión nacional, no se podrán neutralizar los efectos de la falta de empleos a nivel nacional con repetir el experimento en diversos lugares. Esto podrá llevar a los experimentadores del incrementalismo II a concluir que los programas de entrenamiento son un fracaso cuando la conclusión más apropiada es simplemente que el empleo de los jóvenes depende tanto del entrenamiento como de la disponibilidad de trabajos. De aquí que dudemos que sea posible neutralizar los efectos que tienen orígenes externos realizando muchos experimentos.

Los responsables de elaborar las políticas pueden encontrar varias maneras para compensar estas influencias contaminantes, pero tales estrategias presuponen un extenso cuerpo de conocimiento teórico acerca del sistema en el que intervienen. Primero, deben conocer la naturaleza y permeabilidad de la frontera entre la arena de las políticas y el medio ambiente más amplio en que se inscriben. No todos los cambios incontrolados que ocurren en el ambiente donde se ubica un experimento de políticas amenazan necesariamente la integridad. Una sequía en el Oeste en poco puede comprometer un programa experimental preescolar en el Este. Pero el experimentador a la manera del incrementalismo II necesita un entendimiento teórico del sistema para saber qué cambios en el ambiente contaminarán el experimento y cuáles se-

²³ Acerca de lo anterior véase Michael P. Brooks, "The Community Action Program as a Setting for Applied Research", *Journal of Social Issues*, 21:29-40, enero, 1965 y Robert S. Weiss y Martin Rein, "The Evaluation of Broad-Aim Programs", *Annals, American Academy of Political and Social Science*, 385:133-156, 1969. Para el segundo, véase Mancur Olson, Jr., "Ignorance and Uncertainty", *PSA 1977*, Actas de la Reunión Bial 1977 de la Asociación de Filósofos de la Ciencia, vol. 2, en prensa.

rán irrelevantes." Segundo, para compensar estas influencias contaminantes, los incrementalistas II necesitan un conocimiento teórico de cómo operan estas influencias y cómo pueden contaminar su experimento de políticas.

Sobre la base de la teoría, sería posible a veces anticipar estas influencias contaminantes y compensarlas de antemano. Al acordar un periodo de demostración para poner a prueba el ruido del *Concorde SST* y su impacto sobre los habitantes cercanos a los aeropuertos, se estipuló que se seguiría recogiendo información durante otros doce meses, "durante las cuatro estaciones"> Ahora bien, las variaciones estacionales interfieren claramente con el experimento, pues a la gente con toda seguridad le molestará mucho más el ruido durante el verano, cuando las ventanas están abiertas y pasan más tiempo afuera, que durante el invierno. Sin embargo, es fácil obtener una evaluación equilibrada del impacto al extender el periodo del experimento.

En otras ocasiones, quienes elaboran las políticas no podrán anticipar oportunamente la contaminación del experimento, y probablemente no podrán tampoco corregirla una vez que haya ocurrido. Veamos el experimento del impuesto negativo sobre el ingreso en New Jersey. Mientras se realizaba el experimento,

²⁴ Esto es para contradecir en lo esencial la aseveración de Martín Myerson y Edward Banfield en *Politics, Planning and the Public Interest*, Free Press, Glencoe, Ill., 1955, p.282: "Lo que se necesitaba no era investigación sino experimentación o, mejor aún, operaciones 'piloto' de varias alternativas. La autoridad para la Vivienda de Chicago no necesitaba tanto conocer las magnitudes de variables particulares sino saber cuáles eran todas las variables pertinentes y cómo influían la una en la otra..." Sin embargo, sin un conocimiento previo de cuáles variables eran pertinentes no podían saber cómo diseñar el experimento y cómo protegerlo de la contaminación de influencias externas.

²⁵ Coleman, *The Secretary's Decision...*, p.3. Es significativo que la demostración estaba justificada por la evidencia absolutamente científica incrementalista de minimizar la variación en otros aspectos. El estado de Nueva York, al exigir una orden judicial para detener la demostración, alegaba que no era necesaria una demostración americana ya que se estaba recogiendo la misma información acerca del ruido en Bahrain. El juez Robb, al rechazar la petición, respondió, "No son la misma gente...¿No es bastante obvio que si quieres probar un traje de Palm Beach no lo pruebas en un esquimal?" Esta conversación la reporta Douglas B. Feaver, "Last Bar to SST is Gone", *Washington Post* (20 de mayo, 1976), pp. A1, A6.

el estado realizó también cambios drásticos en las leyes relativas a los pagos gubernamentales de asistencia social. Como la teoría microeconómica sobre la que se basaba el experimento fiscal estaba bien elaborada y bien probada empíricamente, los economistas a cargo del experimento no dudaron en decir que los cambios afectarían profundamente los resultados. La modificación de los incentivos para las familias dependientes de la asistencia social, provocada por los cambios en la ley, constituyeron una contaminación seria del experimento, y no fue fácil encontrar alguna manera de compensarla. Quizá los analistas habrían podido realizar los ajustes necesarios usando teoría económica e información de otras partes, pero no habría sido una tarea sencilla y los resultados no habrían sido tampoco muy confiables."

En ambos casos, los experimentos de políticas de los incrementalistas II tomaron la delantera. Como se podían anticipar las influencias distorsionantes, se rediseñó el experimento del *Concorde* para evitarlas. Pero en el caso de que los experimentadores no puedan ni anticipar ni compensar la distorsión (como en el caso del impuesto negativo el ingreso en New Jersey), tendrán que considerar los resultados con mucho cuidado. ¿Qué debe hacer un hacedor de política cuando la teoría le advierte que debe esperar influencias contaminantes pero también que no hay manera de compensarlas? En este caso, será una locura seguir la pista del incrementalista II experimental. Quienes hacen las políticas no tienen otra alternativa que planificar lo mejor que puedan a partir de la información y teoría de que disponen en el momento. Esta categoría de casos merece que se le preste gran atención ya que el ambiente de las políticas es por lo común sumamente volátil.

Un caso particularmente dramático en el que los hacedores de políticas con toda razón consideraron inadecuado el incrementa-

²⁶Henry J. Aaron, "Cautionary Notes on the Experiment", *Work Incentives and Income Guarantees*, Joseph A. Pechman y P. Michael Timpane eds., Brookings Institution, Washington, D.C., 1975, pp.84-114.

lismo II, fue la situación del gobierno laborista británico en 1945. Muchas de las reformas que emprendieron en esa poca habrían podido aprovechar la experiencia de los proyectos piloto. Sin embargo, en plena desmovilización cívica, atravesada por fuertes trastornos económicos, influencias mucho más fuertes no relacionadas con el experimento en cuestión ocultaron los resultados de esos experimentos. El único curso de acción asequible para el gobierno era planificar lo mejor que pudiera con base en la teoría e información existentes.²⁷

Hasta aquí hemos estado discutiendo las maneras en que se puede ver amenazada la confiabilidad de un experimento de políticas elaborado según el incrementalismo II. Incluso si se trata de un experimento sólido puede ser mínima su utilidad como guía para políticas futuras. El sistema mismo y sus conexiones causales son fluidos. "La gente y las circunstancias cambian todo el tiempo, aun durante el desarrollo de los experimentos", como observa Webbs; más aún, según el estudio de Deutsch, algunas probabilidades cambian solas.> Bajo tales condiciones, los experimentos que revelan conexiones causales con exactitud en el momento mismo de la experimentación pueden ser guías de políticas poco útiles, porque las conexiones mismas pueden haber cambiado entretanto. Para saber cuándo se pueden extender y aplicar los resultados de las políticas experimentales a decisiones futuras, es todavía más necesaria la teoría -ahora acerca de la estabilidad del sistema mismo.

²⁷Aunque el gobierno hubiera aceptado los proyectos piloto, incluso si hubieran tenido sentido en otras cuestiones, los ministros laboristas se oponían al parchado y remiendos por alto principio socialista. Aquí el prejuicio y la prudencia parecen haberse reforzado mutuamente.

²⁸Webbs, *Methods of Social Study*, p. 226. Karl W. Deutsch, "The Contribution of Experiments Within the Framework of Political Theory", *Experimentation and Political Science*, I. A. Laponce y Paul Smoker, edil. University of Toronto Press, Toronto, 1972, pp.1935, esp. p.26. Cuando el cambio en el sistema es lento, puede haber esperanza de captarlo en los experimentos incrementalistas que defiende Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action*, p.119.

La defensa epistemológica del incrementalismo II, por lo tanto, no está equivocada, como el argumento del incrementalista I, pero es problemática. Primero, funciona sólo cuando se satisface una de las dos condiciones: el ambiente no es volátil por lo que no afecta el experimento y es posible compensar las influencias distorsionadoras. Segundo, presupone una teoría bastante completa que incluya información acerca de los siguientes puntos: cómo se relaciona con su ambiente la arena de las políticas para poder reconocer las influencias contaminantes; cómo se pueden identificar y controlar estas influencias contaminantes; y qué tan estable es el sistema, de modo que se pueda saber cuándo dejan de ser pertinentes las lecciones de un experimento para la decisión de políticas. Cuando faltan precondiciones, podemos otra vez recurrir a simulaciones, análogas a modelos matemáticos en busca de orientación.

EL INTERCAMBIO ENTRE INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS

En resumen, la necesidad de teoría de los incrementalistas es una necesidad lógica. Sin teoría no puede haber ninguna interpretación de los resultados de las intervenciones incrementales. No se necesita mucha teoría para poder superar este obstáculo lógico del incrementalismo. Cualquier teoría, por muy poco exacta que sea es suficiente. Pero entonces las presiones prácticas comienzan a actuar para mejorar la base teórica al evaluar y reflexionar cuidadosamente los resultados de los experimentos incrementalistas II. Las recomendaciones de un incrementalista acerca de determinada política podrían no ser más confiables que la teoría que usa para interpretar la experiencia pasada en la que basa sus recomendaciones.

Todo esto suena como si quienes elaboran la política actuaran a la manera de investigadores sociales, cosa que niegan rotundamente. Los responsables de elaborar las políticas y sus colegas, los

políticos, normalmente afirman que la prueba de las hipótesis y la construcción de las teorías son tareas académicas, pero que ellos se dedican a los problemas prácticos de las políticas. Las *policy sciences* son ciencias aplicadas. Su meta, como la de la ingeniería, no es contribuir al conocimiento sino resolver problemas prácticos apremiantes. No pueden permitirse perfeccionar teorías, deben obtener resultados."

Esta distinción tajante entre la investigación y los resultados no tiene ninguna razón de ser. Como ya lo hemos demostrado, un decisor debe proceder sobre la base de hipótesis fundamentadas en alguna clase de teoría general válida, si aspira a actuar con responsabilidad y a producir buenos resultados. Todavía más, sus intervenciones proporcionan información que con frecuencia se refleja en teorías e hipótesis. Es cierto que las intervenciones de quien elabora la política no son "en ningún caso..Jos experimentos que habría escogido el investigador científico para probar su propia hipótesis". Supongamos que el experimento central para probar una teoría implica hacer desaparecer una especie o una ciudad. Estos experimentos de política se llevarán a cabo (esperemas) sólo en el rarísimo caso de que la recompensa práctica fuera inmensa. De todos modos, las políticas en acción proporcionan siempre "nueva información acerca del mundo; ideas nuevas de cómo funcionan las relaciones sociales; hipótesis adicionales acerca de coexistencias y secuencias y, por último, aunque no menos importante, proposiciones de confirmación o modificación parcial de algunas de las clasificaciones e hipótesis con las que se ha procedido tentativamente". Si los hacedores de política se niegan a reconsiderar sus teorías a la luz de sus experiencias, pueden provocar consecuencias trágicas. Daniel Ellsberg cita la guerra de Vietnam como uno de estos casos: el incremento continuo de las

²⁹James S. Coleman, "Problems of Conceptualization and Measurement in Studying Policy Impacts", *Public Policy Evaluation*, Kenneth M. Dolbeare, editor. *Sage Yearbooks in Politics and Public Policy*, vol.2, Sage, Beverly Hills, Calif 1975, pp. 1940, 21 ss.

fuerzas americanas ocasionó victorias militares pero no un movimiento de solución política del conflicto; sin embargo, quienes elaboraban las políticas se negaron a que esta evidencia se incorporara en sus teorías implícitas acerca de los objetivos, intenciones y propuestas de solución del Viet Cong y los norvietnamitas.>

En cualquier caso, sólo es posible aplicar ciencia después de que se tiene una ciencia. Los ingenieros pueden limitar sus preocupaciones a la solución de problemas prácticos, porque cuentan con un completo cuerpo teórico comprobado de física y química. Cuando esto no ocurre, como en el caso de las llamadas "ciencias" políticas, debemos elaborar la teoría al ir avanzando. Si no combinamos preocupaciones teóricas y prácticas, basaremos nuestras recomendaciones de políticas en cimientos necesariamente muy endebles. Si sabemos tan sólo que una solución parece funcionar bien (como diría un incrementalista) sin saber teóricamente por qué debe funcionar, es entonces muy probable que la solución arroje consecuencias desastrosas a largo plazo o bajo diferentes condiciones o en dosis mayores. "Es tan necesario explicar el buen éxito de una teoría como sus fracasos", argumenta Coddington. "Los éxitos aparentes de los principios de Keynes de la administración de la economía deberían haber sido ocasión de sospecha más que de celebración..." La modestia del puro y simple "solucionador de problemas" es engañosa. Puede presentarse como alguien que recomienda sistemáticamente la precaución, pero en realidad está proponiendo una política poco cuidadosa y sin cautela. Incluso Etzioni, quien es otro acalorado entusiasta de los atajos tecnológicos, admite que "cuando no se conocen las razones de la eficacia de una técnica, la aplicación de una tecnología implica aceptar riesgos, imposibles de determinar. En realidad no sa-

30Webbs, *Methods of Social Study*, pp. 225, 227. Daniel Ellsberg, "The Quagmire Myth and the Stalemate Machine", *Public Policy*, 19:217-274, 1971. Un análisis general de cómo manejar casos donde la "prueba crucial" de la teoría no se puede realizar, véase Wolf Haefele, "Hypotheticality: The New Challenges and the Pathfinder Role of Nuclear Energy", *Minerva*, 12:303322, 1974.

bemos qué estamos haciendo; sólo sabemos que uno de los resultados inmediatos, evidentes, es deseable y supuestamente justifica aceptar los riesgos".

Quienes elaboran políticas deben, entonces, proyectar como objetivo principal la prueba y el perfeccionamiento de teorías acerca del funcionamiento del sistema en el que intervienen con sus acciones. Sus preocupaciones prácticas por producir resultados decentes para su público restringen su empresa de investigación. Pero, incluso, una visión a largo plazo de esta meta de satisfacer a su público debería dirigirlos hacia el camino de investigación de los incrementalistas II y, aún más, debería llevarlos a desviar recursos del consumo para invertirlos en investigación." En la medida que los resultados experimentales, se van acumulando, se depura y refina la teoría. Con el tiempo llegaremos tal vez a producir proposiciones suficientemente generales y confiables, que podremos planear directamente de manera sinóptica (es decir, exhaustiva y a gran escala) sin emplear ya la experimentación incrementalista.³³ En el ínterin, debemos basarnos en la teoría que nos es disponible y tratar con ella de hacer buenas políticas a la manera incremental.³⁴ Aun las teorías parciales proponen la escala de pasos a seguir y nos advierten que hay efectos latentes o de umbral y que la experimentación produciría resultados insignificantes."

³¹ Coddington, "Re-thinking Economic Policy", pp. 437-438, Amitai Etzioni y Richard Remp, *Technological Shoncuts to Social Change*, Russell Sage, Nueva York, 1973, p.198.

³² Goldfarb, "Learning in Government Programs and the Usefulness of Cost-Benefit Analysis".

³³ Decir que deberíamos evitar mayor experimentación incrementalista II no es decir que hemos aprendido todo lo que podíamos aprender. Más bien, se quiere decir que nuevos experimentos incrementalistas II serían una mala inversión, en el sentido de que no es probable que produzcan información nueva pertinente para consideraciones de política como para justificar su costo. El costo en este contexto será normalmente un costo de oportunidad, es decir, el costo de dejar ir la oportunidad de usar las teorías para producir los resultados deseables en el tiempo que dure el experimento.

³⁴ Estamos de acuerdo con Braybrokke y Lindblom, *Strategy OI Decision*, cap. 4, en que la cuestión de qué tan largo debe ser un experimento para ser "sinóptico es solamente un juego semántico",

El incrementalismo III: El argumento en favor de la adaptación

Un tema recurrente en defensa del incrementalismo es que, al proceder despacio y con cautela, podemos corregir errores pasados y adaptar los pasos futuros a la luz de la experiencia pasada. Braybrooke y Lindblom, y Popper antes de ellos, alaban al incrementalismo por su capacidad de adaptación, pero Caiden y Wildavsky plantean mejor el asunto: "Es un error vaciar los errores probables en un bloque de concreto... El margen de error es grande, pero el margen de maniobra es pequeño". Nos piden, en cambio, "considerar, por contraste, las virtudes del pensar en pequeño. Un gran número de proyectos pequeños con un horizonte pequeño de tiempo aumenta mucho las probabilidades de aprendizaje, adaptación y corrección". La gran preocupación es que la toma de decisiones no incremental pueda producir efectos irreversibles. Sin duda, los economistas matemáticos han probado que los cálculos de utilidad esperados (por mucho tiempo el modo predominante de análisis no-incremental) impulsan decisiones de cursos de acción irreversibles que ocurren con mayor frecuencia de lo que sería óptimo socialmente. Por ello, proponen que hagamos a un lado tales resultados y revisemos la función de utilidad.>

La meta característica del incrementalismo III es impedir que se cierren de antemano opciones potencialmente deseables. La esencia de la estrategia del incrementalista III es la siguiente:

1. Comenzar con una hipótesis teóricamente informada acerca del sistema.

³⁵ Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Wiley, Nueva York, 1974, p. 309. Popper, *Open Society and Its Enemies*, vol. 1, p.160. Braybrooke y Lindblom, *Strategy Of Decision*, pp. 120-127. Kenneth J. Arrow y Anthony C. Fisher, "Environmental Preservation, Uncertainty and Irreversibility", *Quarterly Journal Of Economics*, 88:312-319, 1974. Claude Henry, "Investment Decisions Under Uncertainty: The Irreversibility Effect", *American Economic Review*, 64:1006-1012, 1974.

2. Sobre esa base, elegir de manera no arbitraria la intervención incremental que se espera maximice utilidades, pero con la restricción de que cualquier curso de acción que se emprenda debe ser reversible."
3. Observar los resultados de las intervenciones para obtener información con respecto a las ventajas comparativas de los diversos cursos alternativos de acción.
4. Revisar la hipótesis, o cambiar si es necesario.
5. Repetir el procedimiento, revisarlo y emprender un curso de acción alternativo si así lo indica la teoría revisada.

La fundamentación para que las intervenciones se limiten a alteraciones meramente incrementales es la hipótesis empírica de que es poco probable que una alteración modesta cierre el paso a opciones futuras.

Es evidente que el incrementalismo III se parece mucho al incrementalismo II, Ambos admiten, sin rodeos, la necesidad de un entendimiento teórico del sistema y ambos ven las intervenciones incrementales como herramientas de investigación. El entendimiento teórico es importante para el incrementalismo III en varias maneras. La más importante: necesitamos teorías que nos digan qué caminos son reversibles y que nos indiquen cuál de ellos promete maximizar la utilidad esperada. Asignarle un papel tan importante a la teoría es del todo apropiado, como ha demostrado nuestra crítica del incrementalismo 1.

Las interrogantes más serias se plantean respecto a qué clase de información esperamos obtener con una estrategia incrementalista, que tiene la capacidad de cambiar de dirección en caso necesario. Existe la posibilidad de que aparezcan consecuencias indeseadas que no se habían anticipado ex ante al momento de

³⁶ Esto, por supuesto, está sujeto a la restricción inescapable de que el tiempo mismo es irreversible.

experimentar la estrategia de la política incremental III. De conformidad con lo antes mencionado, se deberían tomar muy en serio las lecciones de los experimentos incrementales y, en consecuencia, revisar las políticas. La aparición de consecuencias indeseadas lleva a establecer un vínculo sistemático entre las intervenciones incrementales III y el aprendizaje, pero podemos también obtener información por otros dos caminos, no tan directamente relacionadas con la estrategia incremental III. En primer lugar, podrían aparecer las consecuencias imprevistas del curso de acción, que fue dejado de lado: por ejemplo, con el tiempo la investigación podría revelar los beneficios no anticipados previamente de una alternativa rechazada." Otra posibilidad es que el camino que fue rechazado por irreversible podría como consecuencia de un avance tecnológico, por ejemplo, mostrarse reversible. Pero tomemos nota de que las ventajas de estas dos últimas estrategias de aprendizaje son consecuencia nada más del paso del tiempo y de que fructifiquen los programas de investigación. Mientras que para lograr las ventajas anteriores debemos hacer algo incrementalmente, para lograr estas últimas ventajas no tenemos que hacer absolutamente nada. No es, entonces, casual que estas últimas posibilidades de aprendizaje, en lugar de la opción de los cambios incrementales III, prefieran la de no hacer nada y tan sólo esperar."

El eje central del argumento del incrementalista III es la hipótesis empírica de que mientras menor sea el cambio, mayor es la probabilidad de que sea reversible. Ésta es la única razón que tie-

³¹ Por ejemplo el secretario de Transporte, Coleman, escribe para justificar el periodo de demostración para el *Concorde SST*: "Durante este periodo habrá ocasión de emprender pruebas y medidas adicionales, para buscar un consenso científico adicional en conferencias internacionales ya planeadas o propuestas y para llevar a cabo el Programa de Contaminación en la Alta Atmósfera, patrocinado por la FAA" Y determinar el impacto del avión en la capa de ozono. Coíeman, *The Secretary's Decision...*, p.58.

³⁸ Little y Mirrlees, *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, sección 15.5.

nen los incrementalistas III para recomendar que se lleve a cabo su estrategia de pasos pequeños, incrementales. Ahora bien, su enunciado es, en parte, enteramente plausible: como regla general (aunque podemos encontrar excepciones seguramente) se requiere un cambio importante para producir efectos irreversibles. Pero el incrementalista III necesita más que esto para consolidar su defensa. También necesita afirmar que, como regla general, es más probable que toda una intervención importante produzca efectos irreversibles. Pero esta correlación, en el mejor de los casos, es lamentablemente muy tenue. A la luz de las teorías con las que trabaja y basa sus recomendaciones, el incrementalista III ve con exactitud qué tan importante tiene que ser una intervención para ser irreversible. A veces la conclusión de la teoría es que una intervención se vuelve irreversible sólo al momento de traspasar el umbral. Por ejemplo, una pesca excesiva puede tener el efecto irreversible de hacer que se extingan las ballenas azules si -y sólo si- la pesca siempre excede el máximo de cría. No hay efectos irreversibles en la pesca -aun en las muy grandes- siempre que se dejen suficientes ballenas para procrear y reproducirse. En otros casos las teorías muestran que las cuestiones de reversibilidad y tamaño no tienen relación entre sí. Uno de estos casos tiene que ver con el almacenamiento de los desechos radiactivos de las plantas nucleares. La radiación letal de estos materiales puede continuar por millones de años; las instalaciones de almacenamiento obviamente no pueden garantizar periodos tan extendidos, no importa qué tan bien diseñadas estén. Por lo tanto, se ha propuesto que uno de los requisitos básicos del sistema de almacenamiento sea que los desechos sean recuperables en caso de algún mal funcionamiento. Este criterio de recuperabilidad favorece obviamente algunos métodos de almacenamiento en lugar de otros. Los desperdicios almacenados en depósitos forrados con sal, por ejemplo, son más recuperables que los que han sido derretidos en hielo polar o que han sido

depositados en los abismos más profundos del mar." Pero la recuperabilidad de los materiales es independiente de la tasa de depósito. Mil pies cúbicos de desperdicios depositados todos juntos no quiere decir que sean más o menos recuperables que quinientos pies cúbicos depositados poco a poco y en bloques pequeños. En casos como éste, el criterio de reversibilidad no está de suyo en favor de las intervenciones del tipo incremental III.

Una última objeción al incrementalismo III es que introduce en la regla de decisión un elemento de miedo infundado por los efectos irreversibles. Si hay bastante seguridad acerca de los resultados de la acción irreversible y de otras opciones de acción, si además la opción irreversible ofrece resultados satisfactorios, entonces está perfectamente justificado emprender el camino irreversible. Tomemos como ejemplo la campaña para erradicar la viruela. Hay motivos para creer que los efectos de la campaña serán irreversibles en gran medida; una vez que se ha obtenido la inmunidad no es fácil perderla. Por lo que, ese hecho hace todavía más atractivo el programa de vacunación. De manera similar, supongamos que encontramos la manera de disparar los desechos nucleares al espacio con una trayectoria de tal manera que garantice que no regresarán mientras sean todavía radiactivos, sin riesgo de que se escurran en camino al sitio de lanzamiento o durante el lanzamiento.

Entre más fuerte sea la garantía de la irreversibilidad de la órbita, más atractiva puede ser la alternativa, aunque podamos, objetar la contaminación del espacio que implicaría. En el estudio de Schelling acerca de las ventajas de negociación que se encuentran al comprometerse uno irrevocablemente a un curso de acción se pueden encontrar relatos de irreversibilidad con una mayor carga

39G. Rochlin, "Nuclear Waste Disposal: Two Social Criteria", *Science*, 195:1977. Arthur S. Kubo y David J. Rose, "Disposal of Nuclear Wastes", *Science*, 182: 1205-1211, 21 de diciembre, 1973. Ernest E. Angino, "High-Level and Long-Lived Radioactive Waste Disposal", *Science*, 198:885-890, 2 de diciembre, 1977.

política. Al notar el adversario que nos hemos involucrado en un curso de acción, que nos resulta desagradable, no tiene otra salida más que la de retirarse lejos y más rápidamente de lo que hubiera querido."

Conclusión

Después de discutir y distinguir entre estos tres tipos "ideales" de incrementalismo, cada uno con estrategias, metas y argumentaciones características, podemos proponer nuestras dos conclusiones fundamentales. La primera es que cualquier política responsable se debe basar en el conocimiento teórico del sistema en el que interviene. Algunos se inclinan a creer que, cuando cuentan con teoría, quienes elaboran la política deberían preferir una toma de decisiones sinóptica, pero cuando no es éste el caso deberían realizar estrategias incrementalistas. Por el contrario, hemos demostrado que siempre se requiere un poco de teoría si se quiere que el incrementalismo sea mínimamente coherente. Sobre la base de la teoría, se pueden recomendar intervenciones incrementales o sinópticas. En suma, no debemos huir ni del laboratorio ni de la teoría. Nuestra segunda conclusión concierne más directamente a la medida óptima de las intervenciones de políticas. Otra vez en contra de los argumentos incrementalistas, hemos planteado que no hay una clase general de circunstancias que exija exclusivamente cambios pequeños. Con base en el conocimiento teórico del sistema concreto de que se trata, a veces es apropiado pensar en grande y a veces pensar en pequeño. Claramente, el curso más peligroso es rechazar los legítimos argumentos de la teoría y simplemente negarse a pensar.

⁴⁰Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Oxford University Press, Nueva York, 1963.

*8. La racionalidad limitada y la política de salir del paso**

LO QUE ES racional para los administradores depende de su situación de trabajo. Es imposible que hagan estudios elaborados si se les está presionando para que dicten recomendaciones inmediatas. Si enfrentan rivalidades, competencia y pugnas burocráticas, es perfectamente justificable que no puedan ser muy francos al exponer sus planes. El actuar con inteligencia y sensatez depende del contexto en el que uno se encuentre, tanto en la vida cotidiana como en la administración pública. La situación es entonces similar a la de aquél recién inmigrado que satura de monedas una máquina vendedora de pasteles y que contesta al amigo que lo encuentra y le reclama su comportamiento: "Pero ¿por qué, si sigo ganando?"

La situación en la administración pública, en la planeación y en los estudios de políticas es menos graciosa. Las máquinas vendedoras son erráticas, cuestan más, y los consejos de los amigos han sido, por lo común, poco satisfactorios, puesto que sus comentarios caen dentro de dos grandes corrientes. La ya conocida posición "racional-exhaustiva" promete que "siembras lo que cosechas": para resolver los problemas tienes que definir el problema cuidadosamente, recopilar toda la información pertinente, jerarquizar los valores, evaluar las alternativas y seleccionar la mejor estrategia.

* Publicado originalmente con el título "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through", en *Public Administration Review*, no. XLIV, 1984, pp. 23-31. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí,

El otro viejo amigo, un día "conformista" e "incrementalista" al siguiente, sugiere que "obienes lo que puedes ver": si quieres atravesar una esquina no tienes que mirar por toda la ciudad.

. En la práctica, ninguno de estos consejos es de gran utilidad. El planteamiento racional exhaustivo puede resultar una receta para el fracaso; el incrementalista puede tenernos atravesando esquinas sin sentido alguno. Este ensayo propone una solución al problema central de la teoría y la práctica administrativa. Al ordenar la complejidad de las situaciones de decisión, los responsables podrían estar más capacitados para adoptar la estrategia que se ajusta a la situación en la que se encuentran y, de esta manera, evitar demandas de procesamiento de información imposibles o perseguir estrategias inútiles. Este ensayo busca, particularmente, afinar las estrategias prácticas de la toma de decisiones bajo racionalidad limitada, indagando los límites que existen en la acción administrativa, los estructurales de carácter político y los innecesarios, y sugerir las estrategias más apropiadas para cada caso.

La parte I hace una somera síntesis de los dos principales planteamientos que sobre la solución de problemas ha desarrollado la literatura de la administración pública hasta la fecha: los enfoques de racionalidad exhaustiva y limitada. La parte II reformula la naturaleza de las "limitaciones" de la racionalidad y sugiere una reformulación de las estrategias prácticas para adoptarlas a las distintas condiciones de toma de decisiones. En los términos planteados por Charles Lindblom, la parte II analiza "la política de salir del paso", jerarquizando la complejidad de las situaciones en las que se toman las decisiones, como se puede ver en la Figura 2. La conclusión resume las implicaciones prácticas de este análisis para el trabajo de los administradores públicos, los planificadores, los analistas de políticas y otros.

Parte I
*El debate entre el enfoque exhaustivo
y la racionalidad limitada*

Considérense brevemente las posiciones básicas en el debate entre el enfoque exhaustivo y la racionalidad limitada (*bounded rationality*). La posición racional exhaustiva se abstrae de la situación real de la toma de decisiones y se pregunta de manera ideal: "¿cómo se pueden resolver los problemas racionalmente?". Del mismo modo, la posición racional exhaustiva, abstrayéndose del complicado "mundo real", asume que los decisores tienen:

- un problema bien definido;
- una gama completa de alternativas a tomar en consideración;
- una información básica completa;
- información completa sobre las consecuencias de cada alternativa;
- información completa acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos; y
- todo el tiempo, la capacidad y los recursos.

Estos supuestos son tan tajantes que hace parecer una caricatura la posición de los racional exhaustivos, pero esto sería injusto y llevaría a conclusiones equivocadas. La inclinación, si no es que la tentación a "captar todos los hechos" es muy fuerte. El requisito de lograr una perspectiva "sistémica", esto es, integral y exhaustiva de un problema, antes de gastar recursos en él, ha sido un lugar común.¹ La perspectiva panorámica del enfoque racional exhaustivo está profundamente arraigada en el pensamiento occidental y encuentra su planteamiento clásico en el *Discurso del Método* de Descartes. En efecto, en la medida en que se lograran cumplir estos supuestos, tendríamos la capacidad de resolver problemas, ob-

¹ Véase, por ejemplo, John Friedmann, "The Public Interest and Community Participation," *Journal of the American Planning Association*; 39:1, 1973, 2-12.

tener mejores soluciones y evitar las empresas veleitarias e instintivas. Es obvio, al mismo tiempo, que este modelo es imposible de seguir en un sentido estricto, puesto que la simplificación de algunos de sus puntos es inmediatamente necesaria en cualquier intento de aplicación práctica.

Herbert Simon y James March han propuesto otra forma de pensar los problemas y de actuar sobre los problemas. Sugieren no un enfoque abstracto, sino uno de carácter conductual: observa y ve, sugieren, cómo es que los responsables de la toma de decisiones se comportan y aprende de ellos. Cuáles son las condiciones reales en las que los responsables de la toma de decisiones trabajan y qué es lo que realmente hacen.' Simon y March mantienen que las situaciones reales de toma de decisión se caracterizan por un conjunto de atributos que difieren del que sostiene la posición abstracta del racionalismo exhaustivo. En su perspectiva, los decisores reales se enfrentan a:

- problemas ambiguos y mal planteados;
- información incompleta acerca de las alternativas;
- información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema;
- información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas;
- información incompleta acerca del rango y contenido de los valores, preferencias e intereses, y
- tiempo, habilidades y recursos limitados.'

Dentro de estas condiciones restringidas, "limitadas", el mundo se ve muy diferente en comparación con la mirada del idealista

²Una síntesis excelente es la de James March, "Theories of Choice and Making Decisions", *Society* (noviembre-diciembre, 1982),29-39.

³Esta caracterización de las situaciones de toma de decisiones reales está compuesta de las discusiones sobre la racionalidad restringida en James March y Herbert Simon, *Organizations* (Nueva York: J. Wiley, 1958), y Charles Perrow, *Complex Organizations* (Nueva York: Scott, Foresman, 1972).

racional. Charles Perrow resume las implicaciones del punto de vista racional limitado para los responsables de tomar decisiones:

Dadas las limitaciones de la racionalidad, ¿qué es lo que el individuo realmente hace cuando se encuentra ante una situación de elección? Construye un modelo simplificado de la situación real. Esta "definición de la situación", como la han denominado los sociólogos, se construye en función de la experiencia pasada (incluye prejuicios y estereotipos) y también puntos de vista particularizados y selectivos de los estímulos presentes. Muchas de sus respuestas son "rutinarias"; invoca soluciones que ha utilizado anteriormente. Algunas veces debe involucrarse en la solución de problemas. Cuando esto ocurre, inicia una búsqueda limitada de opciones dentro de parámetros familiares ya experimentados, seleccionando la primera opción que encuentre satisfactoria. No examina todas las alternativas posibles ni continúa buscando la que resulte óptima. Busca "la suficiente satisfacción", en lugar de "optimizar". En otras palabras, selecciona la primera solución satisfactoria en lugar de buscar la óptima. Sus mismos estándares de soluciones satisfactorias forman parte de la definición de la situación. Se modifican en función de las experiencias positivas y negativas. A medida que las soluciones son más fáciles de encontrar, sus estándares se elevan; mientras más difíciles de encontrar, los estándares bajan. La organización puede controlar estos estándares y define las situaciones; el individuo tiene un control limitado.'

Bajo condiciones de racionalidad limitada, los decisores aparentemente "hacen lo que pueden". Sin embargo, pueden también hacer simplemente "como que hacen". La posición "satisfactorista" es más "realista" que la alternativa optimizadora, pero puede

⁴Perrow, *op. cit.*; p. 149.

resultar tan reducidamente realista que se vuelve inútil. No indica alguna forma para distinguir entre soluciones más o menos eficientes de los problemas, entre mayor o menor ceguera para identificar las buenas alternativas, entre mayor o menor insensibilidad para reconocer los valores importantes que carecen de defensores bien organizados. Las estrategias "satisfactoristas" y el "incrementalismo desarticulado" responden a las situaciones radicalmente restringidas y apretadas que pueden enfrentar los responsables de tomar una decisión; sin embargo, estas estrategias pueden también restringir aún más radicalmente las opciones que pueden ser útiles en las situaciones reales de decisión.' Mientras que el planteamiento racional exhaustivo pretende alcanzar el cielo, los planteamientos racional limitados e incrementalistas pueden atar las manos. Sólo mediante el señalamiento específico de cuáles son las restricciones reales que se presentan vez por vez en la solución de problemas específicos, se pueden seleccionar las estrategias correspondientes y apropiadas de respuesta, acción y toma de decisiones.

Parte JJ
*Racionalidad limitada: las restricciones políticas
de la toma de decisiones*

A fin de plantear el caso más extremo de racionalidad restringida, Simon subraya las restricciones cognoscitivas de la toma de decisiones, a saber: las capacidades cerebrales que son:

- 1) relativamente independientes de estructuras políticas específicas y
- 2) parte de la condición humana, difícil de modificar.

⁵Véase el clásico de Lindbom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19 (Spring 1959), 79-88, y *The Irruelligence o/Democracy* (Nueva York: Free Press, 1965). Para una crítica, véase Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making", *Public Administration Review* 27 (Diciembre, 1967). [La traducción está incluida en este volumen].

Sugiere que las limitaciones de la capacidad mental o de cómputo forman parte de la situación misma de la toma de decisiones y que esta sola restricción podría ser suficiente para hacer que los supuestos racional exhaustivos sean irrelevantes en la toma real de decisiones.' Este argumento es muy fuerte, pero contiene los gérmenes de su invalidación. Y suscita dos cuestiones de importancia.

TABLA 1
DISTINTOS TIPOS DE RESTRICCIONES
DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE LA PLANEACIÓN.

Autonomía de la fuente de distorsión

<i>Contingencia de la distorsión</i>	<i>Socialmente ad hoc</i>	<i>Socialmente Sistémica Estructural</i>
	I	II
Distorsiones Inevitables	- idiosincracia personal que altera la comunicación - ruidos eventuales	- Desigualdades informativas debido a la división del trabajo - malentendidos en la transmisión y contenido de la comunicación entre las organizaciones
	<i>(límites cognoscitivos)</i>	<i>(división del trabajo)</i>
	III	IV
Distorsiones Sociales Innecesarias	- voluntaria apatía en la interlocución - decepción interpersonal - negociaciones interpersonales	- distorsiones por control monopólico del intercambio - creación monopólica de necesidades - racionalización ideológica de la estructura de poder o de clase
	<i>(manipulación interpersonal]</i>	<i>(legitimación estructural;</i>

6Véase Herbert A. Simon, *Models Of Man* (Nueva York: J. Wiley and Sons, 1956).

Primero, ¿qué ocurre con las restricciones prácticas adicionales que son dependientes de estructuras políticas específicas y que presionan sobre los administradores públicos y los decisores? Y segundo, ¿qué ocurre con las restricciones derivadas de la información que no forman parte inmutable de la condición humana y que producen malos entendidos o problemas de comunicación corregibles? Estas cuestiones sugieren que los límites de la racionalidad pueden ser en sí mismos variables. Algunas ataduras pueden estar políticamente estructuradas y otras no. Algunos límites o restricciones pueden ser necesarios, partes inmutables de la condición humana; otros pueden ser innecesarios y, por tanto, eludibles. La Tabla 1 presenta estas posibilidades de manera esquemática.⁷ ¿Qué implicaciones tiene reconocer estos distintos tipos de restricciones? Si tratáramos las restricciones necesarias como si fueran transitorias, estaríamos cometiendo una tontería. Si, por el contrario, tratáramos las restricciones transitorias como si fueran necesarias nos estaríamos autoderrotando. Si tratáramos los límites sistemáticos como si fueran restricciones *ad hoc*, nos estaríamos arriesgando. Y si tratáramos las restricciones *ad hoc* como si fueran sistemáticas, seríamos esencialmente paranoicos.

Una vez más, lo que es práctico y racional en una situación depende, en parte, de la estructura de esa situación.⁸ De ahí que el

⁷ La Tabla 1 está tomada de John Forester, "Planning in the Face of Power", *Journal of the American Planning Association* (Winter 1982), 67-80. El antecedente más general teórico y práctico aparece en John Forester, "Critical Theory and Planning Practice", *Journal of the American Planning Association* (Summer 1980), 275-286. Véase también Ray Kemp, "Planning, Legitimation, and the Development of Nuclear Energy", *International Journal of Urban and Regional Research* 4 (1980), 350-371, y "Critical Planning Theory: Review and Critique," en Patsy Healey, Glen McDougal and Michael J. Thomas (eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Nueva York. Pergamon Press, 1982, 59-67.

⁸ Nótese que esta descripción de acción racional es más rica que un simple modelo de medios fines o instrumental. Para un planteamiento más desarrollado de este mismo argumento, Véase John Forester, "Practical Rationality in Planning," en Michael Breheny y Ajan Hooper (eds.), *Rationality in Planning: Critical Essays on the Role of Rationality in Urban and Regional Planning* (Londres: Pion, 1984). Para un estudio empírico de estrategias de planificación de contingencias, Véase John Bryson y Andre Delbecq, "A Contingent Approach to Strategy and Tactics in Project Planning", *Journal of the American Planning Association*, 45(2), 1979, 167-179.

análisis de la situación en la que se toman las decisiones sea fundamental para la elección u orientación de la acción en esa situación. La comprensión de una situación específica es esencial para actuar racional e inteligentemente en esa situación, aparte de seguir las reglas más generales planteadas por March, Simon y Lindblom. Sin embargo, ¿cómo puede evaluarse la situación de la toma de decisiones? Todo el debate entre los racional exhaustivos, los satisfactoristas, los incrementalistas y otras posiciones políticas descansa en sus supuestos acerca de la situación de la toma de decisiones real. A partir de la situación ideal planteada por los racionalistas en abstracto se deriva un *continuum* de situaciones hasta llegar a la situación política más compacta y distorsionada. Sería útil considerar este *continuum* comenzando por el supuesto idealizado e irlo abandonando paulatinamente. En cada caso, será necesario plantear distintas estrategias prácticas, que resultarán o no apropiadas en función del nivel de complejidad y de restricción/limitación que presente el escenario donde se tomen las decisiones. La Tabla 2 presenta este *continuum* en forma tabular de arriba hacia abajo.

He aquí la esencia del argumento. Dependiendo de las condiciones en las que uno se encuentre, una estrategia puede resultar práctica o ridícula. Con tiempo, experiencia, datos y un problema bien definido, los cálculos de carácter técnico pueden ser recomendables; sin el tiempo necesario, los datos, la definición y la experiencia, intentar la realización de dichos cálculos bien podría ser una pérdida de tiempo. En un ambiente organizacional complejo, las redes de inteligencia pueden ser tan o más importantes que los documentos cuando se requiere la información. En un ambiente de conflictos entre organizaciones, se requiere de negociaciones y compromisos. Las estrategias administrativas son razonables sólo en un contexto político y organizativo -pero ¿cuáles son los aspectos más importantes de este contexto? Consideremos las columnas sucesivas de la Tabla 2.

TABLA 2
RACIONALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN
Y EN LA PLANEACIÓN

Condiciones para la acción administrativa planificadora						
<i>Tipo de restricción de la racionalidad</i>	<i>Agente</i>	<i>Escenario</i>	<i>Problema</i>	<i>Información</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Estrategia práctica</i>
Ilimitada	Actor racional	Unico (sistema cerrado)	Bien definido	Información perfecta	Infinito	Optimizar/ resolver (técnica algorítmica)
Simon: límites cognoscitivos (limitada 1)	Actor falible	Espacio abierto al entorno	Ambitode acción y base de evaluación ambiguos	Imperfecta	Limitado	Satisfacer / compensar, menores expectativas
SociaI mente diferenciada (limuada II)	Varios: habilidades b y o serva- ciones diversas; cooperación	Varios espacios socialmente diferenciados	Interpreta- ciones diversas	Variación en la calidad, localización y disponibi- lidad de acceso	Varía en relación con los actores	Sistema- tizar, investigar y satisfacer
Pluralista (Lindblom) (limitada III)	Actores en grupos de interés competi- dores	Espacios en organiza- ciones; acceso variable	Múltiples definiciones del problema (sentido del valor, del derecho, impacto)	Ocultas, retenidas, manipuladas	El tiempo es poder	Negociar/ incre- mentar; ajustar y revisar
Estructural- mente. distorsionad a (Habermas) (limuada IV)	Actores en estructuras de desigualdad político- económica	Espacios en relaciones de poder: recursos, habilidades y estatus social diferenciado	Varias definiciones ideológicas del problema: estructural- mente sesgado	Desinfor- mación ideológica: dependiente de la participación y la "concienti- zación"	El tiempo favorece a las élites	Anticipar/ actuar alternativa- mente; organizar / democra- tizar

*La Racionalidad Exhaustiva:
racionalidad irrestricta*

Comencemos por considerar la situación más simple para la toma de decisiones. Supongamos que sólo existe un agente y que es racional, gusta de la optimización de los recursos. El escenario es solamente la oficina del que toma decisiones, suponiéndolo como un sistema cerrado. El problema está bien definido; el campo de acción, el horizonte temporal, las dimensiones valorativas y las cadenas de consecuencias se pueden obtener del archivo más próximo. La información es perfecta, completa, accesible y comprensible. El *tiempo* es infinitamente disponible.

Dentro de estas condiciones existe una estrategia clara e inconfundible: la solución racional del problema o la optimización mediante los algoritmos y las técnicas. Cuando los problemas son accesibles, la información está disponible y el tiempo no es una variable importante, la estrategia más adecuada es la solución racional de problemas. Es probable que se obtenga una sola respuesta óptima; el desperdicio puede evitarse, el compromiso político resulta irrelevante (¡puesto que no existe ningún otro compromiso más que con nuestro agente!). La primera columna de la Tabla 2 muestra estos supuestos con la estrategia práctica correspondiente.

*La Racionalidad limitada 1:
restricciones debidas a límites cognoscitivos*

Comencemos a abandonar los supuestos y "enturbiar las aguas", empezando por "restringir" la situación de la toma de decisiones. Conservemos el supuesto de considerar sólo un agente, pero ahora el responsable de tomar las decisiones es falible, no asume siempre los mandatos matemáticos de máximo beneficio. Las co-razonadas, las intuiciones, las lealtades y las dudas comienzan a

aparecer en escena. Ahora, el panorama es menos aislado; está abierto al entorno, permitiendo que nuestro responsable de la decisión observe el comportamiento de los demás y permitiendo que los demás se asomen, aunque no interfieran. El problema no está tan nítidamente definido; el campo de acción es algo ambiguo. ¿Podrán surgir nuevas fuentes de financiamiento? ¿Clientes potenciales para el próximo año? ¿Clientes políticos potenciales? Al evaluar el problema, resulta menos claro conocer qué significa éxito. ¿Es el índice de certificación de un cliente 60 por ciento bueno, o es solamente 60 por ciento malo? La información es ahora imperfecta; no es completa, algunas de las estadísticas no son claras; algunas cuestiones importantes parecen no haber sido tomadas en cuenta. Sería maravilloso saber más, pero el tiempo ya no es indefinido; ahora es un recurso escaso. Una decisión debe ser tomada al término del mes y hay mucho más trabajo que hacer (Tabla 1, Cuadrante 1).

Bajo estas condiciones, la estrategia de optimización es tal vez práctica o deseable, pero se vuelve necesaria una solución "satisfactorista". Las expectativas de éxito descenderán desde encontrar la decisión óptima hasta alcanzar una que resulte satisfactoria. Los estudios de las consecuencias y de los cambios ambientales no serán sino conjeturas. Deberán hacerse cortes, estimaciones y aproximaciones. Una vez que las restricciones realistas de la situación dejan de estar idealmente situadas para convertirse en restricciones organizacionales, se hace práctico abandonar una estrategia optimizadora y adoptar otra de índole "satisfactorista", como Herbert Simon argumentó Convincientemente. Estas restricciones y las estrategias apropiadas correspondientes se indican en la Tabla 2, renglón dos.

*La racionalidad limitada II:
restricciones debidas a la diferenciación social*

Sin embargo, todavía existen algunas limitaciones que uno debe enfrentar, si complicamos más los supuestos que estructuran la situación en la que se toman decisiones. Nuestro actor falible no se encuentra solo, sino que ahora comparte el mundo con otros actores, con otros responsables de tomar decisiones, con su personal y con los clientes, cuyas capacidades e introspecciones varían, aun cuando supongamos que todavía existe la cooperación. El escenario del decisor ya no es una sola oficina, son varias, cada una con un responsable y conectadas por teléfono, correo o servicios de computadoras. El escenario ahora es diferenciado, aparece la división del trabajo. Las interpretaciones del problema también son diferentes; los clientes tienden a percibir el problema de diferente manera que el personal y, con seguridad, el responsable de la decisión considera ciertos aspectos de la situación que no perciben ni los clientes ni el personal (lo mismo sucede con los clientes y con el personal, por supuesto). La información es ahora no sólo imperfecta, sino variable en calidad, localizable en distintos lugares y no siempre fácilmente accesible. El tiempo se convierte en un recurso socialmente variable. No solamente está limitado sino que diferentes actores dispondrán de distintas cantidades de tiempo para dedicar a la decisión y a los problemas concernientes (Tabla 1, Cuadrante 11).

En esta situación, la satisfacción deja de ser operativa. Debe suplirse por las estrategias de búsqueda a través de las redes sociales de inteligencia. Simon ha escrito acerca de la búsqueda como de una aventura de recolección de información, pero aquí la búsqueda es un proceso profundamente social. Como toda actividad social, la búsqueda depende del cultivo, mantenimiento y alimentación de las redes, buenas relaciones de trabajo, contactos en otras oficinas, en varios niveles del gobierno, en la comunidad no

estatal y en el sector privado. Aquí la situación de toma de decisiones deja de ser simplemente un ambiente restringido por límites cognoscitivos, para convertirse en un entorno socialmente diferenciado, y las estrategias para tomar decisiones deben tomar en consideración y manejar el entorno social variable y complejo. No es adecuado limitar los estudios y reducir las expectativas, si no se incluyen en su lugar estudios selectivos, redes de información y especialistas. Estas restricciones y correspondiente estrategia práctica requerida se muestran en el tercer renglón de la Tabla 2.

*La Racionalidad Limitada III:
restricciones debidas al conflicto pluralista*

En la práctica, por supuesto, los responsables de tomar decisiones encuentran oposición, resistencia, intransigencia y suspicacia de otros actores, así como apoyo intermitente. El mundo real de la administración rara vez es completamente cooperativo. Con frecuencia, otros actores tienen alianzas, lealtades e intereses propios. Pueden actuar para proteger sus propias dependencias; pueden perseguir beneficios, estatus y otras recompensas. El departamento de obras públicas no siempre ve con buenos ojos a la oficina de planificación; los responsables de la vivienda pueden tener una posición diferente con respecto a un proyecto particular frente a los responsables de la agencia de desarrollo. Los empresarios privados no aceptan fácilmente los procedimientos acordados por las instancias de planificación y difícilmente dejan de retarlos. Los residentes de la comunidad se resistirán a las amenazas percibidas en la calidad de vida (la "escala" y el "carácter" o la "integridad" no resultan descriptores más precisos) de su ambiente local. Los intereses varían; los teóricos políticos pluralistas sostienen que cada organización refleja una movilización de intereses y sesgos particulares, y los planificadores y los adminis-

tradores públicos se encontrarán rutinariamente cuestionados por las demandas variadas y conflictivas de los intereses en competencia, articulados por actores rivales."

Asimismo, el escenario para la toma de decisiones en un mundo pluralista se vuelve más complejo. Además de la mera diferenciación social, las organizaciones y las instituciones conforman el ambiente donde se elaboran las decisiones prácticas. Los planificadores de la salud, por ejemplo, trabajan en un escenario impuesto por el Congreso; la legislación federal establece el cargo y hace posible el financiamiento de doscientos sistemas de clínicas de salud regionales. Dentro de ese mandato legal, los planificadores de salud trabajan con hospitales públicos y privados, médicos y también una gran cantidad de "proveedores" y de "consumidores" de asistencia médica. Más allá de la simple diferenciación, el escenario de la elaboración de políticas se caracteriza, en este caso, por diferencias en los niveles de organización, acceso e interés.

Las definiciones del problema en un entorno pluralista son plurales y múltiples. Distintos grupos de interés perciben y valoran el problema de diversa manera. En la planificación de la salud, por ejemplo, el "problema" de autorizar o no la expansión de un hospital local se entenderá de muy distintas maneras por los proveedores, los consumidores y quizá también por los trabajadores independientes. El hospital lo definirá en términos de poder conservar una atención de elevada calidad. El equipo de planificadores lo definirá como el efecto inflacionario derivado del interés por duplicar los servicios de algún proveedor monopólico. Los consumidores podrán definirlo como un asunto de acceso y control, y podrán considerar más importantes otros servicios, aunque no estén todavía disponibles en forma adecuada.

De manera similar, la información se convierte en un recurso político. Será disputada, negada, manipulada y distorsionada. El

⁹Véase E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (New York: Holt, Rinehart, Winston, 1960).

problema de obtener acceso a información fidedigna abre el camino a un conjunto de problemas para saber en quién confiar y en quién no, de quién se puede depender, qué hacer en caso de no tener una buena relación, etcétera. Asimismo el tiempo en los ambientes pluralistas es un recurso codiciado. El tiempo permite la búsqueda y la investigación, los contactos con las redes de información, la atención para el cultivo de los apoyos necesarios y la resistencia a la oposición, y otras acciones estratégicas (Tabla 1, Cuadrante III).

Bajo estas condiciones, las estrategias de búsqueda y de "redes de información", de reunir a los expertos, de tips, consejos y asesorías ya no son las más adecuadas. Ante la competencia y el conflicto pluralista, los regateos y los ajustes son necesarios, tal y como Lindblom lúcidamente demostró." Ya no resulta suficiente buscar una directriz para desarrollar soluciones en un ambiente diferenciado. Como se observa en el cuarto renglón de la Figura 2, el ambiente se compone de intereses en conflicto y el compromiso incremental está en el orden del día (conforme a los supuestos del pluralismo). "El ajuste partidarista mutuo" se convierte en una práctica de estrategia incremental, más justificable si existen "perros guardianes", "vigías" de cada uno de los intereses afectados."

A medida que la situación en la que se toman las decisiones se vuelve más compleja, las estrategias prácticas apropiadas también se complejizan. En la medida en que el ambiente se modifica, las estrategias también se modifican. Consideremos un último grado de complejidad y sus implicaciones: las distorsiones estructurales de la situación en la que se toman decisiones y las intervenciones requeridas para contrarrestar esas distorsiones.

¹⁰Véase Lindblom, *"The Intelligence of Democracy," op. cit.*

¹¹Véase Lindblom. *"The Science of Muddling Trough" op. cit.*

*La Racionalidad limitada IV:
Las distorsiones estructurales
como restricciones a la racionalidad*

En la práctica, el pluralismo puede servir más como consuelo que como una guía, ya que señala no sólo que el conflicto es omnipresente, sino que no existen patrones del tipo de conflicto que los planificadores y los decisores pudieran esperar y prepararse para manejar. Cada actor es percibido como miembro de un grupo de interés como cualquier otro actor, de manera que no existen distinciones entre las demandas de un empresario en busca de ganancias especulativas y las demandas de los residentes de una colonia que exigen no ser desplazados de sus hogares.

Curiosamente para una teoría política, el "poder" parece jugar un papel débil en el análisis pluralista, en virtud de que se basa en el siguiente supuesto: el poder está disperso de manera tan amplia en la sociedad que todos los intereses afectados importantes tienen una voz efectiva o, como dijera Lindblom en su clásico "La Ciencia de Salir del Paso", un "perro guardián". Difícilmente se puede llamar radicalismo a poner en duda este supuesto. ¿Es que el poder político efectivo está realmente tan disperso? La pobreza abunda en Estados Unidos. Durante la administración Reagan, el desempleo alcanzó niveles sólo superados por la Gran Depresión. A pesar de sus conquistas, las mujeres continúan ganando a lo mucho el 60 por ciento de lo que ganan los hombres, realizando la misma clase de trabajos. A pesar de los decires, la segregación territorial y residencial sigue siendo extensa. El desempleo entre los no blancos es considerablemente más elevado que entre los blancos. La concentración de la riqueza es extensa y la capacidad para invertir y orientar la utilización de los recursos productivos difícilmente se puede considerar democrática; ciertamente la inversión en una economía política capitalista es bastante poco democrática

por definición y la amalgama sueca es una excepción." Esta letanía tiene un solo sentido: el poder y la capacidad para actuar e invertir en esta sociedad tienen una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y moldean el contexto en el cual los planificadores y los administradores públicos y en general los responsables de tomar decisiones trabajan y actúan. Decir que todas las demandas expresan intereses no significa que todas las demandas sean igualmente sinceras o dignas de respeto. Simplemente, no hay razón para dar el mismo crédito de consideración pública a una demanda, 1) hecha por un hombre de negocios modesto que busca modificar las reglas del uso del suelo, y 2) un fanático racista que busca enviar a la población de una raza a otra tierra, a la población de un género a la cocina o la población de una religión a la cárcel.

¿Existe alguna razón para que los planificadores, los administradores públicos y los funcionarios responsables de tomar decisiones públicas tengan que dar igual atención a todos estos puntos de vista? ¿Deben la misma consideración a todas las opiniones o todas las demandas que reciben? Definitivamente, la respuesta es no.

En lugar de ello, los planificadores, los administradores públicos y los decisores deberían esperar que los actores en su ambiente político-organizacional no sean sólo átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo con otros como moléculas en movimiento browniano. Al contrario, estos actores sociales tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras económico-políticas y desempeñan importantes papeles en un continuum no casual. Es muy improbable que los desempleados vayan a desaparecer. Los intereses de los hombres de negocios de la ciudad no dejarán de pedir que bajen los impuestos. Es difícil que, repentinamente, los desorganizados y pobres se informen de los asuntos que afectan sus comunidades y estén dís-

¹³Véase, por ejemplo, Martín Carnoy Derek Shearer, *Economic Democracy* (Nueva York: Basic Books, 1977).

puestos a "participar" en los procesos democráticos formales del gobierno local. Ya sea que los actores del ambiente donde se fraguan las decisiones se separen nítidamente en dos clases (como afirman los ortodoxos marxistas) o no, el hecho es que existen diferencias significativas y profundamente estructuradas entre vastas porciones de la población que se desarrollan a lo largo de las líneas de raza, género, propiedad de recursos productivos y riqueza. En resumen, los supuestos pluralistas de igualdad de voz efectiva parecen significativamente poco realistas, y el mismo Lindblom lo ha considerado así."

Si abandonamos el supuesto de que la situación donde se toman las decisiones pueda caracterizarse por la igualdad en los recursos de poder, los decisores podrían aceptar que los actores ocupan posiciones en las estructuras históricas, sociales y político-económicas; el escenario se caracteriza entonces no por una pluralidad casual sino por una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados (Tabla 1, Cuadrante IV).

En tales escenarios, las definiciones sobre los problemas reflejan sus orígenes sociales como se indica en el quinto renglón de la Tabla 2. En el proceso de planificación, los empresarios apelarán a las prerrogativas de la propiedad privada: los burócratas a los principios de la igualdad formal y de los procedimientos democráticos; las organizaciones comunales apelarán a la tradición difusa de la participación democrática directa. La información se confunde con la desinformación como sombras de las presentaciones de intereses egoístas y las falsas representaciones con consecuencias similares. La información de los decisores probablemente refleje los intereses (equilibrados o no) de los participantes en el proceso de la toma de decisiones, en cuanto retrata cualquier "realidad" estudiada desde algún ventajoso y distanciado punto de

14 Véase la conclusión de Charles Lindblom en *Politics and Markets* (Nueva York: Basic Books, 1977).

vista arquimediano. Y el tiempo, bajo estas condiciones, es poder, aunque, de nuevo, poder que no está equitativamente distribuido. Los que "tienen" tendrán más tiempo que los que "no tienen" y generalmente los que no tienen están mucho más presionados por problemas inmediatos que los planificadores y los administradores que trabajan para el gobierno, las agencias privadas no lucrativas, las organizaciones de consultoría, o las asociaciones civiles regionales.

En estas condiciones, las estrategias incrementales difícilmente responden a la realidad presente. De hecho, pueden evitar disgustos, pero la justicia social será el precio de tal conveniencia. Muchos críticos sin ser radicales se han dado cuenta de que las estrategias incrementales, pluralistas, son profundamente conservadoras." En consecuencia, las estrategias que son apropiadas bajo condiciones de severas distorsiones estructurales y de desigualdad, son las estrategias reestructuradoras que se orientan hacia la igualdad efectiva, la participación y la voz democrática sustantiva, estrategias que marchan en sentido contrario a la perpetuación sistemática de la dominación racial, sexual y económica.

¿Cuáles son estas estrategias? Se pueden considerar varias opciones. Primero, se puede adoptar la tradicional táctica liberal roosveltiana de redistribución; en este caso se canalizan los esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades. La acción positiva, las concesiones particulares para aliviar la pobreza y los esfuerzos de desarrollo comunitario son ejemplos comunes de tales estrategias redistributivas. Segundo, se puede adoptar un enfoque que busque formular y llevar a cabo "reformas no reformistas" ¹⁶; el esfuerzo se dirige a dar poder a las poblaciones que podrían más adelante actuar para modificar las estructuras de poder en la sociedad. Mientras que la asistencia y

¹⁵Véase John Dyckman, "The Practical Uses of Planning Theory", *Journal of the American Institute of Planners*, 35:5, 1969.

¹⁶Véase Andre Gorz, *Strategy for Labor* (Boston: Beacon, 1967).

la ayuda médica fueron reformistas o redistributivas, la propuesta Dellums para la creación de un Servicio de Salud Nacional constituye una reforma no reformista, como la legislación de seguridad y de salud ocupacional, adoptada recientemente en las comunidades y en los estados a lo largo del país.¹⁷ Tales cambios legislativos actúan para alterar el equilibrio de poder en la sociedad de manera que las estructuras de atención (y de riesgo) puedan ser alteradas más adelante.

Tercero, se podrían emprender más directamente los esfuerzos no reformistas; en este sentido el trabajo de los planificadores y de los administradores públicos podría estar dirigido específicamente hacia los movimientos laborales y sociales que buscan inducir cambios estructurales en la organización económica actual. El trabajo orientado hacia fines inmediatos no reformistas puede ser tan sencillo como proveer información o asesoría, pero el significado de identificarse y apoyar una fuerza efectiva con el potencial para realizar cambios político-económicos importantes resulta crucial. Actualmente, existe poco consenso sobre la existencia de dichas fuerzas en el escenario de los Estados Unidos y si apuntamos hacia las fuerzas sandinistas que derrocaron al régimen de Somoza en Nicaragua se complícan las cosas para los actores y analistas profesionales. Algunos dirán que partes del movimiento obrero conforman dicha fuerza; otros sugerirán que los diversos movimientos sociales son los actores de los cambios significativos de hoy.¹⁸

En cualquier caso, si el supuesto pluralista de igualdad política efectiva se acepta como un ideal más que como una descripción

¹⁷ Las reformas legislativas importantes con frecuencia amplían el servicio de cobertura a los necesitados sin alterar las relaciones de poder con respecto a la contabilidad, la inversión, el control de la información y demás. Por ejemplo, *Medicare* y *Medicaid* ampliaron la cobertura de los servicios médicos sin alterar las relaciones políticas de los servicios médicos, la dirección de las inversiones hospitalarias o la elaboración de la información sobre las causas ambientales industriales de las enfermedades de mayor hospitalización.

¹⁸ Véase Manuel Castells, *The City and (he Grassroots* (Berkeley; University of California Press, 1983).

exacta de la sociedad norteamericana contemporánea, entonces las estrategias incrementales y de negociación que parecían tan apropiadas bajo aquellos supuestos igualitarios dejan de ser simple y llanamente los más adecuados. En su lugar, las estrategias que se anticipan y contrarrestan las desigualdades estructurales de poder son las que deben ser diseñadas y puestas en práctica. Como he sugerido en otros ensayos, tales estrategias posiblemente nos son mucho más familiares como variantes de estrategias políticas y comunitarias." Ya sea que dicho trabajo se anticipe a la mala distribución y busque formas de compensarla, o se anticipe de manera sistemática a las oportunidades distorsionadas de la vida y busque fortalecer a los que carecen de poder sobre sus vidas, o anticipe las bases de la "transformación" político-económica fundamental y se oriente a apoyar esa base; en cualquier caso, se requieren intervenciones activas que busquen la justicia social, intervenciones prácticas que rebasen la negociación pluralista y las estrategias incrementales.

Conclusión

Distintos contextos requieren, por tanto, diferentes estrategias prácticas de acción correspondiente. La columna de la derecha en la Tabla 2 enlista un repertorio de tales estrategias; cada renglón hacia abajo en esa figura agrega un nivel de complejidad contextual a la situación en la que se toman las decisiones por lo que se requiere un rango más fino de enfoques para la toma de decisiones.

La Tabla 2 nos da una idea básica de los supuestos que pueden ser utilizados para caracterizar las situaciones de toma de decisión. Va de los supuestos más abstractos e ideales (un agente, den-

¹⁹Véase los ensayos citados arriba en la nota número 7. Véase también John Forester, "Questioning and Organizing Attention: Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice", *Administration and Society*, 13, 1981, 161-206, Y "Understanding Planning Practice: An Empirical, Practical, and Normative Account", *Journal of Planning Education and Research*, 1:2, 1982, 59-71.

tro de un sistema cerrado, con un problema bien delimitado, información perfecta y tiempo indefinido) hasta los supuestos más concretos y complicados: actores que juegan sus partes dentro de estructuras de poder, problemas ambiguos con percepciones ideológicas, uso del tiempo e información como elementos de poder. Es importante notar que el repertorio de estrategias debería ser entendido como acumulativo: cada nivel de complejidad debería tomar en consideración algunos de los elementos de las estrategias previas. Incluso a la luz de las condiciones pluralistas y estructuralmente distorsionadas, las estrategias "satisfactoristas" deberían jugar un papel, aunque no como estrategias predominantes.

La Tabla 2 también nos muestra las restricciones que de manera sistemática se presentaron en la Tabla 1. Cada uno de los renglones, del 2 al 5, representa un cuadrante de la Figura 1.²⁰ A continuación señalaré algunas otras implicaciones para la planificación y la administración pública. Primero, aun si se acepta que las estrategias de acción práctica deben ser sensibles al *contexto*, sabemos en la práctica que no es fácil distinguirlo en la toma de decisiones." Precisamente por la ambigüedad que envuelve descifrar el *contexto* pertinente, se hace necesario recurrir a las ideologías políticas como formas de análisis sustituto. En consecuencia, algunos individuos despolitizan completamente la situación y tratan el ambiente como si las consideraciones de carácter político,

²⁰Nótese que las Figuras 1 y 2 destacan una cuestión importante para el análisis de las situaciones de la toma de decisiones tanto desde el punto de vista práctico como político: "¿a qué tipo de restricción se enfrentan los responsables de la decisión", ¿restricciones de carácter estructural, distorsión sistemática de la información, por ejemplo, o no!" Los pluralistas suelen negar la existencia de dichas restricciones; prefieren imaginarse que las relaciones sociales e institucionales son fundamentalmente fluidas, fáciles y funcionales, que reflejan constelaciones igualmente fluidas de grupos de interés. Los marxistas, por supuesto, responden afirmando que las relaciones de clases productivas definen las condiciones prácticas de la toma de decisiones. El punto práctico es: los obstáculos, anticipados y esperados, las oportunidades y, las estrategias, varían en consecuencia.

²¹Las Figuras 1 y 2 sugieren una agenda de investigación que contenga la siguiente clase de preguntas: ¿cómo es que los diferentes planificadores y administradores públicos perciben realmente sus propias situaciones de toma de decisiones", évarfan según el tipo de política!, ¿es que la cultura modifica estas percepciones!, ¿la ideología?

plural o estructural, fueran irrelevantes. Otros caracterizan el ambiente como pluralista y responden con soluciones menos técnicas. Para enfrentar la ambigüedad se necesita que los profesionales cuenten con teorías o realicen conjeturas acerca del carácter de la situación en la que se encuentran; ¿cómo responderán otras instancias en esta situación? ¿De qué debemos estar pendientes? ¿Quién está con nosotros y quién en contra?

Resulta significativo, por tanto, que las diversas teorías o conjeturas acerca de las estructuras sociales prevalecientes nos lleven a distintas expectativas prácticas, a distintas predicciones y, en consecuencia, también a diferentes esquemas prácticos y sentido del tiempo. Muy probablemente la acción de los decisores ante un problema diferirá si -digamos en las cuestiones de vivienda- creen ver a la obra un mercado de libre competencia o una lucha entre grupos de interés bien definidos. Buscarán entonces posibles diferentes estrategias que se adecúen a estos dos contextos diferentes, a diferencia de aquel decisor que considere que la situación de la vivienda refleja fundamentalmente el conflicto social entre dos clases político-económicas.

Si el ser prácticos depende en gran medida del contexto, resulta entonces, irónicamente, que el campo de "lo práctico" y de "lo técnico" **distintos**. Las decisiones técnicas dependen de un contexto estable y que el problema a resolver pueda ser aislado de ese contexto. Las soluciones prácticas dependen de las particularidades inmediatas que definen el problema. Ser práctico significa responder a las demandas hechas en una situación determinada con todas sus inestabilidades. Ser técnico significa utilizar una técnica generalizable. Ser práctico significa utilizar las habilidades ordinarias no sobre cierta clase de problema general, sino sobre problemas específicos, únicos y contextualmente determinados. En consecuencia, ser práctico y ser técnico bien pueden ser dos clases muy distintas de empresas.

Si las estrategias prácticas están contextualmente determinadas y los contextos tienen grandes variaciones en la práctica y están en constante cambio, entonces la acción racional y la toma de decisiones fracasarán en la búsqueda técnica de la mejor receta. En lugar de recetas, debe acudirse a investigar un repertorio de estrategias acordes con las diversas situaciones en que se toman decisiones.

Si los contextos difícilmente se estabilizan de una vez por todas, la teoría administrativa sobre la toma de decisiones debe asumir, clara e indiscutiblemente, un nuevo matiz. El papel de la teoría no puede ser simplemente el de predecir "qué pasaría si..."; en lugar de ello, su papel debe ser orientar la atención del decisor hacia las variables importantes y significativas, señalando los actores, eventos y rasgos que hay que investigar, que hay que tomar como pista o advertencias, sobre los cuales hay que estar alerta. Ante situaciones de gran complejidad, los decisores necesitan teorías que simplifiquen sus mundos, que sugieran lo que resulta más importante atender y lo que se puede pasar por alto sin riesgo alguno."

Por último, las Tablas 1 y 2 sugieren una manera ordenada de entender algunos de los reclamos del mundo político actual y que constituyen el quehacer de la planificación y la administración pública. Los pluralistas y los marxistas, por ejemplo, difieren fundamentalmente en dos de las columnas de la Tabla 1: sobre el asunto de los sesgos estructurales y sistémicos. Los planificadores exhaustivos y los incrementalistas, los "conformistas" y los de mente política, los "realistas" y los "idealistas", difieren acerca de las restricciones que pesan sobre la acción y la toma de decisiones: ¿cuáles tienen que ser aceptadas como parte de

²²William Torbert sugiere que algunas clases de restricciones sobre la toma de decisiones son deseables cuando la resistencia de otros permite que el responsable de la decisión aprenda. Más allá del análisis de la toma de decisiones restringida, una investigación más profunda ilustraría cuáles son las estructuras y formas de organización y de aprendizaje que impulsan el desarrollo humano, el bienestar de la comunidad y la libertad política.

la condición humana, cuáles son modificables, qué tan importante es la estructura social, qué tan importante y autónoma es la acción voluntaria? Las Tablas 1 y 2 ordenan estas diferencias y sus implicaciones prácticas.

Volvamos, pues, al principio de este ensayo. Nuestro amigo ha estado introduciendo monedas en la maquina vendedora, seleccionando sus preferencias, ganando pasteles todo el tiempo. Con frecuencia nos podemos encontrar en una situación semejante, si no logramos entender los ambientes de decisión en los que actuamos. Quizá ahora podamos comprender un poco más claramente que lo que hacemos, a pesar de lo restringido o atado que estemos, dependerá de nuestra lectura del contexto en el que operemos, de manera que cuando gastemos nuestras monedas en las máquinas, podamos también decidir si quedarnos con el pedazo que podemos comer o compartir, o si gastar el resto de nuestro presupuesto en aventuras o placeres más productivos.

9. *Los usos del análisis de políticas'*

EN UN ESTUDIO reciente sobre el estado de su disciplina, dos conocidos economistas británicos observan que el progreso indiscutiblemente alcanzado en las principales áreas de la economía está acompañado por "errores graves y evitables que, en ocasiones, llegan al punto de descuidar las evidencias obvias o las ideas y conceptos elementales, establecidos y aceptados". "Enfoques con alto grado de elaboración y errores obvios", continúan, "coexisten en la misma rama de un tema, en los escritos de un mismo autor, o incluso en la misma publicación".¹

Aunque la economía y el análisis de políticas difieren en tradición disciplinaria y nivel de crecimiento, el desarrollo del análisis de políticas, en las últimas dos décadas, deja una impresión similar: progreso acompañado de errores y desequilibrios serios. Sus avances significativos en capacidad técnica (o al menos en el uso de técnicas elaboradas por otras disciplinas), la amplitud de sus intereses de investigación y planes de estudio, coexisten con una fe ingenua en las más recientes técnicas de gestión y con un descuido casi total de las habilidades tradicionalmente consideradas esenciales por los buenos consejeros de gobiernos, tales como la habilidad para argumentar, comunicar y evaluar evidencias. Aunque el análisis de políticas ha ganado reconocimiento público

• Publicado originalmente con el título "The **Uses** of Policy Analysis", en *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation, 1978. Traducción al español de Jonathan Molinet.

¹ Bauer, P.T. and Walters, A. A., "The State of Economics," *The Journal of Law and Economics*, vol. XX, no. 1, 1977, pp. 1-23.

como disciplina académica y como profesión, sus aspectos artesanales son desconocidos, malentendidos y no han ido más allá de unos pocos conceptos generales y de evidencia anecdótica dispersa. Y, más incómodo aún, el impacto de los numerosísimos análisis en el proceso de formación de las políticas es con frecuencia dudoso y, a veces, nulo.

Sorprendentemente hay puntos ciegos en la retina profesional. Por ejemplo, los analistas de políticas honran la racionalidad y la consideran su *raison d'être*. Ahora bien, ya hace años que los psicólogos sociales han adelantado argumentos convincentes -que revisaré en las páginas siguientes- para sostener que la racionalidad se entiende mejor como algo que ocurre en la posdecisión más que en la predecisión, en el momento posterior más que en el previo a la decisión.² Por tanto, uno esperaría encontrar que, entre los posibles modos de indagación, los análisis retrospectivos (posdecisión) ocuparan su lugar junto a los análisis prospectivos (predecisión) más convencionales. Sin embargo, la literatura del análisis de políticas tiende a igualar retrospección analítica con "racionalización" de la decisión y, por ende, a dejarla fuera del límite considerado profesionalmente decente.

Éstos y otros defectos del análisis de política están genéticamente relacionados; resultan de una visión no sólo de las políticas sino también del análisis, tan difundida entre analistas y legos que merece llamarse "visión recibida" o comúnmente aceptada. Dos de sus tesis revisten importancia particular. Primero, la hechura de las políticas es igual a la toma de decisiones; segundo, el propósito del análisis es aportar hechos y pruebas en vez de evidencia y argumentos. Estos dos supuestos tienen consecuencias perjudiciales porque han privado a los analistas de una variedad de enfoques necesarios para enfrentar exitosamente los múltiples problemas que encaran los responsables de elaborar las políticas.

² Weick, Karl E., *The Social Psychology of Organizing*. Reading, Mass.: Addison Wesley Publishing Company, 1969, pp. 34-38; and Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1957.

La visión recibida

La visión convencional del análisis fue sintetizada a principios de los años cincuenta en la Corporación Rand y parecidos "tanques de pensamiento", interesados en las políticas. Se trata de un compuesto conceptual que incluye elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de decisiones, con una rociada de ciencia social y de la conducta. Una línea continua de desarrollo une los primeros estudios de operaciones militares e industriales, de estrategia y logística, con las preocupaciones más globales del análisis de sistemas en los años sesenta y buena parte del actual análisis de políticas. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección fue reemplazada por la eficiencia económica que, a su vez, ha sido atemperada con consideraciones de equidad y factibilidad política. No obstante, el original marco de referencia analítico todavía es claramente reconocible y vigente, aunque se haya modificado la atención inicial a los problemas de asignación de recursos.

En términos de la visión recibida, resultan sinónimos la hechura ideal de las políticas, la toma de decisiones racional, la solución racional de los problemas y el análisis de políticas.³

Hay una correspondencia uno a uno entre las etapas del proceso de políticas y las fases del análisis. Por ejemplo, la siguiente lista de pasos puede interpretarse como una descripción idealizada de la elaboración racional de las políticas, o bien, como una fórmula del análisis de políticas:

objetivo - modelo - hipótesis de acción control - predicción - variar la acción control hipotética - revisar la acción control hipotética - revisar la predicción - repetir para escoger el óptimo - actuar - observar la conducta - refinar el objetivo -

³ Braybrooke, David, and Lindblom, Charles E., *A Strategy of Decision*. Nueva York: The Free Press, 1963.

revisar el modelo - actualizar la predicción y optimización - actuar otra vez - continuar la observación - todo a la luz de las cambiantes circunstancias externas.'

A la base de la visión recibida y de sus categorías básicas de análisis -rnetas alternativas, restricciones y criterios de elección- se encuentra un compromiso más profundo con una concepción teleológica de las políticas. De acuerdo con esta concepción como es formulada por John Rawls son correctas las instituciones y actos que, entre las alternativas disponibles, producen el mayor bien o al menos tanto bien como cualquiera de las restantes instituciones y actos concebidos como posibles". Rawls agrega: "Las teorías teleológicas ejercen una profunda atracción intuitiva puesto que parecen materializar la ideas de racionalidad. Es natural pensar que la racionalidad consiste en maximizar algo... Desde luego, es tentador suponer como evidente de suyo que las cosas deberían organizarse de tal manera que conduzcan al mayor bien".⁵

Este concepto de la racionalidad, lamentablemente, no se aplica de manera directa a la toma de decisiones bajo incertidumbre, en la que se debe elegir entre distribuciones probabilísticas alternativas de resultados, no entre alternativas con un solo valor. Pero está disponible un sustituto de esta racionalidad bajo la forma de coherencia entre las creencias y preferencias de cada uno. En las palabras de I. J. Good, "... racionalidad... significa coherencia. Con más precisión significa coherencia de los juicios que se hacen. Es claro que uno no debería adherir a los juicios previos que ya no es posible sustentar con honestidad. Esta coherencia debe relacionarse con alguna teoría de racionalidad, esto es, con una teoría de pensamientos, enunciados y conductas racionales".'

⁴ Bray, J., *Decision in Government*, London: Gollancz, 1970, p. 269.

⁵ Rawls, John, *A Theory of Justice*. Nueva York: Oxford University Press, 1973, p. 24. (trad. esp. Teoría de la Justicia, México, FCE, 1989)

⁶ Good, I. J., "How Rational Should a Manager Be?", *Management Science*, vol. 8, no. 4, Julio 1962, pp. 383-393.

Sin embargo, esta concepción de racionalidad ignora el contenido de los pensamientos, los enunciados y las conductas. No es una teoría positiva, es un conjunto de prescripciones o reglas de coherencia, como la lógica. "Las teorías prescriptivas del pensamiento y de las decisiones se interesan en la coherencia formal entre oraciones o entre decisiones, no en su contenido".⁷ Cabe parafrasear al Cardenal Newman, los teóricos de las decisiones están más interesados en decidir correctamente que en las decisiones correctas. La visión recibida, llevada a sus últimas consecuencias lógicas, convertiría el análisis de políticas en una rama de la matemática aplicada -optimización restringida- o en una rama de la lógica, a saber, lógica pura de la elección, un conjunto de proposiciones autoevidentes no sujetas a otra prueba que su coherencia interna. Es obvio que este programa nunca se ha llevado al cabo completamente, pero sobrevive como ideal o como patrón de comparación, en mucho a la manera del modelo de competencia perfecta que los economistas usan para comparar mercados reales.

Son muchos los ataques contra la visión comúnmente aceptada. El paradigma de políticas como toma de decisiones o como solución de problemas ha sido criticado con argumentos cognitivos, heurísticos, institucionales y valorativos, al igual que con prejuicios ideológicos,⁸ pero no todos los ataques han sido realmente contundentes. Falta todavía una formulación nítida de las diferencias básicas entre las políticas y las decisiones, así como una discusión cabal acerca de las implicaciones que estas diferencias comportan para la práctica del análisis de política.

⁷ Marschak, J., "Decision Making: Economic Aspects," en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, no. 4, 1968, pp. 42-54.

⁸ Las críticas de Simon, Lindblom, Banfield, Wildavsky y Tribe son bien conocidas y no necesitan aquí ser repetidas.

Las políticas contra las decisiones

Una decisión, en el sentido de la teoría de decisiones, es una elección o juicio, realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios "estado de la naturaleza" se comprenden razonablemente bien. La elección debe hacerse en la situación que el decisor confronta *inmediatamente*, tomando en cuenta desde la situación *presente* las consecuencias probables de cada posible decurso de acción." Se subrayan los términos para llamar la atención sobre el sentido de urgencia, necesidad y aun de crisis que está implícito en la noción de decisión (la palabra griega para decisión es *krisis*, del verbo *kri-nein*: separar, decidir, juzgar). Los teóricos de la decisión gustan citar a Pascal, *il [aut parier, il [aut choisir*.

Y, sin duda, los administradores públicos deben escoger frecuentemente en situaciones muy cercanas al modelo de la teoría de decisiones: ¿dónde construir una escuela o un hospital?, ¿qué programa adoptar para el próximo año escolar?, ¿aumentar una instalación inadecuada o construir una nueva? De todos modos, las políticas son, por mucho, más complejas que las meras elecciones, no pueden justificarse con decisiones singulares y ni siquiera con conjuntos de decisiones interrelacionadas. Para citar a Hugh Hedo:

Parece útil entender que las políticas son algo más amplio que las muestras tangibles de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales. Una política, como una decisión, puede consistir en no hacer algo -por ejemplo, la inacción que evita que algunos grupos se liberen de ciertos costos. Así, la política no parece ser un fenómeno que se autodefina; es una categoría analítica, cuyos con-

⁹ Tukey, J. W., "Conclusions versus Decisions," *Technometrics*, vol. 2, no. 4, Noviembre 1960, pp. 423-433.

tenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de las políticas ni por las muestras de la legislación o la administración. No hay tal cosa como un dato inequívoco que constituya a las políticas y esté en el mundo a la espera de ser descubierto. Una política puede considerarse últimamente como un curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y como tal curso tiene que ser percibida por el analista en cuestión. Las políticas existen no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos.¹⁰

Hay, dice Hecló, no-políticas precisamente como hay no-decisiones. Pero es importante darse cuenta que en la lógica de la toma de decisiones, una no-decisión es tratada a la par como todas las decisiones; hay una simetría completa entre la decisión de no hacer nada y todas las demás alternativas permisibles." Por otro lado, si seguimos a Hecló cuando define las políticas como reconstrucciones racionales o teorías acerca de cómo las piezas de decisión y conducta se ajustan entre sí en un patrón coherente, entonces una no-política tiene significación especial para el analista. En efecto, implica que hay una falta total de coherencia interna en la secuencia estudiada de acontecimientos, sin que pueda dar forma a un patrón significativo. Aun si entendemos las "políticas" en el sentido más convencional de elecciones deliberadas, el hecho que un responsable de hacer políticas no llegue a una conclusión definida acarrea implicaciones que están ausentes por entero en el caso de la no-decisión. Las políticas, una vez que se han alcanzado, tienden a convertirse en doctrinas, dirigen y justifican la acción gubernamental por algún tiempo, por lo que no pueden emprenderse a la ligera.

En realidad Chester Barnard se refiere a no-políticas más que a no-decisiones cuando escribe "...el arte fino de la decisión consiste

¹⁰ Hecló, H. Hugh, "Review Article: Policy Analysis," *British Journal Of Political Science*, no. 2, 1973, pp. 83-108.

¹¹ Tukey, J. W., *loc. cit.*

en no decidir cuestiones que de momento no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no tomar decisiones que no puedan realizarse, y en no tomar decisiones que deberían tomar otros". Las políticas presentan características que están enteramente ausentes en las decisiones, poseen cierta cualidad de deliberación, de permanencia relativa y la posibilidad de desarrollo doctrinal. Estas características se reconocen, aunque confusamente, en el lenguaje cotidiano. Se puede hablar de "hacer cumplir una decisión", pero difícilmente de "hacer cumplir una política", situaciones o acontecimientos.

Si las políticas se identifican con las decisiones, su desarrollo únicamente puede interpretarse como cambios de opinión en los decisores. Ahora bien, muchas políticas son el resultado de interacciones complejas e imprevistas de decisiones previas. Son, en palabras de Hume, resultados de la acción humana, no del designio humano. Hay un notable fenómeno contemporáneo que Wildavsky llama "la creciente autonomía del ambiente de las políticas" -es decir, éstas se convierten en su propia causa. Este fenómeno revela muy claramente los límites del análisis de decisiones como una aproximación general al estudio de las políticas.

El problema de la comunicación en las organizaciones constituye otra razón importante para distinguir entre decisiones y políticas. El decisor de la teoría de decisiones, como el consumidor de la teoría económica, es el único juez y ejecutor de sus propias decisiones. Pero incluso en la organización más compactamente centralizada, son pocas las decisiones tomadas por individuos singulares, y todavía menos las que son puestas en práctica por una sola persona. Casi siempre hay necesidad de explicar la decisión y persuadir a otros para que la acepten. Las razones subjetivas y ha-

• ¹² **Barnard**, Chester L, *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938, p. 194; anotado por Tukey, *loc. cit.*

¹³ Wildavsky, Aaron, "Policy as Its Own Cause, en *Speaking Truth to Power: Policy Analysis as an Art and Craft*, Boston, 19.

bitualmente tácitas que guiaron al decisor son en general inadecuadas para satisfacer este requisito. En consecuencia, deben suministrarse argumentos diferentes, apropiados para la comunicación interpersonal y cuidadosamente elaborados para un auditorio particular. Las políticas y las decisiones, también a este respecto, difieren significativamente, ya que los argumentos posdecisión, aunque son irrelevantes para la lógica de la elección, son parte integrante de la elaboración y desarrollo de las políticas.

Una analogía legal puede contribuir a aclarar este punto. Un juez puede decidir un caso sobre la base de su noción subjetiva de imparcialidad, pero su opinión debe enmarcarse en las categorías objetivas del argumento legal. Cualquier desarrollo subsecuente del caso (por ejemplo, una apelación) deberá basarse en la opinión hecha pública, no en los sentimientos y preferencias subjetivas del juez. De esta manera, los argumentos posdecisión se convierten en parte esencial del proceso judicial. Los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones, y desde luego, todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política llegan a integrarse en ella de manera similar y no pueden separarse de su primera sustancia. Por esta razón, los responsables de las políticas necesitan, además de análisis prospectivos (predecisión), análisis retrospectivos (posdecisión), y probablemente más. Que la mayoría de los analistas rehúyan esta clase de análisis sólo puede explicarse por las restricciones que suscita la visión recibida en sus mentes.

Análisis prospectivo y retrospectivo

En términos de la visión recibida, el análisis de políticas sólo puede ser prospectivo, puesto que su papel consiste en asesorar al encargado de elaborar la política para que llegue a tomar una decisión.

En primer lugar, se deben investigar sistemáticamente los objetivos del decisor y los criterios que son relevantes para elegir

entre las alternativas que prometen alcanzar los objetivos. En seguida, es necesario identificar las alternativas, examinar su factibilidad y costo, tomando en cuenta el riesgo y el tiempo. Finalmente, debe hacerse el intento de diseñar mejores opciones de acción y seleccionar objetivos diferentes, si resulta que los anteriores fueron insatisfactorios."

Aun los críticos de la visión recibida parecen estar satisfechos con esta descripción, sólo discrepan acerca de los métodos y las consideraciones que estiman relevantes para realizar la tarea. En la mente de la mayoría de los profesionales, como estableciera Lasswell, la tarea consiste "en estudiar el proceso de decidir o escoger y en evaluar la relevancia del conocimiento disponible para resolver problemas particulares". Mancur Olson, Jr., argumenta que "un análisis lógico de las políticas normalmente debería comenzar con el objetivo en cuestión y después proseguir con la consideración de cualquier alternativa disponible de medios"¹⁶; en muchas situaciones esta es la aproximación más apropiada. Pero resulta peligroso considerar que éste es el único uso legítimo del análisis. Si un analista contara con toda la información importante, incluyendo el conocimiento completo de las consecuencias de todas las alternativas posibles, y partiera con un conjunto dado de objetivos, de modo que las decisiones fueran casi automáticas, entonces el problema central del análisis de políticas, desde luego, sería puramente lógico: encontrar la mejor asignación de los medios disponibles entre los distintos objetivos. Pero cuando el analista sólo conoce imperfectamente los objetivos y las restriccio-

¹⁴Quade, E. S., "Introduction," in E. S. Quade and W. I. Boucher, eds., *Systems Analysis and Public Policy*. Nueva York: American Elsevier Publishing Company, 1968, p. 11.

¹⁵Lasswell, H. D., "Policy Sciences," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, no. 12, 1968, pp. 181-189.

¹⁶Olson, Mancur, "An Analytic Framework for Social Reporting and Policy Analysis," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, no. 388, March 1970; pp. 112-126.

nes, cuando sus datos son de dudosa confiabilidad y cuando las acciones no se siguen automáticamente de las decisiones, la lógica pura no es más ni menos importante para la hechura efectiva de las políticas que la lógica formal para la práctica de la ingeniería. En el resto de esta sección me concentraré en los usos del análisis una vez que se ha alcanzado una conclusión. En las siguientes discutiré las habilidades artesanales que se requieren para producir argumentos en materia de políticas que sean lógicamente consistentes y también sustantivamente adecuados.

Decidir, incluso decidir racionalmente no es suficiente. Las decisiones deben aceptarse y llevarse a la práctica; además del proceso organizacional de implementación, debe de haber un proceso intelectual paralelo para elaborar y desarrollar la idea original de políticas. Puesto que una política existe por algún tiempo, constantemente se requieren nuevos argumentos para dar a sus distintos componentes la mayor coherencia interna posible y ajustarlos también en lo posible a las cambiantes condiciones externas. Por otra parte, los hacedores de las políticas frecuentemente actúan bajo la presión de acontecimientos externos o bajo la fuerza de sus convicciones personales. En tales casos, los análisis prospectivos no pueden desempeñar un papel significativo en la hechura de las políticas. El análisis, sin embargo, sigue siendo necesario después de haber elaborado la política, con objeto de proporcionarle una base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras políticas. Tradicionalmente, estos propósitos han sido desechados como intentos de "racionalización". Desde luego, una de las críticas recurrentes que se hacen al análisis es que suministra "racionalizaciones pseudocientíficas" a posiciones que están determinadas política o burocráticamente. Por ejemplo, se ha dicho que McNamara usó "estudios que mostraban que la proporción costo-efectividad era mayor para la defensa pasiva que para la defensa ac-

tiva... para impugnar a los progresistas que querían Misiles Anti-balísticos, a pesar que la oposición de McNamara a los Misiles Anti-balísticos se basaba en otros factores.':"

Sea o no cierto este alegato, no es necesariamente deshonesto o meramente "racionalizador" usar argumentos basados en consideraciones distintas a las que llevaron a la adopción de cierta posición particular. Ya hemos visto que los argumentos de política no son pruebas formales. Una prueba lógica o matemática es o bien verdadera o bien falsa; si es verdadera obtiene automáticamente el asentimiento de cualquier persona capaz de entenderla. A su vez, los argumentos sólo son más o menos plausibles, más o menos convincentes, para un auditorio particular. Además no hay una manera única de construir argumentos. Los datos y la evidencia pueden seleccionarse de muchas maneras a partir de la información disponible y hay varios métodos alternativos de análisis y varios para ordenar valores. Nada hay intrínsecamente reprobable en seleccionar la combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos que se considere como la más apropiada para convencer a un auditorio particular. Los argumentos posdecisión-retrospección en la terminología de Aaron Wildavsky" son indispensables en el proceso de hechura de las políticas. Para continuar un poco más con nuestra anterior analogía jurídica, el derecho permite explícitamente que la opinión en la que se declaran las razones de una determinada decisión judicial pueda ser posterior a la decisión y no precederla. Igualmente, distintos jueces pueden estar de acuerdo con una decisión, pero discrepar sobre la mejor manera de justificarla, razón por la cual tienen la oportunidad de presentar sus posiciones en argumentos separados. En suma, la opinión de un juez no es la premisa de un silogismo que concluye en una decisión, es más bien un medio de acrecentar la fuerza persuasiva

¹⁷Murdock, C. A., *Defense Policy Formation*, Syracuse, N. Y., University Press, 1974, p. 95.

¹⁸Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power*, Little Brown, Boston, 1979.

de una decisión y un medio para controlar racionalmente las conclusiones, impidiendo que asienten las decisiones provenientes de consideraciones extralegales." La elaboración de políticas tiene necesidades similares, y si los analistas son reacios o incapaces de satisfacerlas, los responsables de hacer las políticas no tienen otra opción que ir a otra parte en busca de asistencia.

Puede mostrarse también que la visión recibida y la concepción del método científico en que se basa son metodológicamente obsoletas e históricamente inexactas." Pero, como arguye Karl E. Weick, la racionalidad medios-fines es también insatisfactoria desde un punto de vista psicológico:

La racionalidad tiene sentido respecto de lo que ha sido, no de lo que será. Es un proceso de justificación por el que los actos pasados se hacen aparecer como razonables para el actor mismo y para las personas ante las que se siente responsable. Es difícil para una persona ser racional si no sabe precisamente acerca de qué debe ser racional. Puede crear racionalidad sólo tiene la posibilidad de examinar de varias maneras algún conjunto de acciones. Para los actores es posible hacer declaraciones elaboradas y detalladas de sus planes. Sin embargo, es un error suponer que, después, estos planes controlan su conducta. Si observamos de cerca, resultará claro que la conducta está bajo el control de más determinantes que los establecidos expresamente en el plan. Y, al concluir las acciones, nunca será cierto que el plan se ha cumplido exactamente como se dijo al comienzo. Pero algo se habrá cumplido, y este algo junto con lo que tenga de sentido constituye la racionalidad."

19 Calamandrei, P., *Processo e Democrazia*. Padova, Italia: CEDAM, 1954.

20 Majone, G., "Policies as Theories," trabajo presentado al Joint ORSA/TIMS Meeting, San Francisco, 1977. (no publicado).

21 Weick, Karl E., *op. cit.*, p. 38.

Pero si abandonamos la racionalidad de medios-fines o rehusamos aceptarla como la única forma de racionalidad, ¿nos privamos de la posibilidad de evaluar los resultados y argumentos de las políticas, y nos resignamos a un enfoque de "ahí se va"? La respuesta es no. Pero para mostrar que es posible evitar el total subjetivismo en la hechura de las políticas se impone considerar el análisis como una artesanía.

*El análisis de políticas
como trabajo artesanal*

No se pueden sistematizar completamente los preceptos de una artesanía. Sin imitación inteligente, larga práctica y algún grado de creatividad individual no puede lograrse el dominio de una artesanía. Pero, a pesar de la carencia de reglas explícitas y de criterios evaluativos formales, resulta fácil para un conocedor distinguir entre artesanía buena y mala. Esto se debe a que el conocedor tiene un conocimiento íntimo de eso que Gombrich ha llamado la microestructura del estilo de un artista." Igualmente, para entender los aspectos artesanales del análisis y para apreciar la calidad de un producto terminado, se debe aprender a examinar la microestructura de los argumentos analíticos.

Existe una similitud innegable entre los trabajos de un analista y los de un artesano tradicional. En ambos casos, la ejecución exitosa depende de un entendimiento claro de las posibilidades y limitaciones de los materiales y las herramientas, al igual que de una relación altamente personal entre la persona y su tarea. El buen trabajo analítico no puede producirse mecánicamente del mismo modo que el trabajo artesanal fino no puede producirse en masa. El estilo juega aquí un gran papel, determina el valor y la aceptabilidad de un producto analítico, como determina la calidad del pro-

²²Gombrich, E. H., *Art and Illusion*, 2a. ed. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971.

dueto final de un artesano. Por supuesto, también hay diferencias obvias. Los artesanos usan materiales concretos para producir un objeto con una forma dada y un propósito bien definido. Los analistas usan datos, herramientas técnicas y modelos para producir evidencias y argumentos. Con estas diferencias en mente, revise-mos las categorías del análisis aristotélico clásico del trabajo artesanal y busquemos aplicarlas al trabajo del analista de políticas."

El esquema de Aristóteles (descrito en la *Ética Nicomaquea*) envuelve cuatro constituyentes (o "causas") de la tarea artesanal: material, eficiente, formal y final. Éstas se refieren, respectivamente, a la sustancia física sobre la que trabaja el artesano, al agente y a las herramientas que usa para darle forma, a la forma que adquiere la sustancia, y al propósito de la actividad -esto es, la creación de un objeto específico- o las funciones para las que ese objeto sirve. Con modificaciones apropiadas, las mismas categorías se aplican al trabajo analítico. El componente material serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema por analizar, las herramientas técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista, la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma -con las actividades relacionadas de comunicación e implementación.

Este esquema ofrece una manera alternativa de describir la estructura fina de la tarea del analista. Como vimos antes, el paradigma de la toma de decisiones usa las mismas categorías (objetivos, criterios, alternativas, restricciones, etcétera) para describir el quehacer del analista y las etapas o componentes del proceso de decisión; por consiguiente, limita el alcance del análisis a la predecisión, al modo de indagación propio de la solución de

²³J. R. Ravetz ha demostrado la pertinencia del esquema aristotélico para analizar los aspectos artesanales de la investigación científica. Ver su *Scientific Knowledge and its Social Problems*, Harmondsworth, Middlesex, England, Penguin Books, 1973

problemas. La concepción del análisis como artesanía proporciona categorías (datos, información, herramientas, evidencia, argumento) que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, así retrospectivo como prospectivo, descriptivo como prescriptivo, argumentativo como "científico".

Para ilustrar las clases de cuestiones que sugiere el enfoque artesanal, consideremos las categorías "evidencia" y "argumento". El argumento es el eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura del argumento será, normalmente, una mezcla compleja de declaraciones factuales y de evaluaciones subjetivas. Junto con deducciones lógicas y matemáticas, incluirá inferencias estadísticas empíricas y analógicas, referencias a la opinión de expertos, estimaciones de costos y beneficios, más matices y salvedades de distintos tipos. Esta complejidad inevitable vuelve seriamente imposible cualquier prueba formal del argumento. Cualquier prueba que se haga debe confiar en una variedad de normas profesionales que corresponden a los diferentes métodos analíticos empleados, debe confiar también en la plausibilidad y fuerza de los resultados y en los criterios compartidos de adecuación.

La naturaleza de la evidencia es crucial en esta clase de prueba, puesto que una evaluación incorrecta de su fuerza e idoneidad antes de incluirla en el argumento puede conducir a trampas en el momento de sacar conclusiones. La evidencia no es sinónimo de datos ni tampoco es igual a información; es información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito. Seleccionar datos o modelos inapropiados, ponerlos en el lugar equivocado del argumento, o escoger un estilo de presentación inapropiado para el auditorio esperado, puede destruir la efectividad de la información usada como evidencia a

²⁴ Majone, G., "Pitfalls of Analysis and the Analysis of Pitfalls," *Urban Analysis*, 1977, vol. 4, pp. 235-253.

pesar de su intrínseco valor cognitivo. Deben ser distintos los criterios para evaluar evidencias y para evaluar hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones lógicos abstractos, pero la evidencia debe evaluarse conforme a una cantidad de factores peculiares a una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las "reglas de evidencia" prevalentes e incluso la capacidad persuasiva del analista.

Tal vez justificadamente la categoría evidencia ha recibido poca atención en las ciencias naturales, pero se le ha descuidado también en las discusiones metodológicas del análisis de políticas donde la omisión es mucho más seria. Ravetz señala que ni las ciencias naturales descriptivas ni las teóricas requieren habilidades muy desarrolladas para probar evidencia, más allá de las pruebas ya implicadas al producir la información, porque normalmente se tiene una gran masa de datos para un argumento relativamente simple, o bien un argumento complejo que necesita relativamente poca evidencia. Sin embargo, hay campos donde los problemas exigen argumentos complejos tanto como grandes masas de datos y donde no se puede asumir automáticamente que la información sea confiable y significativa. En derecho y en historia, por ejemplo, la evidencia se ha reconocido explícitamente como una categoría conceptual autónoma. Sin embargo, aunque el análisis de política implica argumentos complejos y grandes cantidades de datos de dudosa confiabilidad y significación, los problemas de evidencia no han sido objeto de atención permanente.

Por ejemplo, de acuerdo con una opinión ampliamente difundida entre los analistas, un buen modelo de políticas debería asemejarse tanto como sea posible a los modelos formalizados de las más exitosas ciencias "duras". En consecuencia, hay una peligrosa tendencia a considerar como "hechos" los productos de los modelos, más que como evidencia a usar en un argumento junto con otros datos e información. Como resultado, "la documentación de los modelos y las fuentes de datos están en un estado increíble-

mente primitivo... Una documentación pobre hace imposible que cualquiera, excepto quien hizo el modelo, reproduzca los resultados de la modelización e indague los efectos que resultan de los cambios en el modelo. A veces, por razones comerciales, un modelo es conservado como propiedad de quien lo ideó. Al cliente sólo le está permitido ver los resultados, no los supuestos". Es clara la naturaleza controversial de muchos modelos significativos de políticas en el caso de asuntos que Weinberg ha llamado "transcientíficos", « por ejemplo, la controversia sobre los efectos de los bajos niveles de radiación en la salud. Los datos disponibles son compatibles con dos modelos diferentes: el modelo lineal y el modelo de umbral para los efectos dosificados. Los modelos, sin embargo, conducen a diferentes recomendaciones de política. En términos del segundo, los eventuales daños a la salud pueden tratarse adecuadamente mediante normas y otras formas de control de riesgo; a su vez, el primer modelo sugiere prohibir todas las actividades que conlleven riesgos de irradiación, puesto que rechaza que exista un nivel de exposición seguro arriba del punto cero. Dados los valores numéricos de las probabilidades de daños mayores a la salud, no puede efectuarse ningún experimento dentro de las restricciones realistas de tiempo y recursos que haga posible decidir confiablemente entre los dos modelos. Es claro que en tales casos, muy frecuentes en las discusiones de políticas, los modelos no puedan ofrecer más que evidencia.

No obstante, para que los modelos sean usados como evidencia deben satisfacer ciertos requisitos de procedimiento; deben estar "en forma apropiada", como dirían los abogados. Tal vez para evaluar modelos y otros argumentos técnicos, necesitamos algo análogo a una ley de evidencia, con distinciones muy elaboradas entre distintos tipos de evidencia, testimonios, pruebas de hecho,

²⁵ Greenberger, M.; Genson, M. A.; Crissey, B. L.; *Models in the Policy Process*. New York: Russell Sage Foundation, 1976, p. 338.

^M Weinberg, Alvin M., "Science and Trans-science," *Minerva*, vol. 10, no. 2, Abril 1972, pp. 209-222.

presunciones e interpretaciones. Aunque la generación de datos absorbe grandes cantidades de tiempo e ingenio entre quienes hacen modelos, la inferencia de conclusiones a partir de los datos frecuentemente se hace a través de argumentos que no pueden someterse a ningún escrutinio estricto. Ninguna habilidad técnica puede compensar la torpeza para estructurar argumentos o el descuido para trazar las distinciones necesarias entre los datos, información, evidencia y conclusiones.

Como sugiere nuestra breve discusión de los modelos, el análisis de políticas no puede desempeñarse de manera competente ni usarse de manera apropiada sin apreciar sus aspectos de artesanía. El analista como artesano es un productor de argumentos en favor de las políticas; se parece más a un abogado -un especialista en argumentos legales- que a alguien capaz de resolver problemas en el sentido de la visión recibida o a un científico valorativamente neutral según la tradición positivista. Esto no quiere decir que las habilidades para resolver problemas y el conocimiento objetivo sean innecesarios para el análisis de políticas, más bien quiere decir que su papel en los asuntos prácticos es más problemático que lo que las nociones prevalecientes estaban dispuestas para pensar.

*Saber cómo y saber eso
en la hechura de las políticas*

La hechura de políticas, como cualquier otro tipo de actividad humana consciente, implica simultáneamente "saber cómo" y "saber eso". "Saber cómo" es la capacidad de hacer ciertas cosas, adoptar la conducta a las nuevas circunstancias; "saber eso" es la conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas. De acuerdo con la visión recibida, muchos analistas tienden a confundir estos dos tipos de conocimiento al suponer que la hechura racional de las políticas debe incluir la observancia de reglas y el uso completo de cualquier información significativa

accesible. Más precisamente, piensa que las políticas racionales deberían estar precedidas por el reconocimiento intelectual de un plan detallado de acción. El hacedor de políticas debería primero atravesar por un proceso cognoscitivo, reconocer ciertos hechos y principios generales, sólo entonces puede ejecutarse la política en concordancia con estos dictados. En las palabras de Carol Weiss:

" el concepto prevaleciente de utilización de la investigación subraya la aplicación de conclusiones específicas de investigación a la adopción de decisiones específicas. Hay entonces un problema; se requiere información o comprensión para generar una solución o para escoger entre soluciones alternativas; la investigación proporciona el conocimiento faltante; después los decisores llegan a una solución".²⁷

Este modelo conceptual es insatisfactorio, al menos por dos razones. Primero, porque comporta una concepción errada del papel práctico del conocimiento. Segundo, porque implica una teoría preevolucionista de la acción. Cuando evaluamos el desempeño de los que elaboran las políticas, estamos mucho más preocupados de sus habilidades y competencias que de su repertorio cognoscitivo y consideramos lo que hacen -y cómo lo hacen- más que el cuerpo de verdades que llevan incorporadas en su acción.

Naturalmente, cuando los responsables de hacer las políticas eligen, operan restricciones físicas, técnicas, económicas e institucionales. Se necesita conocimiento especializado para determinar qué restricciones son importantes en una situación particular. Pero obviamente no es suficiente para asegurar que un curso de acción será exitoso el simple hecho de saber que' hay restricciones importantes en un problema dado. En un mundo de incertidumbre, no se puede ofrecer al que formula las políticas una previsión

²⁷Weiss, Carol, "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research," *Policy Analysis*, vol. 3, no. 4, Verano 1977, p. 533.

suficiente para garantizar que su política será "buena" o exitosa, ni un conocimiento perfecto del presente y del pasado, ni una conciencia completa del estado actual del conocimiento en materia de pronóstico y toma de decisiones. Más aún, es dudoso que el hacedor de políticas "racional" y con conocimientos tenga una ventaja comparativa sobre el hacedor de políticas más atrevido y aventurero.

En un ambiente incierto y cambiante, la "bondad" y el "éxito" sólo adquieren significado después que una política ha sido puesta en práctica, otra manera de expresar la idea de Weick citada antes: "la racionalidad tiene sentido en relación con lo que ha sido, no con lo que será". Weick expresa su argumento en términos psicológicos, pero se puede llegar a la misma conclusión en términos de evolución. El pensamiento preevolucionista supuso que los únicos patrones exitosos de conducta eran los que emergen como resultado de metas y planes predeterminados. Hoy sabemos que tales patrones pueden explicarse como herencia, mutación y selección natural. De modo similar, es dable argüir que las políticas puedan ser "buenas", "exitosas" o " racionales" sólo *a posteriori*, en la medida en que llegaron a *adaptarse* a las condiciones reinantes y fueron *adoptadas* por el ambiente político. Esta explicación da sentido a la muy observada conducta entre los hacedores de políticas (incrementalismo, ajustes adaptativos, imitación y "racionalizaciones"), que deben parecer irracionales o deshonestos para los modelos dominantes de elaboración de política. Sin embargo, una discusión completa de tales cuestiones queda fuera del alcance de este trabajo que busca ofrecer una base conceptual para un programa de investigación y debe dejarlas para otra ocasión.

²⁸ La importancia del pensamiento evolutivo para el análisis económico ha sido demostrada por Armen Alchian, "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory", *Journal Of Political Economy*, 1950, pp. 211-221.

*El Programa de Investigación
Russell-Sage de Metapolíticas*

La metapolítica es la teoría o la metodología del análisis de políticas. El estilo del discurso sobre políticas ha cambiado tan significativamente en la última década que hay una urgente necesidad de nuevas metodologías para complementar e incluso reemplazar las de corte más tradicional. Por ejemplo, los científicos del "interés público", los que abogan por los consumidores, los ambientalistas y los abogados activistas están desempeñando un papel crecientemente significativo al conformar o alterar el curso de las políticas públicas. Pero los analistas entrenados en el estilo ascético de la visión recibida están mal equipados para operar en un ambiente cargado de controversia y abierto desacuerdo entre expertos de igual reputación. Las habilidades analíticas tradicionales pueden llegar a ser técnicamente obsoletas si -corno en muchas áreas de políticas, desde evaluaciones de tecnología y control de riesgo hasta el establecimiento de estándares y la planeación urbana- hay una necesidad urgente de soluciones procedurales más que sustantivas.

Este trabajo ha introducido un enfoque alternativo en el análisis de políticas. En este enfoque juegan un papel central la producción y la evaluación de argumentos y la reconstrucción racional de las políticas. No obstante, quedan muchas cuestiones por investigar antes que el enfoque pueda volverse operacional. El Programa de Investigación Russell-Sage de Metapolítica tiene como propósito concentrar académicamente la atención en las más importantes de estas cuestiones.

Problemas procesales e institucionales

En la discusión previa acerca de la propensión a usar los productos de los modelos como hechos más que como evidencia, indicamos la falta de criterios para probar la significación y adecuación

de las proposiciones empleadas en los argumentos relativos a las políticas. En verdad, la estructura de un discurso formal y serio depende *de Jacto*, si no *de jure*, de acuerdos acerca del significado de las palabras, de qué hechos son obvios o se puede suponer que lo son, acerca de qué es importante para un propósito particular, etcétera, pero los desacuerdos tácitos son precisamente tan comunes como los acuerdos tácitos.

En general, usamos tres grupos de criterios para juzgar la corrección de las declaraciones: los criterios lógicos que utilizan las reglas deductivas, los criterios empíricos basados en hechos de experiencia y reglas de inducción, y los acuerdos convencionales. Sin embargo, en un argumento complejo sobre políticas, no siempre es fácil decidir qué criterios son importantes para un asunto y contextos dados. Sería interesante, por tanto, revisar algunos de los debates de política bien documentados (como las controversias sobre los Misiles Antibalísticos y la energía nuclear) para determinar qué criterios evaluativos se utilizaron implícita o implícitamente al igual que las reglas de evidencia, los criterios de adecuación y los principios metodológicos generales que consideraron confiables los defensores de las diferentes posiciones. Otras cuestiones relacionadas que merecen un examen cuidadoso son: ¿cómo se evalúan, en un contexto de políticas, las teorías y las evidencias? ¿Cuáles son los mejores medios para asegurar que se escucharán las voces de todos los partidos y para sostener una multiplicidad de aproximaciones a los problemas de las políticas (cómo seguir en la práctica el mandato de Protágoras, "hacer más fuerte el caso más débil")? ¿Qué condiciones institucionales y procesales fomentan el debate productivo? Esta última cuestión es particularmente importante. Para responderla se puede comenzar con el examen de la experiencia acumulada al poner en práctica la legislación federal relativa a la participación ciudadana en los procesos regulatorios o experiencias análogas en varios países. También sería útil una revisión crítica de las proposiciones recién

tes para establecer "tribunales científicos" y otras instituciones semejantes, como el Centro para Resolución de Conflictos Ambientales y el Foro de Energía.

Problemas metodológicos

La concepción de las políticas como argumentos ha sido contrastada con la concepción más tradicional de las políticas como decisiones y resolución de problemas. En la literatura se han discutido otras concepciones que han influido en la práctica del análisis de políticas. Por ejemplo, las políticas como búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Claramente, diferentes estilos de análisis corresponden a diferentes concepciones de las políticas, aunque estas diferencias y su significación práctica están a la espera de una investigación sistemática. Las diferencias de estilo se reflejan no sólo en el uso de los datos y los tipos de información, y en la selección de las herramientas analíticas, sino también en el significado que se asigna a términos clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación. Los analistas necesitan saber más sobre el significado de estas diferencias y los cambios sutiles de sus significados para poder practicar la artesanía. Igualmente, se necesita que investiguen las preguntas relativas a qué estilos de análisis son más apropiados para qué propósitos específicos, y si es posible elaborar una metodología común que permita obtener conclusiones analíticas menos dependientes del contexto y menos prejuiciadas conceptualmente.

La artesanía de los analistas

¿Qué habilidades cognoscitivas deberían poseer los analistas para desempeñar las siguientes funciones discutidas en este trabajo? ¿Qué trampas principales deberían aprender a evitar y que

estilos de conducta y de pensamiento deberían adquirir? Ciertamente se necesitan nuevos conceptos y técnicas, pero tal vez es más necesario adaptar y reinterpretar las que están disponibles. Por ejemplo, como indiqué antes, el significado y uso de un modelo de computadora es muy diferente cuando es considerado como evidencia más que como la conclusión de un estudio de políticas; esto mismo es cierto para cualquier otra técnica formal de procesamiento de datos. El trabajo del analista puede describirse en términos de categoría como problema, datos, información, evidencia, herramientas y argumentos. Una razón para preferir estas categorías, en vez de las más tradicionales -objetivos, alternativas, consecuencias y elección- es que pueden hacer más fácil la comparación del análisis de políticas con las profesiones más consagradas del derecho, la medicina y la historia. Por ejemplo, al usar estas categorías podemos examinar las formas que utilizan, los métodos de estas profesiones para evaluar evidencia y compararlas con las que usa el análisis de políticas. Asimismo podemos examinar hasta dónde se adaptan a las situaciones del análisis de políticas las normas empleadas para evaluar la calidad del trabajo profesional en las disciplinas citadas. Con otras palabras, los analistas de políticas pueden aprender mucho de la sabiduría práctica de profesiones con muchos siglos de experiencia colectiva.

Las políticas como teorías

Las políticas pueden ser entendidas como teorías desde dos perspectivas, discutidas anteriormente, diferentes pero relacionadas. Primero, como la reconstrucción racional que practica el analista a partir de una secuencia compleja de acontecimientos. Segundo, desde el punto de vista los actores, como doctrinas que se desarrollan a partir de decisiones y acciones anteriores que les dan estabilidad y coherencia interna.

La reconstrucción racional de una política es esencialmente una historia de esa política, pero no es una historia *externa*, es decir, una explicación de su desarrollo en términos de los deseos, creencias y fuerzas de individuos y grupos. Es, más bien, la historia *interna* de una política que, en vez de sus epifenómenos, se ocupa de la lógica más interior de su desarrollo, de las situaciones problemáticas objetivas y de las posibilidades. Idealmente, las historias internas ofrecen "explicaciones de mano invisible" al mostrar cómo "algún patrón o diseño completo, que se consideraba iba a ser efectuado cabalmente por los individuos o grupos encargados de su realización, más bien fue producido y mantenido por un proceso que de manera alguna tenía en mente el patrón o diseño". Desde luego, no todos los fenómenos políticos pueden explicarse en semejantes términos y la historia externa siempre será necesaria para proporcionar datos y ofrecer comprobaciones empíricas. La historia interna de las políticas no debería reemplazar la historia externa, sino permanecer firmemente a su lado. Hasta ahora sólo tenemos algunas pocas historias externas buenas. Sería interesante saber cuánto del dominio cubierto por estos estudios podría explicarse en términos puramente "internos", y en dónde (y por qué) se vuelven indispensables las consideraciones externas.

²⁹ Nozick, *Robert, Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, Inc., 1974, p. 18. Ver también Wildavsky, Aaron, "Policies 115 Own Cause," en *Speaking Truth to Power*, op. cit.

10. La factibilidad política y el análisis de políticas'

UNO DE LOS ERRORES que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas. El análisis debería permitir elaborar políticas susceptibles de implementación y el estudio de la factibilidad política es una de las vías para unir lo deseable con lo posible. Sin embargo, uno de los motivos por los que los analistas no han prestado atención en sus estudios a la factibilidad política es la ausencia de una metodología adecuada. En este texto sugerimos, como primer paso, un conjunto de categorías que permitiría delinear el universo político de las diversas opciones de política. Estas categorías incluyen la identificación de los actores, de sus creencias y motivaciones, de los recursos y de los espacios donde interactúan. Examinamos, asimismo, las dificultades que comporta la integración de las implicaciones políticas a los procedimientos analíticos y subrayamos la necesidad de realizar investigaciones que permitan anticiparse a los hechos.

Hoy en día, los analistas participan en el proceso de elaboración de las políticas realizando actividades de presupuestación por programas, investigación de operaciones y análisis de costo-eficiencia, de costo-beneficio y de sistemas. Por su parte, las jurisdicciones gubernamentales y los grupos comunitarios se esfuerzan por allegarse personal que pueda cubrir las funciones de "inteli-

* Publicado originalmente con el título "Political Feasibility and Policy Analysis", en *Public Administration Review*, no. XXXII" 1972, pp. 859-867. Traducción al español de Gloria Elena Bernal,

gencia" o información. Vivimos una época en que se combate intensamente aquel modelo de administración que pretendía resolver los problemas sobre la marcha y en la que los estudios preliminares se están convirtiendo en el prerrequisito indispensable de la acción. En suma, Frederick Taylor parece estar siendo reivindicado.

Pero, en honor a la verdad, esto no es lo que realmente ocurre. Como afirma James Schlesinger, "en principio, todo mundo está a favor del análisis; en la práctica, sin embargo, no se puede asegurar que el análisis se incorpore al proceso real de la toma de decisiones".¹ Después de trabajar durante varios años en el mundo real de la toma de decisiones, Charles Schultze concluye, por su parte, que: "...aquello en lo que el análisis logra los mejores resultados, es justamente lo más difícil de conseguir en el plano político".² Es evidente que, si se pretende que tenga alguna utilidad, el análisis no debe seguir el camino de aquellas actividades de planeación cuyos estudios se empolvan en los estantes por haber perdido oportunidad política.

Al igual que los salmones, que nadan a contracorriente para poder desovar, sólo unas cuantas políticas logran superar los obstáculos de su elaboración y llegar a la implementación. Como buenos burócratas, a los analistas les preocupa con frecuencia saber si sus jefes impulsarán o no sus estudios. Es cierto que el jefe debe estar convencido de que una determinada política tiene la capacidad de superar los obstáculos que se le presenten en las partes restantes del sistema. Pero además del jefe, intervienen otras instancias, por lo que habría que preguntarse, por ejemplo, si el resto de la burocracia estará dispuesta a respaldar la política, qué dependencias estarán a favor y cuáles en contra, y si aceptarán la iniciativa los supremos ministerios y secretarías del Ejecutivo. Así-

¹U.S. Congress, Senate, Subcommittee on National Security and International Operations, *Hearings, Planning-Programming-Budgeting*, 91st Congress, 1st Session; 1969, Part 5, p. 310.

²Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, O.E. The Brookings Institution, 1968), p. 89.

mismo, cabría cuestionarse acerca de la posible acción de los legisladores y de la oposición a dicha acción por parte de los grupos de interés.

Preocupado por la debilidad que en la actualidad muestran los enfoques analíticos de índole económica, Yehezkel Dror opinaba que la elaboración de las políticas requiere la participación del analista especializado. A diferencia del analista de sistemas, cuyo desempeño suele ser deficiente, el analista de políticas prestaría atención a:

los aspectos políticos de la toma de decisiones públicas y de la elaboración de políticas públicas (en lugar de ignorarlos o de considerarlos condescendentemente). Esto supone analizar con gran cuidado los problemas relacionados con la factibilidad política, con la obtención de apoyo, con la compatibilidad de objetivos en principio contradictorios, y con la existencia de diversos valores.'

Puesto que la factibilidad política está íntimamente relacionada con el apoyo, las metas y los valores, es posible que su estudio se convierta en la palanca que permita al analista hacerse necesario y alcanzar el éxito. De cualquier manera, queda por establecer qué quiere decir factibilidad política, de quién depende y cómo se determina.

La investigación sobre la factibilidad política, es decir, la indagación acerca de las consecuencias políticas futuras de las distintas opciones de política, depende del papel que desempeña el analista, de sus conocimientos políticos y del alcance de los problemas a los que hacen referencia las políticas. Un analista novato sumergido en una enorme institución, que sepa un poco acerca de ella pero que ignore lo concerniente a su entorno político, y al que se le haya encargado calcular la cantidad de automóviles que deba

³ Yehezkel Dror, "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review*, vol. xxvii (Septiembre, 1967), p.200.

tener la flotilla de la institución, seguramente no tomará en consideración los factores políticos. Su principal problema "político" se reducirá a obtener exclusivamente la información necesaria para realizar su encomienda. En el extremo opuesto, un analista experimentado que esté trabajando para el líder de alguna legislatura estatal, que sea un experto en política y al que se le haya encomendado la elaboración de planes alternativos para una nueva distribución de los distritos electorales, diseñará políticas y estrategias que acrecenten efectivamente la aceptación y el apoyo políticos.

Supongamos ahora que otro analista de políticas trabaja en la Oficina de Gestión y Presupuesto. Sabe que su función requiere de prudencia política y siente que su investigación tiene serias implicaciones políticas, pero carece de experiencia suficiente. ¿Qué debe hacer? Podría no hacer nada y dejar que su jefe cargara con toda la responsabilidad. Podría telefonar a algún experto en política, tal como un cabildero, un encargado de establecer contactos legislativos o un estudioso de la política, con el fin de verificar sus conjeturas. O bien, podría intentar hacer una investigación sistemática de las implicaciones políticas de su trabajo. En este último caso, tendría primero que especificar cuál es el entorno político significativo del problema que quiere enfrentar su política; después, tendría que recabar y organizar la información pertinente y, por último, formular juicios políticos y elaborar estimaciones sobre la factibilidad política. Todo esto le ayudaría a diseñar políticas alternativas adecuadas.

*El entorno relevante:
las áreas de acción de las políticas*

Para cada alternativa política, el analista examina una serie de proposiciones condicionales: si recomendamos X, Y apoyará la propuesta y Z la rechazará. Sin embargo, para poder hacer esto,

el analista necesita contar con mecanismos para vincular sus alternativas con el entorno político relevante. A partir de mi propio trabajo, he descubierto que el vínculo se establece definiendo, en primer lugar, el espacio de la política (*policy space*) y, después, el área de acción de la política (*policy issue area*).⁴

Un espacio de la política es más inclusivo que un área de acción, y contiene aquellos ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas, como pueden ser la salud o la educación. Todo sistema político contiene un número determinado de espacios de políticas que se superponen unos a otros. Existe un espacio de las políticas relacionado con la salud, un espacio correspondiente a la educación y un espacio concierne al transporte, por ejemplo. El espacio se caracteriza por un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política son ambiguas. Debido a su interés constante, ciertos actores y públicos atentos dominan el espacio de determinadas políticas. Por ejemplo, nadie duda de que la Asociación Médica Norteamericana, el Departamento de Salud, Educación y Asistencia Social, el Comité de Medios y Procedimientos del Congreso, tienen un peso considerable en el espacio de las políticas de salud. Determinar si estos actores van a ejercer o no su potencial de influencia, es un asunto que remite a la definición de las áreas de acción de las políticas.

En tanto que el espacio de la política ofrece una pista inicial respecto del entorno político, el área de acción de la política es esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objeto del análisis. El seguro de salud, la investigación biomédica, la construcción de hospitales y la prestación grupal de servicios médicos son, todas ellas, áreas diversas de acción de la política que forman parte del espacio más inclusivo de la política de salud.

⁴Literalmente significa el área de la cuestión o asunto de la política. (N. del T.)

El área de acción de la política se define a partir de la acción política previa y de los límites que marca el analista mismo. La definición de un área de acción de la política conduce a la definición de otras áreas. El seguro de salud para los ancianos remite al planteamiento del seguro de salud para los jóvenes y, con toda probabilidad, al de la nación entera. La sustancia de la política facilita la definición de su área. Otras maneras comunes de definir las áreas consisten, por un lado, en especificar el grupo objetivo (seguro de salud para ancianos, por ejemplo) y, por el otro, en especificar los insumos (construcción de hospitales).

Además de la sustancia, existen otras dimensiones de la política, como el tiempo y la visibilidad, que ayudan al analista no solamente a definir los límites, sino también a averiguar el tipo de actividad política que podría tener lugar. Ciertas políticas, como por ejemplo las que implican grandes inversiones de capital, suelen cubrir periodos más prolongados que otras. Además, dentro de un periodo determinado, algunas políticas favorecen una actividad política frecuente y continua, en tanto que otras la inhiben. Por ejemplo, las reformas fiscales profundas ocurren muy rara vez; en cambio, año con año, se toman decisiones respecto al impuesto sobre los ingresos. Algunas políticas están sujetas a una programación preestablecida; a este tipo de políticas se les somete a consideración periódicamente y de manera predecible, de acuerdo con el ciclo legislativo y sus requerimientos de financiamiento. La visibilidad es otra dimensión importante. Así, por ejemplo, los esfuerzos encaminados a reformar la asistencia pública son, por lo general, muy evidentes; en contraste, el programa espacial norteamericano, que hace algunos años era muy visible pese a su complejidad, a últimas fechas ha perdido apoyo político y atención por parte del público.

La organización de la información política

Una manera de organizar la información política sobre las diversas políticas alternativas, consiste en escribir escenarios.' Los escenarios se ocupan del futuro; no son descripciones del pasado ni historias de caso.' Simplemente expresan lo que uno sabe acerca de la política que se desarrolla en un determinado momento en las áreas vigentes de acción de las políticas, y lo aplican a la selección y evaluación de futuras políticas alternativas. El diseño de un escenario político tiene más de arte que de ciencia; es un acto de especulación y conjetura. Haciendo uso de la extrapolación, de la analogía, de las relaciones causales conocidas, de los hechos y las tendencias, el escenario esboza la factibilidad política de una política determinada.

La descripción de las posibilidades políticas futuras no es una tarea sencilla. Sin embargo, esta tarea puede simplificarse mucho si se elabora una lista de las categorías políticas necesarias para el análisis.' Todo observador tiene en mente una lista semejante cuando examina la política, pero pueden existir diferencias significativas entre esas listas, debido a la diversidad de enfoques teóricos. Para comenzar, yo sugiero a continuación un amplio conjunto de categorías, un tanto tradicionales, sobre las cuales el analista debe recabar información para el área de acción de la

⁵Otra posibilidad es utilizar el método Delphi, siempre y cuando se cuente con experiencia política adecuada. Yehezkel Dror discute la aplicación de este método en el análisis de políticas en: "The Prediction of Political Feasibility", *Futures*, vol. 1 (Junio, 1969), pp. 282-288. Para una descripción del método Delphi, véase Olaf Helmer, *Social Technology* (Nueva York: Basic Books, 1966).

⁶En Bertrand de Jouvenal, *The Art of Conjecture* (Nueva York: Basic Books, 1967), se encontrará una excelente exposición acerca de los "futuros políticos". Véase también Benjamín Akzin, "On Conjecture in Political Science", *Political Studies*, vol. XIV (Febrero, 1966), pp. 1-14.

⁷En este punto, Yehezkel Dror me ha sido de gran ayuda. Véase su *Policy Analysis: A Theoretic Framework and Some Basic Concepts*, P-4156 (Santa Monica, Calif.: The RAND Corporation, Julio, 1969).

política que analiza: 1) actores, 2) motivaciones, 3) creencias, 4) recursos, 5) sitios y 6) intercambios.

LOS ACTORES

Dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a esa política. Al principio aparecen los amigos, los enemigos y quienes se mantienen neutrales. Muy pronto, sin embargo, la dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado. Es entonces cuando se identifican entre sí los que están a favor de una determinada política y los que están en contra. Por ejemplo, durante la prolongada historia de Atención Médica (*Medicare*), la Asociación Médica Norteamericana y las compañías privadas de seguros permanecieron en el campo de los "opositores", en tanto que la AFUCIO estuvo en el campo de los "partidarios".⁸ El grado de polarización depende directamente del área de acción específica y del contexto particular en el que tiene lugar el proceso de toma de decisiones.⁹

Los actores también se diferencian por su actividad. Algunos actores muestran más interés que otros: tienen más que ganar o perder que los demás y, por lo mismo, trabajan con más ahínco a favor o en contra de una política determinada. Así también, el interés de algunos actores es más limitado que el de otros. El ana-

⁸ Para una breve historia de *Medicare*, véase James L. Sundquist, *Politics and Policy: The Eisenhower, Kennedy and Johnson Years* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1968), pp. 287-321.

⁹ Wildavsky subraya las consecuencias que para la toma de decisiones tienen los contextos en los que los asuntos se hallan dispersos (*diffused issue-context*) y en los que se presentan como polarizados (*polarized issue-context*). Véase Aaron Wildavsky, "The Analysis of Issue-Context in the Study of Decision Making", *Journal Of Politics*, vol. XXIV (Noviembre, 1962), pp. 717-732. Que en las diferentes áreas de acción de las políticas puedan encontrarse diferentes políticas o procesos de toma de decisiones, es un asunto que se discute en el trabajo de Theodore I. Lowi, "American Business, Public Policy, case Studies and Political Science", *World Politics*, vol. XVI (Julio, 1964), pp. 6177-715, (Véase en el volumen II de esta misma antología] así como en el ensayo del mismo autor, "Decision Making vs. Policy Making: Towards an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, vol. xxx (Mayo y junio, 1970), pp. 314-325.

lista no debe entonces limitarse a un enfoque atomizado. El término "actor" es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio. Un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición o, incluso, un estado.

En caso de que el marco temporal del análisis abarque un período muy extenso, el analista de políticas se verá, probablemente, obligado a simplificar su tarea identificando a los actores como agregados organizacionales. Por ejemplo, el Comité de Medios y Procedimientos sería un actor a largo plazo, mientras que Wilbur Mills lo sería a corto plazo. Los agregados resultan útiles, en parte, cuando carecemos de la información necesaria para descomponer en detalle los elementos del análisis. Por otro lado, los agregados también ofrecen la ventaja de agrupar a los actores que presentan formas semejantes de pensamiento. En el primer caso, el analista no sabe lo suficiente como para establecer las diferencias; en el segundo, sabe lo suficiente como para evitar establecerlas.

La identificación de los actores que ejercerán influencia en la política no es, empero, una tarea sencilla; los estudiosos del poder en las comunidades lo certifican.¹⁰ La reputación de los actores y las decisiones que hayan tomado en el pasado ofrecen algunas pistas, pero no las suficientes. Basta dar los primeros pasos en el análisis, para descubrir que no existe un método confiable que permita predecir quiénes serán los actores que aparecerán en la arena política. Sin embargo, permítaseme posponer por el momento el problema de los juicios políticos erróneos, y suponer que el analista de políticas es capaz de elaborar una lista correcta de los actores en juego.

¹⁰Para una breve revisión de algunos de los problemas que presenta la identificación de los actores y algunas sugerencias acerca de cómo proceder, véase Kenneth J. Gergen, "Assessing the Leverage Points in the Process of Policy Formation", en Raymond A. Bauer and Kenneth J. Gergen (eds.), *The Study of Policy Formation* (Nueva York: The Free Press, 1968), pp. 181-203.

LAS MOTIVACIONES

Cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos. Los cuales influyen en la determinación de su preferencia por alguna política o en su respuesta a las preferencias de otros actores. Uno de los problemas de las motivaciones como categoría del análisis de políticas es que son elementos de tipo idiosincrásico, extremadamente singulares, y que no sólo dependen del individuo, sino también del tiempo y del lugar. Por otra parte, sabemos que la motivación de un actor determina el precio que otro actor habrá de pagar para conseguir su apoyo. A este respecto, el analista tiene muy pocas opciones; tendrá que descubrir lo que los actores van a pedir o tomar.¹¹ Si el precio que pudiera establecer alguno de los actores clave fuese tan elevado que resultara imposible pagarlo, entonces el problema de la factibilidad política quedaría, en su mayor parte, resuelto. Las motivaciones constituyen una muy burda guía para determinar lo que puede suceder o cuáles serán las tendencias prevalecientes.

A los analistas les será más difícil que a los políticos descubrir la relación existente entre las motivaciones de un actor y una política determinada. Sin duda, podría no haber relación directa alguna, como lo demuestra el frecuente establecimiento de convenios de ayuda mutua entre distintos actores. Quien está formando una coalición prefiere recibir como pago algún beneficio colateral que no incida en sus preferencias respecto de alguna política particular; por ello, no se olvida de quienes se mantienen neutrales y se muestran indiferentes ante la política propuesta. Una de las dificultades que presenta el cálculo de las motivaciones de un actor frente a una política es que los actores suelen rehu-

¹¹ Roland N. McKean presenta un interesante enfoque de las motivaciones en su trabajo "Costs and Benefits from Different Viewpoints", in Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller (eds.), *Planning Programming Budgeting: A Systems Approach to Management* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968), pp. 199-220.

sarse a adoptar una posición explícita y abierta. De hecho, es posible que la capacidad de negociación de un actor aumente en la medida en la que logra ocultar sus preferencias respecto de una política determinada.

LAS CREENCIAS

El conjunto de motivaciones de un actor está estrechamente relacionado con sus creencias, actitudes y valores. Ya sea que queramos hablar de sistemas de creencias," de códigos operativos," o de sistemas de apreciación," el hecho es que los actores se orientan de ciertas maneras específicas hacia sus mundos empíricos. Cada uno percibirá las políticas a través de su muy particular marco de referencia. El marco de referencia de un actor, es decir, los lentes a través de los cuales mira la realidad, puede configurarse a partir de toda una ideología política, o bien puede estar formado simplemente por un conjunto de creencias inconexas. Las creencias pueden hallarse concentradas en unas cuantas palabras dominantes, como cuando un actor expresa su confianza en las virtudes del "control local" o en las ventajas de la "competencia". Las creencias afirman lo que se considera deseable y expresan conceptos sobre los medios y fines, las causas y efectos. Las creencias constituyen juicios acerca de la realidad.

Quizá pueda aclararse la importancia que tiene la predicción de las creencias de un actor, refiriendo la decisión que tomó el ex secretario Robert McNamara respecto del avión TFX.¹⁵ Sin duda

¹²Milton Rokeach, *The Open and Closed Mind* (Nueva York: Basic Books, Inc., 1960), pp. 31-53. Véase también su obra *Beliefs, Attitudes and Values: A Theory of Organization and Change* (San Francisco: Jossey-Bass, Inc., 1968).

¹³Alexander George, "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making", *International Studies Quarterly*, vol. XIII (Junio, 1969), pp. 190-222.

¹⁴Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment* (Nueva York: Basic Books, 1965), pp. 36-49 y 67-74.

¹⁵Para este ejemplo me he basado en el excelente estudio de caso realizado por Robert J. Art, *The TFX Decision: McNamara and the Military* (Boston: Little Brown and Company, 1968).

alguna, McNamara era para muchos la personificación misma de los enfoques racionales y analíticos en la solución de problemas. En comparación con los problemas sociales internos, decisiones tales como elegir el constructor de un avión parecerían asuntos de rutina. Pero en realidad, nadie sabía cuál de los contratistas competidores podría construir este complejo avión, de tal modo que quedaran satisfechas a la par las especificaciones sobre las características de desempeño y los costos estimados. McNamara eligió a la General Dynamics-Grumman, en tanto que las Fuerzas Armadas se inclinaban por Boeing. Detrás del conflicto había un enfrentamiento de creencias respecto de los medios y los fines. McNamara creía en los valores "comunitarios", es decir, en la conveniencia que en este caso ofrecía un solo avión para los dos brazos de las Fuerzas Armadas; por su parte, la Marina y la Fuerza Aérea preferían tener cada una su propio tipo de avión. McNamara pensaba que las estimaciones sobre los costos debían ser realistas; las dos fuerzas implicadas en el asunto consideraban desde mucho tiempo atrás que los costos eran un asunto secundario. McNamara creía que un buen desempeño tiene un precio; los militares consideraban que un mejor desempeño bien valía la pena correr un riesgo adicional. McNamara eligió a General Dynamics-Grumman no a partir de información sólida, sino de acuerdo con su idea de que la propuesta de esta compañía era más fiel al enfoque comunitario, con estimaciones de costo más realistas y con menos riesgos respecto a Boeing. Así, puesto que había incertidumbre y que los datos eran de dudosa calidad, las creencias fueron determinantes en la decisión.

Resulta esencial tomar en consideración los antecedentes y la intensidad de las creencias de un actor. Para poder juzgar la factibilidad de una política, no basta con dividir a los actores entre amigos y enemigos de la política. Por ejemplo, en el espacio de la política de salud, la Asociación Médica Norteamericana adoptó el pago directo por prestación de servicios, no para facilitar pragmá-

ticamente sus tareas de contabilidad, sino como una cuestión de principios. Haciendo caso omiso de la sabiduría de la antigua China, la AMN se inclina a favor del pago directo por tratamiento de la enfermedad y no por servicios preventivos de salud. Según ciertos médicos, la cuota anticipada evoca las imágenes de servicios de salud comunitarios y viola los niveles de excelencia que se han logrado mantener a través de las relaciones individuales entre médico y paciente. Por el contrario, el pago directo por prestación de servicios es considerado como un poderoso mecanismo de defensa contra las tendencias socialistas.

LOS RECURSOS

Todo actor que se destaque en el área de acción de una política, posee algo que otro actor desea, valora o estima útil. Ese algo se llama recurso. Los recursos satisfacen las motivaciones.¹⁶ Y así como los motivos de los hombres son tan diversos que van desde el hambre hasta la autorrealización, así también son diversos sus recursos: el dinero, un empleo, la ley, el amor... la lista parece interminable. Para poder escapar a este enredo conceptual, los estudiosos de la ciencia política han elaborado listas de recursos genéricos." A continuación presento mi propia lista de recursos genéricos, acompañada por una columna, a la derecha, de ejemplos específicos:

¹⁶Con respecto a la íntima vinculación existente entre las motivaciones y los recursos, véase Dorwin Cartwright, "Influence, Leadership and Control", en James G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, (Chicago: Rand McNally and Co., 1965), pp. 31-32.

¹⁷Véase, por ejemplo, Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (Nueva Haven: Yale University Press, 1950), pp. 83-96; Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (Nueva Haven: Yale University Press, 1961), pp. 226-267; y, más recientemente, Warren F. Ichman and Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 49-91.

<i>Recurso genérico</i>	<i>Recurso específico</i>
Material	Un empleo con alta remuneración
Simbólico	Pertenencia a un comité del Congreso de alto rango
Físico	Violencia en las calles
Posición	Oficina de la Presidencia
Información	Experiencia en cabildeo
Habilidad	Sentido de la oportunidad

El analista deseará saber cuáles son los recursos específicos que el actor hábil pondrá en juego para obtener apoyo y formar coaliciones. La habilidad es un recurso muy especial, puesto que ayuda a determinar el grado de eficacia con que los otros recursos serán desplegados. La habilidad política se puede ejercer de muy diversas maneras.¹⁸ Por ejemplo, el sentido de oportunidad de un actor puede resultar determinante para saber cuándo utilizar las normas de reciprocidad, cuándo recordar selectivamente a los demás actores las reglas del juego, o cuándo proponer temas a discusión. Un actor también puede, por supuesto, explotar sus atributos personales y, de esta manera, obtener el apoyo político de otros actores que deseen establecer relaciones e identificarse con él. Puede fabricar recursos estimulando los sentimientos de deferencia de otros actores, su respeto por la autoridad y sus nociones respecto de la legitimidad.

LOS SITIOS

Un escenario es como un relato, una narración o, mejor aún, un drama teatral. El dispositivo organizador más importante en esta obra es lo que puede denominarse "el sitio". El sitio es algo más que el escenario de una obra de teatro, puesto que constituye

¹⁸En el campo de la habilidad política resulta sobresaliente el trabajo de Bardach. Véase Eugene Bardach, "The Political as Virtuoso: The Skill Factor in California Mental Health Politics" (unpublished Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of California, Berkeley, 1969), pp. 405-490.

un punto desde donde se toman decisiones trascendentes. Un comité del Congreso, una reunión con el director de una institución, una convención nacional de ciudadanos, son ejemplos de sitios. Al igual que la variable temporal, el sitio fija la acción. También permite ubicar cualquier obstáculo potencial en una situación particular. El sitio constituye un punto de referencia para analizar a los actores clave, sus valores, motivaciones, creencias y recursos.

Para cada sitio, el analista elabora un mapa político, en el cual se indican las distintas posiciones que ocupan las fuerzas políticas relevantes. Por ejemplo, al analizar la factibilidad política del impuesto estatal sobre la propiedad como fuente de financiamiento de las escuelas de California, se descubrió que el Comité Senatorial para la Educación era un sitio decisivo donde las fuerzas tenían la siguiente disposición:

POLÍTICA ESPECÍFICA: IMPUESTO ESTATAL SOBRE LA PROPIEDAD

SITIO: COMITÉ SENATORIAL DE CALIFORNIA PARA LA EDUCACIÓN

<i>Partidarios</i>	<i>Indiferentes</i>	<i>Opositores</i>
- Superintendente de educación pública	- Gobernador	- Asociación de contribuyentes
		- Distritos escolares neos
- Distritos escolares pobres	- Distritos escolares estándares	- Distritos escolares de grandes ciudades
- Asociaciones de profesores	- El público en general	- Asociaciones de bienes raíces
- Legisladores demócratas		- Grupos de interés de granjeros y petroleros
- Profesionistas de la educación		- Legisladores republicanos

Si se considera que el sistema político norteamericano contiene innumerables puntos de acceso y una compleja estructura institucional, ¿cómo puede el analista determinar cuáles son los sitios decisivos? En primer lugar, el analista no comienza por la definición de los sitios, sino por la de los actores, y parte de ahí para llegar eventualmente a los sitios. En segundo lugar, el proceso de elaboración del escenario es repetitivo e iterativo, e implica la identificación de lagunas en la información, la elección tentativa de los sitios pertinentes y el trazado de muchos bosquejos. En tercer lugar, el analista es selectivo y elige únicamente algunos sitios; no se dedica a escribir una historia detallada de caso en la que, por ejemplo, cada meandro del sinuoso camino del Congreso tenga gran importancia. Y, en cuarto lugar, el analista procurará sólo la exactitud necesaria. No tiene que identificar con absoluta precisión la ubicación exacta en tiempo y espacio; por ejemplo, no acordará relevancia en su análisis al hecho de que un secretario adjunto y el director de una oficina hayan decidido, a la hora del almuerzo, presionar en favor de una política dada. Lo que importa es que el analista sea capaz de prever qué sitios burocráticos tendrán una significación central en su escenario.

INTERCAMBIOS:

LOS JUICIOS Y EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS

Después de organizar su información bajo la forma de un conjunto de mapas políticos, el analista procede a hacer la predicción o el cálculo de los posibles resultados. Transforma una imagen estática de la política en una imagen dinámica, al estimar qué actores serán efectivos en relación con la política y cuáles ejercerán poder.¹⁹ Lo que es aún más importante, el analista identifica las áreas de la política en las que puede presuponerse que habrá consenso y aquéllas en las que pueda esperarse conflicto. En suma, el

¹⁹Para una excelente revisión de la literatura sobre el tema, véase Robert A. Dahl, "Power", en David L. Sills (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. XII (1968), pp. 405-415.

analista debe ser capaz de diseñar una propuesta política alternativa capaz de concitar el apoyo político necesario.

El diseño de tal propuesta supone prever qué estructura deben poseer las coaliciones necesarias para que la política sea aceptada en los sitios decisivos. Esas coaliciones, cuya cohesión depende de las ganancias indirectas y de los ajustes que se le hagan a la política, se construyen principalmente a partir de una serie de intercambios. Los actores intercambian recursos específicos para obtener resultados determinados, como el apoyo político. De hecho, gran parte de la dinámica de la política se fundamenta, precisamente, en esta simple noción de intercambio. Esto se puede observar en los convenios de ayuda mutua, en las negociaciones y en muchas de las complicadas variantes de la adaptación que ocurre entre los actores."

El concepto de intercambio presenta, no obstante, algunas dificultades. Dependiendo de la forma en la que emplee el concepto, el analista podría llegar a verse involucrado en afirmaciones vacías y tautológicas. Por lo demás, existen conductas que no pueden ser adecuadamente descritas por medio del concepto de intercambio. Hay muchos casos de cooperación política que nada tienen que ver con un intercambio de recursos. También existen casos de actores que invierten sus recursos sin esperar nada a cambio.

En ocasiones resulta difícil predecir si un determinado conjunto de intercambios dará o no por resultado el apoyo político requerido. En tales casos, quizá sería más sencillo buscar atajos o sustitutos para definir con precisión los recursos y los intercam-

²⁰Lindblom analiza muchas de estas variantes; véase Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision-Making through Mutual Adjustment* (Nueva York: The Free Press, 1965), pp. 21-84. Diversos estudiosos sociales han señalado la utilidad del concepto de intercambio. Véase, por ejemplo, George C. Homans, "Social Behavior as Exchange", *The American Journal of Sociology*, vol. LXIII (Mayo, 1958), pp. 597-606; Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social Life* (Nueva York: John Wiley, 1964), pp. 86-125; Robert L. Curry, Jr., and Larry L. Wade, *A Theory of Political Exchange: Economic Reasoning in Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1968).

bias necesarios; por ejemplo, el analista podría simplificar su trabajo identificando un actor legislativo central que pudiera procurar apoyo, sin preocuparse por la forma en que lo haga. Otro atajo que podría valer la pena recorrer, consistiría en utilizar algunas de las herramientas ya probadas de la ciencia política, tales como el análisis de la lista de legisladores o la investigación por sondeo. En el estudio de factibilidad hay casos que llevan a la construcción de coaliciones.

El requisito de la especificidad

A pesar de que existe la posibilidad de aprovechar ciertos atajos, debe quedar bien claro que el análisis político exige una gran cantidad de información específica. Puede servir de consuelo el hecho de que en otros aspectos del análisis de políticas también se debe cumplir con este requisito. Permítaseme dar un ejemplo proveniente del campo del análisis de costos para ilustrar la importancia de la especificidad. Supongamos que un analista está examinando las opciones existentes entre diversos aviones modernos para el transporte de carga. Cada avión vuela a una velocidad y a una altura determinadas, puede transportar una cierta cantidad de carga y es capaz de aterrizar en determinados tipos de pistas. En otras palabras, los aviones se describen de acuerdo con lo que son capaces de hacer. Sin embargo, las afirmaciones acerca de su capacidad de acción resultan inútiles para el analista, puesto que existen innumerables aviones con la misma capacidad. La información sobre el desempeño debe traducirse en detalles sobre los diseños, lo cual incluye datos de tipo técnico sobre el montaje, la fabricación y los materiales. Los analistas de políticas no pueden estimar los costos si carecen de las especificaciones pertinentes sobre el diseño; de otra manera, el proceso sería equivalente a preguntar por el precio de una casa de tres recámaras sin especi-

ficar su diseño, ubicación, tipo de construcción o dimensiones de la planta.

De manera similar, en el terreno de la política no sirve de mucho saber que los grupos con capacidad de veto constituyen piezas básicas del sistema político. El analista de políticas debe saber cuál es el grupo en cuestión, dónde opera y cómo y por qué lo hace; debe ser capaz de evaluar y juzgar cuáles serán los grupos específicos de ese tipo que actuarán en el área de acción de la política que analiza. Debe también poder responder a preguntas tales como: ¿quién podría ser desplazado? ¿A qué posiciones se retiran los actores específicos? ¿Se encuentran las políticas que se están examinando dentro del ámbito de los compromisos políticos? Como estudioso de la ciencia política, me parece muy interesante nuestra posibilidad de demostrar la alianza recurrente entre burocracia, beneficiarios o clientes y comités legislativos. Sin embargo, como analista de políticas este triángulo dorado tan generalizado me parece menos interesante. Más bien, prefiero conocer los detalles del triángulo o triángulos específicos que con mayor probabilidad determinarán la política en el área de acción que me interesa.

El error político

La predicción política y el error van siempre de la mano. El analista de políticas que pretende formular juicios políticos, puede no estar en condiciones óptimas para ello y, a medida que diseña su escenario, irá descubriendo lo poco que sabe. Sin embargo, no tiene opción: si desea incluir variables políticas en su análisis, necesariamente formulará juicios políticos, algunos de los cuales serán erróneos. ¿Qué consuelo cabe ofrecer al analista preocupado por la inexactitud de las observaciones políticas?

En primer lugar, contamos con un argumento relativo: el resto del análisis es igualmente inexacto. Los modelos, las integrales y

las cifras ofrecen una apariencia de precisión. No obstante, hasta los datos económicos, por ejemplo, pueden estar equivocados." En los análisis, los costos suelen prefabricarse y en general los beneficios se miden a través de sucedáneos inadecuados. La ausencia de un mercado para el gasto público impide el cálculo de los precios. El uso de tasas de descuento y la selección de la tasa presumiblemente adecuada presentan increíbles dificultades. Los factores externos que no pueden medirse, se hacen a un lado. Los economistas saben todo esto y, a pesar de ello, su lema es: "Un poco de análisis es mejor que nada".

En segundo lugar, la consideración de las políticas y de sus alternativas supone cierta protección contra el error." Cuando existe duda acerca de alguna variable, el analista puede alterarla para ver si las modificaciones afectan significativamente o no los resultados. Este tipo de análisis de sensibilidad es una herramienta de uso común para enfrentar la incertidumbre. Sin embargo, hasta ahora el analista de políticas todavía no puede manipular de esta manera sus variables. La consideración de las alternativas puede permitirle, no obstante, ampliar el contenido informativo de su escenario.

El escenario del analista representa cada alternativa como un árbol de decisiones posibles. Los nudos en cada árbol equivalen a los sitios que constituyen los principales obstáculos o límites polí-

²¹ Véase Oskar Morgenstern, *On the Accuracy of Economic Observations*, 2a. ed. (Princeton: Princeton University Press, 1963), pp. 13-61. [Hay edición en español].

²² No pretendo decir con esto que la costumbre de presentar análisis erróneos sea una virtud; simplemente afirmo que los analistas piensan que su trabajo tiene valor para la elaboración de las políticas, a pesar de sus limitaciones. Por ejemplo, Prest y Turvey, en su excelente revisión, dicen: "Una ventaja muy importante del estudio del costo-beneficio es que obliga a los responsables a cuantificar los costos y beneficios de la manera más acabada posible, en lugar de conformarse con juicios cualitativos vagos o con intuiciones personales. Esto es obviamente algo bueno en sí mismo; siempre es mejor un poco de información que ninguna en absoluto". Véase A. R. Prest and R. Turvey, "Cost-Benefit Analysis: A Survey", *The Economic Journal*, vol. LXXV (Diciembre, 1965), p. 729.

²³ Sobre la importancia de tomar en consideración las alternativas, véase Fred Ikle, "Can Social Predictions be Evaluated?" en *Toward the Year 2000: Work in Progress, Daedalus* (1967), pp. 733-758.

ticos. Las ramas representan a los actores, sus posiciones y los posibles resultados de sus interacciones. Por una parte, cada árbol de decisiones se limita a esbozar burdamente la factibilidad política y no ofrece programa alguno de acción para conducir a una política determinada a través de los obstáculos del sistema. Por otra parte, el escenario, junto con sus diversos árboles de decisiones, puede indicar una ruta que conduzca al éxito. Al ejercer su propia capacidad de juicio político, el analista puede recomendar algún camino político particular y alguna alternativa política.

¿Existe la posibilidad de que un análisis erróneo determine en alguna medida el juicio político del cliente o beneficiario! Siempre existe el riesgo de que el cliente acepte el análisis sin examinarlo cuidadosamente. Desde la perspectiva política, este peligro es mínimo; dada la índole incierta de la política, todo mundo puede confiar en su propia experiencia. El cliente siempre tiene la posibilidad de abrirse su propio camino a través del árbol de decisiones. Pero si dispone de varios árboles (bajo la forma de distintos análisis políticos alternativos), se reduce el riesgo que implica la presentación de un árbol equivocado por parte del analista.

Finalmente, el analista debe comprender cuál es el propósito de su trabajo. Él estudia el área de acción de su política como un preludio para la acción. Su trabajo intenta circunscribir un problema complejo y, aunque esto permita aproximarse en detalle a los diversos problemas, no los resuelve. Más aún, el analista debe estar consciente en todo momento de que su actividad tiene un precio: intentar reducir las probabilidades de error mediante la extensión de su investigación, puede no valer la pena si ello contribuye a incrementar los costos. Mediante una combinación razonable de selección y especificación, el analista puede llegar a señalar los principales sucesos de una realidad política futura. La posibilidad de cometer errores en ciertos momentos es un gaje del oficio que se debe aceptar estoicamente.

Las alternativas de integración analítica

Una vez que hemos aceptado la idea de que los estudios de factibilidad política proporcionan un insumo útil al análisis de políticas, el siguiente paso consiste en integrar esos estudios al análisis mismo. Hoy en día, los analistas aprenden de política al hacer su trabajo. Tanto sus clientes como sus colegas les indican lo que deben evitar. Todas las personas con quienes trabaja el analista son expertos en política, y el analista pronto se convierte en un experto como ellos.>

El problema de este tipo de especialización consiste en que se convierte en una forma de avalar el sentido común prevaleciente, en que tiende a ser negativa y en que, por lo tanto, impide la búsqueda de alternativas políticas creativas. Los conocimientos que el analista tiene de la vida política refuerzan su tendencia a encajonarse dentro de los límites del problema que atañe a su política. Es obvio que si el analista no delimitara su campo, la empresa del análisis de la política se desvanecería. Cuando un cliente está a la espera de una respuesta, el alcance del análisis debe limitarse a la búsqueda de una solución precisa. En consecuencia, en parte, el problema de la integración consiste en evitar una delimitación prematura del campo de análisis y, a la vez, en asegurar que el analista introduzca el juicio político en el momento más oportuno.

Pero, ¿cuál es el momento oportuno? Esto depende, en gran medida, de las circunstancias. Una posibilidad sería concebir el análisis como un proceso que se desarrolla en dos etapas: 1) la generación de una respuesta basada en el razonamiento cuantitativo y económico, y 2) la modificación posterior de dicha respuesta a partir de consideraciones de orden político. En otras palabras, la política se convierte en un criterio adicional para la selección de la alternativa más adecuada.

²⁴La función política que desempeña el analista es mi principal preocupación en otros trabajos, pero las limitaciones de espacio me impiden ampliar aquí el tema.

Otro procedimiento, más complejo pero quizá también más eficaz, consistiría en introducir la dimensión política en cada una de las etapas del análisis de una política. El analista tomaría en consideración la factibilidad política en la selección del problema de una política, en la definición de ese problema, en la identificación de alternativas y en la elaboración de las propuestas alternativas más convenientes. Queda implícito en este enfoque que el análisis es un procedimiento repetitivo e iterativo, un juego recíproco continuo entre los medios y los fines, que se produce a medida que se incorpora información nueva al proceso.

El vínculo analítico entre la política y el análisis plantea una cuestión adicional, a saber, quién debe proporcionar la experiencia política. Aunque no tenga que ser emulada necesariamente, la experiencia de los bloques de pensamiento resulta instructiva. Cuando los estudiosos de la política forman parte de un equipo de análisis, el grado de integración de la perspectiva política depende del problema particular que enfrente la política y de la organización misma. Yo he trabajado en análisis de problemas donde el analista de políticas era responsable de diseñar los escenarios de acuerdo con los cuales se organizaban las actividades del resto del equipo. Por desgracia, también he visto a otros estudiosos de la política trabajando completamente solos en estudios institucionales y de estrategia política; muy rara vez se comunican con los demás miembros del personal de análisis y sus clientes no pertenecen a la organización en la que prestan sus servicios.

La política y el análisis también pueden integrarse mediante un entrenamiento adecuado del analista individual. En varias instituciones académicas de los Estados Unidos operan ya programas de adiestramiento para analistas de políticas. Estas instituciones tienen la oportunidad de integrar la política al análisis, empezando por el analista mismo. Se pueden diseñar programas de aprendizaje que incluyan diversas disciplinas, con el fin de que el

analista llegue a ser capaz de utilizar los métodos cualitativos tanto como los cuantitativos.

Pero la sensibilidad política por sí sola no es suficiente. Si se desea que el analista asuma una perspectiva política frente a su trabajo, se le debe enseñar a utilizar sus conocimientos de política y a ejercer su criterio político. El punto esencial es que el estudiante debe involucrarse personalmente, en forma activa y analítica, en la política. Aprender sobre el proceso político - que hay un Presidente y un Congreso, y que la elaboración de las políticas es una tarea sumamente complicada -, es ciertamente interesante, pero no suficiente. El analista debe aprender a valorar las implicaciones políticas de las diversas alternativas. Los analistas deben estar preparados para responder a preguntas tales como la de si una determinada política logrará atraer apoyo a favor de una institución o régimen. De los analistas se esperaría, asimismo, que pudieran identificar las consecuencias que acarrearía la adopción de una política determinada, no sólo en términos sustantivos, sino también políticos.

Aunque se pueda esperar una intensa interacción entre las consideraciones analíticas de tipo político y no político, por ahora resulta poco probable que las variables políticas puedan integrarse formalmente a la estructura básica de un análisis. Fuera del campo del análisis de políticas, algunas investigaciones han intentado integrar conceptos de maximización de los votantes a las estructuras analíticas básicas." En estos casos, las ideas políticas tienden a ser muy simples y quizá hasta ingenuas. Pero en casos donde las ideas políticas son complejas y elaboradas, como en el análisis de problemas relacionados con las políticas públicas, la integración formal podría resultar imposible.

No cabe la menor duda de que los conocimientos sobre política pueden influir en la estructura de los modelos matemáticos

²⁵ Véase, por ejemplo, Otto A. Davis and George H. Harris, Jr., "A Political Approach to a Theory of Public Expenditure: The Case of Municipalities", *National Tax Journal*, vol. XIX (Septiembre, 1966), pp. 259-275.

de análisis y en los datos que éstos incluyen. El grado de esa influencia dependerá parcialmente del estado en el que se encuentre la ciencia política y de su habilidad para cuantificar los aspectos políticos. Por lo demás, existen importantes factores cualitativos, tales como la habilidad política de un actor determinante, que pueden perder su significado por completo al ser cuantificados. En todo caso, antes de que pueda llegar a ocurrir la integración formal, debe desarrollarse una metodología de análisis político para el análisis de políticas.>

Los obstáculos

El análisis de políticas no llegará a diferir de sus antecesores a menos que reconozcamos y nos enfrentemos a las restricciones que el analista encara. Hablar de la urgencia de utilizar los conocimientos políticos en la elaboración del análisis, no es lo mismo que hacerlo. La función atribuida al analista puede limitar su libertad política. El problema específico de la política que estudie el analista, sea que le haya sido asignado o que él mismo lo haya elegido, puede impedir la investigación de las implicaciones políticas. Si su experiencia en política es poco profunda, la credibilidad de sus recomendaciones políticas puede verse seriamente comprometida. En tales circunstancias, los clientes pueden optar por confiar en su propia experiencia y no en las conclusiones del analista.

Más aún, el analista también enfrenta una serie de obstáculos técnicos. Para abordar su problema, debe ser capaz de especificar el área de acción de su política y, después, recabar información

²⁶ Acerca de los trabajos más recientes elaborados por los estudiosos de la ciencia política en este campo, véanse los ensayos que aparecen en Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968); el trabajo de James W. Davis, Jr., and Kenneth M. Dolbeare, *Little Groups of Neighbors: The Selective Service System* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968); y el ensayo de Bill Cavala Aaron Wildavsky, "The Political Feasibility of Income by Right", *Public Policy*, vol. xvii, no. 3 (1970), pp. 321-354.

política detallada y organizar un mapa político. Para elaborar el mapa y el análisis mismo, deberá tener el valor de formular juicios políticos. Algunos de estos juicios serán erróneos y, aun en el caso de que sean acertados, le resultará muy difícil integrar sus conocimientos de política al resto del estudio. Será entonces cuando el analista perciba la necesidad de una metodología política sencilla y exacta.

Durante muchos años, los estudiosos de la administración pública y de la ciencia política se han dedicado al análisis de instituciones y actores específicos. Gracias a esa gama de estudios, que va desde las historias de caso hasta las investigaciones de escala nacional, contamos hoy con una buena cantidad de teorías e información acerca del electorado, de los legisladores, de los burócratas y de los presidentes. El problema no reside en la falta de información, sino en la forma en que debemos utilizar nuestro conocimiento. La aplicación analítica de la política depende de nuestra habilidad y deseo de lograr tan necesaria conversión.

*11. La factibilidad de las políticas sociales**

EN CUALQUIER campo de la actividad humana, la diferencia más notoria entre el aficionado y el profesional es que, en contraste con el primero, el segundo es capaz de reconocer lo que bajo ciertas circunstancias no es en principio realizable. Se han dedicado -y desperdiciado- grandes cantidades de ingenio en resolver problemas que, con el tiempo, el desarrollo de la ciencia ha demostrado que eran irresolubles.

Hoy sabemos que la rueda que descubrió el Marqués de Worcester en 1663 no podía mantenerse en movimiento merced al descenso continuo de los pesos atados a su borde, puesto que su concepción se oponía a la ley de la conservación de la energía. La cuadratura del círculo o la trisección de un ángulo con regla y compás siguen siendo un reto para algunos, pero el número de este tipo de ingenuos entusiastas va rápidamente en descenso. Asimismo, el avance del conocimiento económico está dando lugar a que la alguna vez próspera casta de maniáticos monetaristas esté ahora en vías de extinción.

Sin embargo, cuando se presenta la ocasión de discutir las políticas sociales, muchas personas que en otras circunstancias se mostrarían competentes y razonables caen en el error de equiparar lo deseable con lo factible. En efecto, la tesis que se propone en este ensayo -según la cual el análisis de las políticas debería

* Publicado originalmente con el título "The Feasibility of Social Policies", en *Policy Sciences*, no. 6, 1975, pp. 49-69. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

concentrarse fundamentalmente en la investigación de las condiciones de factibilidad de los programas públicos-, suele enfrentar oposición de dos grupos muy diferentes entre sí: los tecnócratas y los doctrinarios, por llamarlos de algún modo.

En opinión de quienes favorecen un enfoque normativo para el análisis de políticas (en el sentido en el que el término "normativo" es empleado actualmente en la teoría de decisiones, la ciencia administrativa y algunas ramas de la economía), la característica de la factibilidad resulta demasiado frágil como para justificar la elaboración de recomendaciones. Estos sostienen que, aunque una alternativa pueda parecer factible, también podría implicar uso ineficiente de los recursos; de ahí que insistan en que los analistas deben aspirar a las soluciones óptimas o, por lo menos, a las más eficaces.

En el otro extremo del espectro ideológico, se encuentra una fuerte resistencia a discutir la simple idea de que un programa social pudiera ser inmanejable. Se argumenta que las instituciones sociales son obras de los hombres y que, por eso mismo, pueden ser manipuladas con libertad para conseguir cualquier resultado que se desee. Los fracasos del proyecto de creación de una sociedad mejor se explican, desde esta perspectiva, mediante argumentos *ad hoc*, como por ejemplo, el "debilitamiento del espíritu revolucionario" o el sabotaje por parte de los enemigos internos o externos. No se imagina siquiera la posibilidad de que el poder que la humanidad tiene para remodelar su entorno social esté sujeto a limitaciones objetivas. Porque, como afirma el fundador del "socialismo científico" -en la *Crítica de la Economía Política*-, "la humanidad sólo se propone las tareas que puede resolver", puesto que "la tarea sólo aparece como tal cuando las condiciones materiales para su solución ya existen o, por lo menos, se encuentran en proceso de formación".

El enfoque adoptado aquí difiere de esas dos versiones de lo que Hayek ha denominado el constructivismo racionalista. Yo

sostengo que, así como la esencia del método científico es el análisis crítico y la refutación de las teorías propuestas -y no la acumulación de evidencias a favor de las soluciones que uno prefiere-, la tarea central del análisis de políticas consiste en someter planes y objetivos a las más estrictas pruebas de factibilidad.

El paralelismo que establezco entre el análisis de políticas y la verificación crítica de las hipótesis científicas va más allá de la mera analogía. Las políticas son, de hecho, teorías tentativas -relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y con el funcionamiento de las instituciones sociales- o Por eso afirmo que el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas.

Resumo a continuación los puntos principales de mi argumentación. Debido a las limitaciones intrínsecas de los modelos de optimización y a la naturaleza peculiar de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, la factibilidad -y no la optimalidad- es el objetivo realista que debe plantearse el análisis de políticas. La factibilidad debe definirse con referencia a todas las restricciones relevantes: las sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto como las técnicas y económicas. Cuando se toman en consideración todas estas restricciones, la gama de elecciones factibles se restringe mucho más de lo que habitualmente se supone. Las restricciones son como compendios del conocimiento empírico que se utilizan en la toma de decisiones; también constituyen recursos heurísticos de gran importancia para el aprendizaje, la predicción y la solución de problemas. Algunas restricciones, que en este ensayo reciben el nombre de restricciones de la política (*policy constraints*), son productos de decisiones pasadas o de convenciones previas. Este tipo de restricciones puede resultar muy útil durante el proceso de toma de decisiones para reducir el número de alternativas a considerar, por ejemplo; sin embargo, deben emplearse con sumo cuidado y con conciencia plena de su eventual costo de opor-

tunidad. Por mencionar un caso, las normas de calidad para el control ambiental, así como muchas otras normas que regulan la implementación de las políticas sociales, no son justificables en términos exclusivamente técnicos. Son restricciones de la política, en tanto representan el resultado de la negociación entre las aspiraciones y las consideraciones de factibilidad. Por último, en el ensayo discuto la importancia que tiene el análisis de las restricciones para la metodología de los estudios críticos del Servicio Nacional de Salud británico.

Lo factible, lo eficiente, lo óptimo

La aplicación de un enfoque normativo a los problemas de las políticas, presupone la especificación de objetivos sumamente claros y la prescripción de los mejores medios para conseguirlos, dentro del margen que imponen determinadas restricciones. Desde esta perspectiva, las soluciones alternativas se clasifican como factibles, eficientes u óptimas. Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones. Las soluciones eficientes constituyen un subconjunto de las factibles. La noción de eficiencia hace referencia a la capacidad de un sistema económico para satisfacer los deseos de los miembros de la comunidad (eficiencia económica), o a su éxito en la producción de bienes y servicios mediante el uso óptimo de los recursos existentes (eficiencia técnica).

Para esta discusión bastará con tomar en cuenta la primera de esas nociones, que es la que mayor relevancia tiene para las políticas sociales. Una alternativa es económicamente eficiente (Pareto-eficiente o Pareto-óptima) cuando resulta imposible modificarla de manera que se incrementen los beneficio a favor de algunos miembros de la comunidad sin reducir los de otros. Si desea elegir una alternativa óptima en el subconjunto de las eficientes, el analista requiere contar con una función de bienestar

social, es decir, con una norma que conjunte las preferencias de los diversos ciudadanos en un índice de beneficio válido para la comunidad entera. Sin embargo, nadie ha sido capaz de elaborar hasta ahora una norma de este tipo suficientemente satisfactoria. De hecho, un teorema muy conocido de Kenneth Arrow demuestra que, en situaciones de elección que implican más de dos alternativas y en las que las preferencias de los individuos son claramente distintas, es imposible construir una función de bienestar social (única y transitiva), a menos que se permita a un sector imponerse dictatorialmente sobre el resto.'

Pero entonces, ¿cómo puede el analista asesorar al responsable de la elaboración de las políticas, careciendo de un criterio de elección lógicamente sostenible? Si se sitúa en un marco normativo de referencia, los objetivos y las restricciones se consideren como dados, el analista tratará de determinar las soluciones eficientes y de eliminar las alternativas meramente factibles.

No obstante, la seguridad intelectual que proporciona esta "retirada hacia la tecnología", es sólo aparente. En ausencia de una función de bienestar social, nada permite asegurar que una alternativa eficiente sea necesariamente superior a una que se limite a ser factible. Por ejemplo, la *transición* de una posición ineficiente a una posición eficiente no puede ser por definición Pareto-óptima puesto que algunos miembros de la comunidad resultarán probablemente perjudicados por ella, y no hay posibilidad de mecanismos prácticos de compensación.' Asimismo, se ha demostrado que una alternativa es eficiente si y sólo si maximiza cierta combinación convexa de funciones de beneficio individual, de modo que la elección de una solución eficiente sea equivalente a la asigna-

¹ Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2da. ed., New Haven and Londres, Yale University Press, 1963.

² Véanse a este respecto, por ejemplo, los trabajos de E. J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*; Harmondsworth: Penguin Books, 1969, pp. 73-81, y de Jerome Rothenberg, *The Measurement of Social Welfare*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1961, especialmente, pp. 98-100.

ción implícita de cargas a los beneficios que obtienen los diferentes miembros de la comunidad.' En suma, la conexión entre lo óptimo y la eficiencia es indudablemente tan estrecha -como lo evidencia el hecho de que a la eficiencia económica se le llama también el óptimo de Pareto-, que cualquier duda respecto del significado operativo de lo óptimo afecta igualmente al concepto de la eficiencia.

Más allá de la imposibilidad práctica de separar la eficiencia de la equidad, existen también limitaciones intrínsecas en la utilidad de los modelos normativos para el análisis de políticas. Supongamos que una restricción -por ejemplo, una restricción institucional- imposibilite la implementación de algunas de las prescripciones de un modelo normativo. ¿Deberían aplicarse las demás normas en esas condiciones? En otras palabras, ¿nos es dado aspirar a la optimización gradual? Los economistas del bienestar han analizado muy detalladamente estos problemas y han llegado a conclusiones extremadamente inquietantes. El llamado teorema del segundo mejor de Lipsey y Lancaster' demuestra que las reglas normativas para obtener un óptimo de Pareto (que consiste en la igualdad entre las tasas marginales de sustitución en el consumo y las tasas marginales de sustitución en la producción) no constituyen criterios administrativos válidos cuando no se pueden satisfacer simultáneamente todas las reglas. En realidad, para obtener la segunda posición mejor, puede llegar a ser necesario violar incluso las reglas que podrían haberse aplicado. Por lo tanto, el presupuesto generalizado de que es preferible satisfacer por

³El teorema que hemos mencionado aparece, en formas ligeramente diferentes, en diversos contextos: la teoría bayesiana de las decisiones, la economía del bienestar y la ciencia administrativa. Para una demostración general, véase Arthur M. Geoffri en, "Proper Efficiency and the Theory Vector Optimization", *Journal of Mathematica/ Analysis and Applications*, vol. 22, no. 3, junio 1968, pp. 618-630.

⁴Richard G. Lipsey and Kelvin Lancaster, "The General Theory of Second Best", *Review of Economic Studies*, vol. 24, 1956-57, pp. 481-492. Para una demostración geométrica del teorema del segundo mejor, véase D. M. Winch, *Analytica/ Welfare Economics*, Harmondsworth: Penguin Books, 1971, pp. 110-116.

lo menos algunas de las condiciones óptimas en lugar de ninguna, resulta falso.

De esta forma, aunque los modelos normativos prescriben las condiciones precisas para una solución óptima, no existe ningún conjunto correspondiente de prescripciones para la consecución de un segundo mejor o, cuando menos, de una posición ligeramente mejor. En un mundo que no se adecúa con exactitud a las hipótesis del modelo, resulta imposible calcular, a partir de los datos disponibles, cuál pueda ser la mejor política.'

He mencionado las limitaciones intrínsecas de los modelos normativos porque las dificultades que ha puesto de manifiesto el teorema del segundo mejor no son, en forma alguna, exclusivas de la economía del bienestar. Todas las prescripciones técnicas para la consecución de un determinado objetivo presuponen el funcionamiento correcto de los mecanismos de implementación. Esas prescripciones son "reglas de conducta apropiada" que pueden dar cuenta del éxito en los resultados, pero que no son capaces de explicar los fracasos.' Desde la perspectiva de este marco de referencia, cualquier resultado que quede por debajo del óptimo debe atribuirse a causas externas imprevistas. Es cierto que las prescripciones pueden hacerse más realistas si se introduce el principio de incertidumbre en el modelo, pero aun así, el cálculo de las probabilidades de error no contribuye por sí mismo a una mejor comprensión de las dificultades subyacentes.

Si deseamos entender las causas del fracaso de un sistema orientado a la obtención de determinados objetivos, necesitamos tener un conocimiento firme y seguro de las condiciones en que los componentes pueden satisfacer efectivamente sus funciones. Así, a medida que se van descubriendo nuevas restricciones, las

⁵D. M. Winch, *Analytical Welfare Economics*, *op. cit.* Para una evaluación más óptima de las posibilidades que ofrece el análisis normativo, véase E. J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*, *op. cit.*

⁶Esta observación tan importante ha sido hecha por M. Polanyi, *Personal Knowledge*, Nueva York and Evanston: Harper & Row, 1964, pp. 328-331.

antiguas normas de operación van perdiendo su capacidad para garantizar el desempeño óptimo; a la larga, ni siquiera pueden proporcionar instrucciones válidas para el mejoramiento del proceso.

El cálculo económico y el proceso gubernamental de toma de decisiones

La propuesta de considerar la factibilidad -en lugar de la optimalidad- como el objetivo realista del análisis de políticas, se puede justificar en razón de las características especiales del proceso de toma de decisiones en el gobierno. A pesar de que diversos autores han alzado ya críticas a los avances recientes de la "economía política de la eficiencia" -entre las que sobresalen las observaciones particularmente convincentes de Wildavsky-,⁷ algunos argumentos merecen ser repetidos y desarrollados, en vista de las insistentes demandas de "un proceso racional y económico de toma de decisiones para la asignación del presupuesto público".⁸

Hay un asunto en particular que no parece haber recibido atención suficiente. Es evidente que un cálculo de costo-beneficio encaminado a la selección de una alternativa óptima, presupone que el responsable de la toma de decisiones tenga libertad plena para disponer de los diferentes factores de producción en la forma que considere más ventajosa. En efecto, cuando una determinada combinación de insumos ha sido establecida de antemano, la búsqueda de soluciones óptimas pierde todo sentido.

En la administración pública, sin embargo, la posibilidad de sustituir un insumo por otro con el fin de aprovechar nuevas oportu-

⁷ Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency", *Public Administration Review*, vol 26, Diciembre, 1966, pp. 7-14; Y "Rescuing Policy Analysis from PPBS", en Joint Economic Committee, Congress of the United States, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1969, vol. 3, pp. 835-864.

⁸ Robert H. Haveman, "The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: An Overview", en *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, op. cit., vol. 1, p. 1.

tunidades y circunstancias particulares está severamente limitada por los requerimientos de la responsabilidad fiscal. El carácter no analítico o antianalítico del proceso de presupuestación, sobre el que Schick -entre otros- ha llamado la atención⁹ es una consecuencia natural de las restricciones impuestas por las normas de responsabilidad pública a la libre asignación de los recursos públicos. En este sentido, las diferencias entre los procedimientos contables de diversos países son menos significativas que sus semejanzas. En todos lados opera la misma causa básica. No cabe duda de que la falta de flexibilidad y la adhesión estricta a las reglas formales, rasgos tan frecuentemente criticados en la burocracia, son el precio que se paga por la dificultad de establecer objetivamente el valor de las actividades gubernamentales. Sigue siendo cierto que, a pesar de toda la verborrea en torno a los indicadores sociales y a la medición de los beneficios sociales, los servicios que prestan la administración pública no pueden, en la mayoría de los casos, valorarse a partir de los mismos parámetros objetivos con que se evalúan los bienes y servicios que se venden en el mercado.

Pero cuando resulta imposible la administración basada en resultados objetivamente evaluables, se torna imprescindible ejercer el control en términos de la asignación específica de los insumos. Von Mises expresa con gran claridad este punto tan importante:

En la conducción de los asuntos de gobierno, la discrecionalidad de los funcionarios y de sus asistentes no se encuentra limitada por consideraciones relativas a las utilidades o a las pérdidas. Si el jefe supremo -sea el pueblo soberano o un déspota todopoderoso- concediera amplia libertad a sus subordinados, renunciaría a su propia supremacía en favor de ellos. Éstos harían a su vez lo que más les conviniera y no lo que sus supe-

⁹ABen Schick, "System for Analysis: PPB and its Alternatives", in *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*, op. cit., vol. 3, pp. 817-834.

riores esperan de ellos. Para impedir que esto ocurra, es necesario proporcionar a los subordinados instrucciones detalladas que regulen su conducta en todo momento..Su libertad para adecuar sus actos a lo que les parece la solución más apropiada para un problema concreto está restringida por esas normas.¹⁰

Estas consideraciones de un eminente economista refuerzan los muy conocidos argumentos acerca del carácter esencialmente político del proceso de presupuestación. También nos recuerdan los peligros que entrañan las analogías superficiales entre el proceso público de toma de decisiones y los problemas de decisión que enfrentan el consumidor y la empresa. El peligro es real: incluso los economistas más competentes han sido engañados por razonamientos analógicos equivocados, como lo demuestra el siguiente ejemplo.

Al discutir el problema del nivel de oferta de los servicios de salud en un sistema de medicina socializada, algunos economistas predijeron que un sistema sustentado en el financiamiento público no solamente daría lugar a un incremento en la demanda, sino también a un aumento correspondiente en la oferta de los servicios." La predicción parecía justificarse por la aplicación directa al sector público del modelo neoclásico de oferta y demanda. En realidad, la experiencia de la Gran Bretaña y de otros países han refutado fehacientemente ese pronóstico tan optimista. La prestación de servicios de salud a los usuarios a precio cero, o incluso por debajo de los costos, ha generado siempre y en cualquier lugar un volumen de demanda que excede en mucho cualquier nivel de financiamiento posible. Una explicación al serio desequilibrio resultante entre demanda y oferta, es la propuesta por J. M.

¹⁰Ludwig von Mises, *Human Action*, Chicago: Henry Regnery Company, 3ra. ed., revisada, 1966, p. 310.

¹¹Consúltese, por ejemplo, los trabajos de Tibor Scitovsky, *Welfare and Competition*, Londres: Unwin University Books, 1952, pp. 182-187; Y Seymour Harris, "The British Health Experiment: The First Two Years of the National Health Service", *American Economic Review*, mayo 1951, pp. 652-666.

Buchanan, basada en el caso de "el que vive a costa de ajenos" (*free rider*). Los ingresos necesarios para financiar un servicio nacional de salud tienden a elevarse en menor proporción que la disposición de los individuos a invertir en su atención médica, puesto que cada persona sabe que el servicio le será accesible, independientemente de que pague o no más impuestos. Si los servicios se ofrecen gratuitamente, el usuario descubrirá que no le produce ningún beneficio restringir su demanda, aun percatándose de que la utilidad que esos servicios le ofrecen es inferior al costo marginal impuesto a la comunidad para proporcionarlos.

Al referirse al fracaso de las predicciones neo-clásicas, Buchanan hace algunos comentarios de importancia metodológica general:

La evidencia parece indicar que no es válida la inferencia neoclásica según la cual los gobiernos responden directamente a las "necesidades". Los economistas no han examinado con suficiente cuidado ni esta inferencia ni la de la teoría económica del bienestar (que afirma que los gobiernos actúan "óptimamente"), debido a que consideran que el análisis del mecanismo político de selección queda fuera de su ámbito de competencia. El análisis institucional y el análisis de políticas, tanto en la economía neoclásica como en la keynesiana, presenta serias deficiencias, producto del rechazo implícito a ampliar el modelo del comportamiento de la elección individual."

Incluso, algunas de las teorías económicas más recientes en torno al proceso de la toma de decisiones públicas parecen depender en exceso de los modelos tradicionales de la elección individual. Considérese, por ejemplo, la afirmación de que "los hombres en el **gobierno** logran sus propios objetivos mediante la

12James M. Buchanan, "The Inconsistencies of the National Health Service", Londres: The Institute of Economic Affairs, Occasional Paper 7, 1965.

13James M. Buchanan, "The Inconsistencies of the National Health Service", *op. cu.*, p.10.

ejecución de las acciones gubernamentales que más complacen al electorado, del mismo modo que los empresarios obtienen ganancias produciendo lo que la gente desea". La analogía es de nueva cuenta equívoca, puesto que afirma implícitamente que hay mayor libertad de elección que la que realmente existe. La cantidad de recursos que puede destinarse a cualquier ámbito particular de la actividad gubernamental no es, de ninguna manera, una variable que el responsable de la toma de decisiones públicas pueda manipular a discreción. En contraste, el empresario suele gozar de plena libertad para modificar los niveles de costo y producción con el fin de maximizar sus utilidades. El problema de la empresa no reside en la forma en la que deba distribuirse una cantidad fija de recursos para la adquisición de diferentes insumos y la producción de diversos bienes, ya que su volumen total de gasto es, en sí mismo, una variable que interviene en el proceso de toma de decisiones." Así es que el desequilibrio entre la demanda y la oferta de servicios de un sistema público de salud que opera en el nivel cero de precios al usuario, no puede explicarse fácilmente a partir de un modelo de comportamiento empresarial orientado a la maximización de las ganancias.

Las políticas como teorías

Las restricciones económicas (que no solamente incluyen las limitaciones en los recursos, sino también cualquier regularidad reconocida en el funcionamiento de las instituciones económicas) se encuentran presentes en todo problema que enfrente una política

¹⁴Anthony Downs, *An Economic Theory (JfDemocracy)*, Nueva York: Harper and Row, 1957, p. 292.

¹⁵Existen desde luego situaciones -como las que se estudian a través de las técnicas de programación lineal-, en las que el capital u otros insumos se consideran como fijos. Pero la hipótesis de que los insumos y los productos pueden modificarse a voluntad para maximizar la ganancia, es la que habitualmente se emplea en la teoría de la empresa; cfr., por ejemplo, James M. Henderson y Richard E. Quandt, *Microeconomic Theory*, Nueva York: McGraw-Hill Book Co., 1958, p. 53; Tibor Scitovsky, *Welfare and Competition*; *op. cit.*, p. 138.

y, para conocerlas, el analista debe recurrir a la economía positiva. Las dudas acerca de la capacidad que, en última instancia, pueda tener el análisis económico para orientar las opciones de los responsables de la toma de decisiones públicas -dudas que han sido expresadas incluso por varios economistas-, no disminuyen la importancia evidente de las proposiciones de la economía positiva.

Lo que aquí se pone en cuestión es la relevancia que, para el análisis de las decisiones públicas, tiene el modelo basado en la pura lógica de la elección individual. Cuando se asume como paradigma de la acción racional la elección individual óptima sobre un conjunto dado de alternativas, la ausencia de criterios operativamente significativos para la elección social se considerará, inevitablemente, como la principal deficiencia del análisis de políticas. Se dice, por ejemplo, que el rechazo de los postulados de la utilidad cardinal y de las comparaciones del bienestar interpersonal, ha despojado a la economía del bienestar de la mayor parte de las ventajas prácticas que hubiera podido ofrecer. Estos postulados no pueden sustentarse ni lógicamente ni psicológicamente, pero en ausencia de ellos o de otros que pudieran sustituirlos, serían muy pocas las políticas que pudieran elaborarse."

La preocupación excesiva por el comportamiento de la elección y por las normas óptimas de decisión ha tendido a ocultar el hecho de que, en la mayoría de los casos, la gama de opciones posibles se encuentra muy limitada por restricciones institucionales y de muchos otros tipos." Esta tendencia ha sido reforzada por la identificación entre la decisión y la acción y por el consiguiente descuido de los problemas de la implementación."

16 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, op. cit., p. 1B.

11En *The Cost of Economic Growth*; op. cit., cap. 11, E. J. Mishan dedica varias páginas a recordar a sus colegas, los economistas del bienestar, "la forma en que las restricciones institucionales existentes ejercen influencia y, sin duda alguna, reducen la capacidad de elección".

18Para una exposición precisa de esta posición, elaborada por un connotado teórico de las decisiones, véase Dennis Lindley, *Making Decisions*, Londres and Nueva York: Wiley-Interscience, 1971, p.4. Por mi parte, he desarrollado este tema con cierto detenimien-

El caso del responsable individual de la toma de decisiones que, como el consumidor de la teoría económica clásica, puede re-alizar directamente su elección, es extraordinario. Sería razonable suponer que el responsable individual de la toma de decisiones conoce los datos esenciales de su problema mejor que ninguna otra persona. Todo lo que resta pues al análisis formal es auxiliarlo a tomar decisiones compatibles con sus propias creencias e información. Pero la pertinencia de este presupuesto disminuye a medida que la situación se torna más complicada. Dada la necesidad de comunicación y de verificación intersubjetiva de las premisas de la acción concertada, la toma de decisiones en las organizaciones implica siempre la existencia de algún modelo objetivo del mundo, de alguna teoría. Para el caso de las decisiones públicas, puede afirmarse todavía más: las políticas son teorías o, cuando menos, analogías institucionales de las teorías sociales.

De esta distinción se sigue una conclusión importante. En un análisis normativo de la toma individual de decisiones, ninguna decisión puede ser "errónea", a no ser el sentido de que resulte incongruente con la determinación inicial de la probabilidad de los beneficios. Por lo demás, si se desconoce la función de utilidad, lo único que puede hacerse es imputar tautológicamente al responsable de la decisión el éxito de haber provocado las consecuencias de su elección, cualesquiera que éstas sean."

En contraste, si se les ve como contrapartes institucionales de las teorías socioeconómicas, las políticas pueden ser discutidas objetivamente, de acuerdo con los cánones del juicio crítico científico. Esto supone contar con un conocimiento detallado de las condiciones de factibilidad de los programas públicos. Por lo tanto, la

to en "The Use of Decision Analysis in the Public Sector", en *Proceedings of the Fourth Research Conference on Subjective Probability, Utility and Decision Making*, Rome, 1973, y en *Decisione e Controllo nella Programmazione Sociale* (en italiano, con un resumen en inglés), Rome: Istituto di Scienze Attuariali, 1973.

¹⁹Esto es lo que se hace, en esencia, en la teoría económica del consumidor; cfr. To-bar Scitovsky, *Welfare and Competition*; *op. cit.*, pp. 110-111.

adquisición y el uso apropiado de ese conocimiento se convierten en el problema epistemológico central del análisis de políticas.

Para comprender claramente el papel que desempeñan las restricciones en la elaboración y en el análisis crítico de las políticas, consideremos la forma en la que se emplea el conocimiento científico en la tecnología. Las teorías científicas no le dicen al técnico especialista cómo puede lograrse algún propósito particular. Por el contrario, le muestran las razones por las que ciertos objetivos resultan en principio inalcanzables: le dicen, por ejemplo, porqué es imposible construir máquinas que sean cien por ciento eficientes o porqué no se puede eliminar por completo la fricción, ni generar una carga eléctrica sin producir otra de signo opuesto.

Cualquier teoría, sea de orden natural o social, expresa algún tipo de regularidad o invariabilidad; es una restricción de la diversidad de los fenómenos observables. Einstein afirmó en cierta ocasión que la realidad restringe la riqueza de lo posible: la ciencia intenta descubrir estas restricciones. Del conjunto de todos los movimientos planetarios concebibles, las leyes de Newton sólo se refieren a los elípticos. La teoría de los precios excluye la posibilidad de que un incremento en la demanda de un producto esté acompañado, *ceteris paribus*, por una disminución simultánea en su precio. Las leyes científicas "no afirman que algo existe o es el caso; lo niegan. Insisten en la inexistencia de ciertos objetos o estados de cosas, como si proscribieran o prohibieran objetos y estados de cosas: los desechan por completo. Es precisamente porque operan de esta manera, que son falsables.>

Así, en oposición a ciertas opiniones muy difundidas, los científicos sociales pueden contribuir de modo muy importante a la discusión racional de las políticas públicas, pero no porque prescriben sus objetivos o porque articulan las "necesidades" de grupos

²⁰Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Londres: Hutchinson and Co., revised edition 1968, p. 69. Véase también, del mismo autor, *The Poverty of Historicism*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 2da. ed., revisada, 1969, pp. 58-63.

particulares, sino porque indican las restricciones (económicas, políticas, sociológicas, organizativas) que una política propuesta tendrá que superar para ser factible.

En la ciencia administrativa y en la ingeniería un estudio de factibilidad representa únicamente un paso preliminar, un mecanismo de filtro que permite eliminar los proyectos francamente improcedentes. La importancia decisiva que atribuimos aquí al análisis de las condiciones de factibilidad se justifica por la gran cantidad y sutileza de las restricciones bajo las cuales deben resolverse los problemas que las políticas enfrentan, así como por nuestra muy limitada comprensión al respecto, como es el caso de los estudios de las políticas de defensa. La atención analítica se enfoca al diseño de alternativas factibles y no a la búsqueda de soluciones óptimas."

Un examen cuidadoso de las restricciones es esencial, aun cuando pensemos que los asuntos relacionados con las políticas se resuelven en última instancia no a través de la discusión racional, sino del ejercicio del poder. Porque, como escribe Neustadt en su estudio clásico sobre la presidencia de los Estados Unidos, "un análisis del poder presidencial debe comenzar por definir los límites impuestos a los 'poderes' presidenciales".»

Para trazar las fronteras del territorio de la factibilidad, el analista debe combinar el conocimiento empírico con los objetivos de las políticas. El conjunto de restricciones representa un apretado compendio de todos los datos que son relevantes para tomar la decisión. Por lo general, los conocimientos disponibles no son suficientes para definir con precisión la gama de opciones factibles. Esta incertidumbre deberá presentarse a la atención del responsa-

²¹El cambio de énfasis de la optimización a la factibilidad que tuvo lugar a mediados de la década de los cincuenta en los estudios de sistemas realizados por la Rand Corporation, ha sido descrito por Herman Kahn como una "ruptura tecnológica"; véase su libro *On Thermonuclear War*, Nueva York: The Free Press, 2da. ed., 1969, pp. 119-126.

²²Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, Nueva York: John Wiley and Sons, p. 23 of the 1964 Signet Book Edition.

ble de la elaboración de la política, como un recordatorio urgente de la necesidad de actuar con cautela y de experimentar. Pero, por otro lado, el análisis puede llegar a revelar que una limitación que parecía ser un severo obstáculo, en realidad es superable y no tiene tanta importancia para el problema en cuestión."

Desde la perspectiva del presente ensayo, la implementación se considera como parte esencial del proceso de toma de decisiones y no como una cuestión de rutina administrativa; esto se debe a que durante el proceso de implementación se descubren con mucha frecuencia nuevas restricciones. Los fracasos de la política, así como la aparición de consecuencias no previstas, son signos fehacientes de que no se prestó debidamente atención a restricciones importantes en el momento de la toma de decisiones, o de que cambiaron las condiciones limitantes. De ahí que el control se conciba como un procedimiento sistemático para la verificación permanente de las condiciones vigentes de factibilidad.

En las páginas siguientes trataré con mayor detalle algunos aspectos de la metodología que he esbozado a grandes rasgos hasta ahora.

Las restricciones de la política

Existe una aparente paradoja en el papel que desempeñan las restricciones en los procesos de solución de los problemas y de toma de decisiones. Las restricciones limitan la libertad misma de elección, pero, al mismo tiempo, resultan esenciales para el comportamiento orientado a fines. Un mundo que estuviese libre de restricciones sería completamente caótico e imprevisible. Los organismos pueden aprender y adaptarse a su medio sólo en la me-

²³En particular, puede llegar a descubrirse que una restricción asumida como tal es redundante. Las restricciones redundantes complican innecesariamente el análisis y deberían ser eliminadas en lo posible. Sin embargo, tanto en el análisis de políticas como en la programación lineal, suele resultar imposible determinar *a priori* qué limitaciones constituyen verdaderas ataduras. El descubrimiento de la redundancia es parte de la solución del problema.

dida en que éste les presenta restricciones. Los problemas económicos no pueden formularse con un mínimo de sentido común siquiera, si no incorporan ciertas restricciones. Los proyectos tecnológicos, por poner todavía otro ejemplo, no se distinguirían de la ciencia ficción si quien los elaborase no controlara y sometiera a disciplina sus conjeturas mediante el uso sistemático de lo que el físico G. Thomson ha denominado "principios de impotencia".

Muchas de las restricciones que son obra de los hombres desempeñan una función heurística similar. Quizá el ejemplo más importante sea el de las reglas legales que, en este sentido, no difieren esencialmente de las leyes naturales. Como señala Hayek, los efectos de las normas legales sobre las acciones de un individuo son:

...precisamente del mismo tipo que los de las leyes de la naturaleza: el conocimiento de cualquiera de los dos tipos de ley permite al individuo prever cuáles serán las consecuencias de sus acciones y le ayuda a formular con confianza... Como ocurre con las leyes naturales, las leyes del Estado constituyen rasgos fijos del ambiente en el que el individuo tiene que moverse; aunque eliminen algunas opciones que podrían haberle sido asequibles, no limitan por lo general la posibilidad de optar por alguna otra acción específica que algún otro individuo desea asumir."

Los individuos emplean su conocimiento de estas relaciones humanas de causa-efecto para reducir el número de factores a tomar en cuenta en sus acciones. Las costumbres, tradiciones e instituciones han sido explicadas por algunos antropólogos y sociólogos en términos funcionales similares.

²⁴George Thomson, *The Foreseeable Future*, Cambridge: Cambridge University Press, 1957.

²⁵Friederich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1960, p. 153.

El mecanismo heurístico de simplificación basado en la delimitación del territorio de las opciones factibles, se usa con mucha frecuencia también en el análisis de las decisiones. Llamaré "restricciones de la política" a las limitaciones que el analista o el responsable de las decisiones acepta no sobre un fundamento teórico cualquiera, sino como resultado de su decisión previa de tratar una determinada situación de una manera particular.> Este tipo de decisiones pueden ser sustanciales o sólo de procedimiento, como en el caso de la adopción de las reglas de un juego.

Hay una buena cantidad de problemas metodológicos y técnicos del análisis de las decisiones y de las políticas que reclama un uso adecuado del concepto de restricciones de la política. Por ejemplo, los análisis realizados en un cierto nivel de la organización tenderán habitualmente a considerar como dadas las decisiones tomadas en niveles superiores o colaterales. Al considerar como fijos muchos elementos que en un marco más amplio serían tratados como variables, los problemas se vuelven más fáciles de manejar, pero también pierden su significación para la organización como un todo: éste es el dilema de la suboptimización." Un equilibrio satisfactorio entre la precisión del análisis y la relevancia de los resultados depende de una elección apropiada de las restricciones de la política a considerar.

Asimismo, las normas de calidad y otros criterios administrativos empleados en muchos campos de la política social son, en realidad, restricciones de la política, a pesar de que habitualmente se les trata como si fuese posible determinarlos sobre bases exclusivamente científicas y técnicas.

Otro ejemplo de limitaciones autoimpuestas son los ajustes adaptativos de las políticas de un determinado decisor a las deci-

26En "The Role of Constraints in Policy Analysis", *Quality and Quantity*, 8, 1974, pp. 65-76, he introducido una distinción entre las restricciones lógicas, las restricciones empíricas (derivadas de la proposición científica) y las restricciones de la política.

27Véase Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Nueva York: Atheneum, 1967, especialmente pp. 128-131.

siones tomadas por otro. Lindblom analiza este tipo de limitaciones en su estudio sobre la coordinación sin dirección centralizada.> La función que desempeñan las restricciones de la política en la estrategia del incrementalismo desarticulado será bien conocida por quien esté familiarizado con los escritos de Lindblom sobre el tema.

Una vez asumidas, estas restricciones de la política reducen el ámbito de lo factible. Sin embargo, el hecho de que estas restricciones sean convencionales -en el sentido de que expresan conformidad con normas y reglas más que con necesidades naturales o locales-, plantea una serie de problemas peculiares y con frecuencia mal entendidos. Pensemos, por ejemplo, en el problema de la validación. La validez de una restricción derivada del conocimiento empírico, puede ser puesta a prueba de acuerdo con las normas aceptadas de la crítica científica; por su lado, una imposibilidad de orden lógico (digamos, por ejemplo, el principio cibernético conocido como la Ley de Ashby de la variedad indispensable)" puede establecerse a través del razonamiento deductivo. Pero ninguno de estos dos tipos de argumentación puede aplicarse concluyentemente a las restricciones de la política.

En términos generales, las principales dificultades conceptuales en el manejo analítico de las restricciones de este tipo surgen de su carácter mixto. De hecho, estas restricciones ocupan una posición intermedia entre los objetivos o los criterios de preferencia y las limitaciones derivadas de las proposiciones basadas en hechos, a la vez que comparten algunas de las características de ambos. Como ocurre con las restricciones empíricas, las restricciones de la política pueden someterse a discusión y se puede disentir razo-

²⁸Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Nueva York: The Free Press, 1965.

²⁹W. Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, Nueva York: John Wiley and Sons, 1963, ch. 11. La Ley de Ashby afirma que la variedad de los resultados de un sistema puede reducirse únicamente por medio de un incremento correspondiente en la variedad del regulador.

nablemente de la necesidad de aceptarlas; pero, como ocurre con los objetivos, esas restricciones no pueden ser verificadas ni refutadas en forma definitiva recurriendo a hechos empíricos ni a teorías.>

Expresándonos de acuerdo con la terminología introducida por L. J. Russell, esas restricciones son propuestas, es decir "...; recomendaciones de una persona o grupo a otras personas, a favor de la adopción de una política común en algún área de actividad... La gente puede discrepar con ellas, del mismo modo que puede tener desacuerdos acerca de lo que es o no el caso. Pero las propuestas no pueden ser comprobadas ni confutadas como tales".

A través de la distinción analítica entre proposiciones y propuestas, Russell llama la atención sobre la necesidad de desarrollar técnicas adecuadas de evaluación. Precisamente porque no pueden ser rechazadas únicamente sobre la base de la evidencia objetiva, las restricciones de la política deben escogerse con sumo cuidado. Como observan Hitch y McKean, "...las restricciones arbitrarias o elegidas al azar pueden fácilmente incrementar el costo del sistema o degradar el desempeño del mismo de múltiples maneras, así como conducir a soluciones que serían inaceptables para quien estableció en primer lugar las restricciones".>

Estos autores citan el caso de un estudio acerca de sistemas de armamento, según el cual una limitación arbitraria impuesta al número aceptable de bajas condujo a llevar a cabo soluciones tales

JOEn los análisis de sistemas, los objetivos también son sometidos a examen crítico y, en caso necesario, son modificados. Ésta ha sido considerada, con toda propiedad, una de las características distintivas del análisis de sistemas. Pero en este caso estamos en realidad tratando con propuestas, en el sentido de L. J. Russell y, quizá, sería preferible reservar el término de "objetivo" a un criterio de elección que ya haya sido establecido con anterioridad.

³¹L. J. Russell, 'Propositions and Propasar', en *Library of the Tentñ Intemational Congress of Philosophy*, Amsterdam: Proceedings of the Congress, 1948, vol. 1, pp. 618-620. Véase también Karl R. Popper, *The Open Society and its Enemies*, Londres, Routledge and Kegan Paul, Sta. ed., revisada, 1966, vol. 1, pp. 234-235, vol. 2, 383-386.

³²Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, *op. cit.*, p. 196.

como la de invertir 100 millones de dólares para salvar una sola vida. Probablemente, muchas vidas más se hubiesen salvado empleando la misma cantidad de recursos: el costo de oportunidad de esa limitación resultaba indudablemente demasiado alto. Este argumento tiene aplicabilidad general. Una restricción autoimpuesta debería evaluarse siempre de acuerdo con su costo de oportunidad, esto es, contrastándola con la mejor alternativa que estaría disponible en caso de poder dejar de lado la restricción. El carácter especial de las restricciones de las políticas resalta por el hecho de que los costos de oportunidad no pueden ser definidos por otras condiciones limitantes.

*A manera de ejemplo:
las normas de calidad*

Podría pensarse, en efecto, que la diferencia entre las restricciones derivadas de leyes naturales o sociales y las restricciones de la política es tan grande, como para que sea inútil -si no es que engañoso por completo- tratarlos como especies del mismo género. Pero, en la práctica, la distinción no siempre es tan clara como la discusión parecería indicar -y en la que, justamente, lo que se enfatiza son los elementos de diferenciación. Ya he subrayado el hecho de que el efecto sobre el ámbito de factibilidad es el mismo, independientemente del *status* lógico de las restricciones. Más importante todavía es que hay muchos casos en los que los elementos objetivos y de evaluación se encuentran estrechamente entrelazados pero que, debido a la carencia de un marco de análisis adecuado, sólo uno de los aspectos recibe atención.

Esto queda muy bien ilustrado por el modo como se emplean con frecuencia las normas de calidad en las políticas ambientales y sociales. El proceso mediante el que este tipo de normas administrativas se establece y aplica no parece haber recibido atención suficiente por parte de los estudiosos de la administración pública.

Es todavía muy poco lo que sabemos acerca de la importancia real y de las implicaciones políticas generales de un sistema de normas de comportamiento de largo alcance que abarque, por ejemplo, desde los límites máximos de concentración promedio de coliformes en el agua potable hasta los límites de velocidad en las carreteras o los valores recomendados para el sulfuro de hidrógeno en la atmósfera; desde las tasas de contratación de personal especializado hasta las normas de calidad de los servicios de salud, vivienda y construcción de escuelas.

Es comprensible que la posibilidad de regular la vida social a través de reglas administrativas resulte muy atractiva para el planificador social de propensión racionalista. Desde la perspectiva de ese tipo de planificador, las reglas y normas son -para usar la expresión de una reciente publicación de las Naciones Unidas- "un elemento de precisión cuantitativa para la determinación de los objetivos y medios de la política social". Pero esa misma tendencia aparece también en países empeñados en la preservación de métodos descentralizados para la toma de decisiones. Es evidente que la "atmósfera de planificación" de la década de los cincuenta y sesenta está siendo reemplazada, en la de los setenta, por una "atmósfera de fijación de normas". Al examinar estas transformaciones no debe perderse de vista el peligro de que el establecimiento de normas pueda volverse un ejercicio crecientemente esotérico, cuya función real sería la de proporcionar una apariencia pseudocientífica a las nuevas alianzas entre los intereses burocráticos y los poderosos grupos de profesionales.

Sin embargo, el esclarecimiento conceptual y las discusiones críticas son también muy necesarias en los niveles puramente técnicos del análisis. Considérese, por ejemplo, la distinción (aceptada

³³United Nations, European Program for Social Development, *Rapport du Groupe d'Experts sur les Méthodes Utilisées pour la Détermination des Normes dans la Planification des Secteurs Sociaux*, Nueva York: SONESDP/1972/1, 1972, p. 14.

por las autoridades de planificación de los países socialistas y por agencias internacionales como la Organización Mundial de la Salud) entre las "normas" científicamente determinadas y los "estándares" arbitrariamente establecidos." No hace falta mucha inteligencia para percatarse de que esta distinción carece en absoluto de significado. Por una parte, resulta muy difícil creer que un administrador, por mucha pobreza intelectual que padeciera, sería capaz de establecer una norma sin tomar en cuenta, así fuera mínimamente, necesidades, beneficios y costos. Pero, por otra parte, ninguna norma administrativa puede establecerse sobre bases exclusivamente científicas, aun suponiendo que se tuviera a disposición un cuerpo sólido de conocimientos fundamentales, lo cual, desde luego, no suele ser el caso. Ni tampoco pueden deducirse los objetivos sociales a partir de proposiciones basadas en hechos.

Es claramente imposible establecer normas tan potentes como para eliminar todo peligro contra la salud humana o satisfacer cualquier necesidad concebible. Incluso, en el campo de la tecnología más pura, es inevitable recurrir al juicio humano, puesto que siempre deben correrse riesgos y la satisfacción de las normas y reglas relacionadas con la calidad de vida representan necesariamente el resultado de un compromiso entre las aspiraciones y las consideraciones de factibilidad. En último análisis, el establecimiento de una norma es una decisión socioeconómica y como tal constituye una evaluación implícita de utilidad de la vida humana, de la salud y del bienestar. Más aún, puede demostrarse que cualquier criterio de calidad, sea que se aplique a la salud, al daño, a la propiedad o a los valores estéticos puede siempre expresarse como una función de proporción entre costo y beneficio."

³⁴ Véase, por ejemplo, G. A. Popov, *Principles of Health Planning in the USSR*, Geneva: World Health Organization, 1971, pp. 15-17.

³⁵ Para una comprobación heurística de esta proposición, véase Harold A. Thomas, Jr., "The Animal Farm: A Mathematical Model for the Discussion of Social Standards for Control of the Environment", *The Quarterly Journal of Economics*, febrero, 1963, pp. 50-56.

Ésta es simplemente otra forma de decir que las normas de calidad ni están científicamente determinadas ni son limitaciones establecidas arbitrariamente, sino que deben considerarse como restricciones de la política, abiertas al análisis crítico desde la perspectiva de los costos de oportunidad y de los objetivos generales de la política.

El problema de la compatibilidad mutua entre diferentes normas tiene también gran relevancia en este contexto. Dada una cantidad finita de recursos, establecer normas muy elevadas de calidad para la salud pública implica necesariamente abatir las normas relativas a la vivienda, la educación o algún otro campo. Del mismo modo, preferir un agua muy pura significa aceptar que la tierra o el aire estén más contaminados, puesto que los desperdicios no podrían destruirse sino solamente transformarse de diversa manera y desecharse a través de otros mecanismos físicos. La coherencia mutua es cuestión de muy delicados ajustes marginales, lo cual nos permite dudar de que pueda lograrse simplemente a través de regulaciones administrativas uniformes. En este como en otros casos, los esquemas de incentivos diseñados apropiadamente, pueden ser muchos más efectivos que las reglas pormenorizadas de comportamiento."

Estas observaciones ilustran un comentario anterior en el sentido de que el análisis de las restricciones no es, en modo alguno, sinónimo de aceptación ciega de cualquier tipo de limitación. Por el contrario, puede recurrirse a él, como en este caso, para cuestionar la validez de las restricciones que suelen presentarse como dictados de la ciencia y la tecnología, cuando en realidad representan, con bastante frecuencia, los intereses de grupos poderosos o los valores estéticos de una minoría interesada y organizada.

³⁶Algunos ejemplos sumamente esclarecedores a este respecto pueden encontrarse en Charles L. Schultze, "The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy", en *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: the PPB System*, op. cit., vol. 1, 201-225.

*El análisis de las restricciones
y el método de caso*

Identificar la toma de decisiones con la selección a partir de un conjunto dado de alternativas resulta útil y probablemente necesario para comprender la lógica de la elección individual. Sin embargo, nos oculta el hecho de que el acto de elección es sólo un momento -quizá el más simbólico pero no necesariamente el más importante- del proceso por el que se llega a las decisiones y se las lleva a realización. Si se desea interpretar correctamente las transformaciones reales de la política, todas las fases de este proceso deben ser tomadas en consideración. Esto requiere una diversidad de herramientas conceptuales. En esta sección intentaré demostrar la importancia del análisis de las restricciones como un instrumento metodológico para el estudio de casos.

Cualquier reconstrucción lógica del comportamiento intencional orientado a fines presupone alguna idea reguladora, alguna norma de racionalidad. La noción normativa de racionalidad requiere que el responsable de la toma de decisiones, habiendo ordenado las alternativas a las que se enfrenta, mediante una jerarquización preferencial transitiva y coherente, elija siempre la alternativa que ocupe el primer lugar en el orden de preferencias. La relevancia que puede tener este criterio para la metodología de los estudios de caso -y aun para otro tipo de estudios-, es cuestionable. Un criterio que enfatice más el aspecto operativo debería tomar explícitamente en cuenta las restricciones que delimitan el ámbito de la opción factible. Una noción de racionalidad basada en el conocimiento y el empleo apropiado de las restricciones ofrece varias ventajas adicionales en comparación con el criterio normativo. Sin embargo, para los propósitos de esta discusión baste observar que la primera de las nociones no podría ser aplicada más que en forma tautológica: por ejemplo, cuando se desconoce la función de utilidad que emplea el responsable de la elaboración

de las políticas o cuando su existencia misma es muy dudosa como en el caso de las decisiones de grupo.

La ignorancia de los objetivos reales del responsable de las políticas es, desde luego, una condición habitual de los estudios de caso retrospectivos. Por lo general conocemos la política por la que se ha optado, pero no la norma de decisión que guió la elección. Por lo demás, no parece probable que una entrevista directa con los responsables de la toma de decisiones nos pudiera rendir información confiable al respecto. Esto no se debe únicamente a que los criterios de elección suelen ser ambiguos, ni tampoco a que rara vez se les articula explícitamente; se debe también y sobre todo a que cualquier decisión puede ser racionalizada en términos subjetivos, a través de la redefinición adecuada de la función de utilidad. Dado que la posibilidad de verificación objetiva es muy limitada, la tentación de tergiversar el criterio de elección es, con frecuencia, muy difícil de resistir.

Esta dificultad resulta fatal para un enfoque en el que, como hemos visto, no hay decisiones correctas o incorrectas, sino sólo opciones coherentes o incoherentes. Por el otro lado, la aceptación de la dicotomía ya habitual entre lo normativo y lo descriptivo, nos dejaría únicamente la alternativa de una investigación puramente fenomenológica de los procesos de decisión. Pero si establecemos una cuidadosa distinción entre el acto subjetivo de la elección y el contenido y las consecuencias objetivas de la decisión, se vuelve posible un tercer enfoque, el del *análisis situacional*.

Las decisiones no sólo implican evaluaciones subjetivas, ni tampoco concluyen en la selección de una alternativa. Los problemas que las políticas pretenden enfrentar, así como las condiciones bajo las cuales pueden encontrarse soluciones viables, existen independientemente de las percepciones y preferencias de cualquier grupo particular de responsables de la toma de decisiones. Las interacciones entre las soluciones, las limitaciones objetivas y las opciones de una multitud de agentes independientes, producen

consecuencias que ningún responsable individual de la toma de decisiones hubiera podido plantear o prever. El estudio de los elementos objetos del proceso de formulación, implementación y adaptación de las políticas, constituye el meollo del análisis situacional. La reconstrucción lógica de una decisión relativa a la política, que es el objeto de estudio del análisis situacional, parte de un examen crítico del problema y de su propuesta de solución, pasa por la explicación de los fracasos eventuales y finalmente concluye con la identificación de consecuencias imprevistas y de problemas emergentes."

Esto no requiere decir que un análisis más cuidadoso de la situación objetiva que enfrenta el responsable de la decisión asegure que todas las predicciones sean inequívocas o constituyan una explicación acabada del resultado final. No existe cantidad alguna de datos que pueda eliminar la incertidumbre ni que pueda dar cuenta total de los elementos subjetivos que rodean cualquier decisión humana. A ello se debe precisamente que "análisis situacional" parezca un término más apropiado que el que utiliza, digamos, Mary Parker Follett, "Ley de la situación", con su fuerte carga determinista. Un análisis de esa naturaleza podría, no obstante, explicar en buena medida la variabilidad que se observa en las distintas soluciones propuestas para problemas aparentemente muy similares. Permitiría formular conjeturas razonables acerca de los desarrollos futuros, así como aprender sistemáticamente de fracasos pasados.

Veamos ahora cómo entran las restricciones en cada una de las fases del análisis situacional: desde la definición del espacio de la solución (ya sea como, lo percibe el responsable de la toma de decisiones o de acuerdo con la delimitación que haga el analista sobre la base de la información disponible hasta la eva-

³⁷ La importancia epistemológica del análisis situacional, o de la lógica situacional, ha sido subrayada repetidamente por K. R. Popper. Véase especialmente su trabajo "On the Theory of the Objective Mind", *Objective Knowledge*, Oxford University Press, 1972, pp. 153-190; Y por el mismo autor, *The Poverty of Historicism*, *op. cit.*, pp. 147-152.

luación de las transformaciones del problema producidas por la solución inicial.

La evaluación dinámica de la situación en la que se lleva a cabo la elección es, por necesidad, selectiva, como señaló McIver mucho antes de que se volviera tan popular la toma de decisiones en las ciencias sociales." Los aspectos de la realidad que se muestran irrelevantes para el resultado final son simplemente ignorados. Los restantes son clasificados como medios -y en tanto tales, como parte del sistema de toma de decisiones- o como "obstáculos, condiciones y limitaciones en relación con la consecución del deseo o valor dominante".> El ambiente en el que se toma una decisión no es otra cosa que el territorio delimitado de la factibilidad. Así pues, el conjunto de restricciones representa una descripción sumaria de la realidad tan compacta como suficiente.

El papel de las restricciones es igualmente significativo en la fase dinámica del análisis situacional. Cuando persisten las dificultades que la política pretendía eliminar y surgen nuevos problemas, la causa fundamental puede encontrarse frecuentemente en la violación de alguna restricción esencial. Ésta es una pista importante para comprender las transformaciones subsecuentes de la política y la administración. Un hecho que se observa con frecuencia, por ejemplo, es el intento de resolver los problemas institucionales o estratégicos mediante la adopción de medidas de

³⁸R. M. McIver, *Social Causation*, Boston: Ginn and Co., 1942, capítulos. 11 y 12; véase también P. Selznick, "Foundations of the Theory of Organizations", *American Sociopolitical Review*, vol. 13, 1948, pp. 23-35. Selznick percibe con gran claridad la importancia de las restricciones para el estudio del comportamiento orientado a fines. Sin embargo, su posición es, según creo, demasiado determinista. Escribe: "Acariciemos la idea de que el problema que interesa a la ciencia social no es tanto la causa por la que los hombres actúan como lo hacen, sino las razones por las que los hombres, en ciertas circunstancias, se ven obligados a actuar de la manera en que lo hacen". Ésta es una invitación muy pertinente, pero yo la modificaría en el sentido de que el problema que interesa a la ciencia social es porqué los hombres no pueden habitualmente actuar como quisieran. Hay una diversidad de restricciones que limitan severamente la libertad de elección del actor, pero casi nunca hasta el punto de dejar una sola alternativa.

³⁹R. M. McIver, *Social Causation; op. cit.*, p. 297 en la edición Harper Torchbook edition, 1964

eficiencia y de reorganización administrativa. Esos errores de diagnóstico pueden evitarse si se realiza una revisión detenida de las condiciones de factibilidad.

Sin embargo, la interpretación correcta de los cambios en la política no es condición suficiente para determinar las causas de las dificultades observadas. Debemos establecer también las razones por las que la restricción ha sido ignorada. Si la única razón fue la insuficiencia de conocimientos, puede preverse la posibilidad de que una adaptación satisfactoria de la política tenga lugar una vez que se cuente con una información. Pero, por otro lado, en caso de una falla en la percepción, debida al contexto particular en el que se halla inserto el problema de la política -como ocurrió en el caso Dixon-Yates analizado por Wildavsky-,⁴⁰ podemos esperar que la adaptación resulte mucho más difícil.

Una situación extrema es la que se produce cuando no se reconoce la existencia de la restricción o cuando no puede ser abiertamente admitida porque choca contra algunos de los principios básicos de una ideología que se comparte. En casos como esos, la política tiende a oscilar violentamente entre las reformas innovadoras, que admiten implícitamente que los objetivos originales no son factibles, y las retiradas parciales hacia soluciones de tipo voluntarista, respaldadas eventualmente por medios de coacción áspera. Sería interesante utilizar este modelo de interpretación para explicar la alternancia entre los intentos de "liberalización económica", y el retorno siguiente a "métodos administrativos", tan característica de la historia de los países socialistas. Sin embargo, esto nos llevaría mucho más allá de nuestras pretensiones.

En lugar de ello, mencionaré otro aspecto de interés más inmediato para la metodología de los estudios de caso. Se trata de la posibilidad de caracterizar y clasificar los problemas de las políticas de acuerdo con la naturaleza de las principales restriccio-

⁴⁰ Aaron Wildavsky, "The Analysis of Issue-Context in the Study of Decision-Making", *Journal of Politics*, 24, 1962, pp. 717-732.

nes presentes en ellos. Este criterio taxonómico intrínseco podría conducir probablemente a clasificaciones más útiles que las basadas en los objetivos del programa. Por ejemplo, la sutil diferencia entre la política social y la política económica puede adquirir un significado mucho más preciso si se le define en términos de restricciones, independientemente de que la clasificación resultante pudiera diferir de las categorías tradicionales. Así, hay restricciones económicas muy importantes que están presentes en la planeación de la salud pública en mayor medida que, digamos, en los programas de mantenimiento y redistribución del ingreso, problemas que tradicionalmente han sido foco de preocupación para las finanzas públicas. En el primer caso, el problema decisivo es la posibilidad de sustituir el mecanismo de precios por otros métodos efectivos de distribución de los recursos del sistema de salud. En contraste, los aspectos puramente económicos del mantenimiento del ingreso son más directos, si se les compara con las restricciones políticas y psicológicas que, en este caso, tiene que enfrentar el responsable de la elaboración de la política de salud."

*Un ejemplo: la factibilidad
de un sistema nacional de salud*

En la última sección de este ensayo aplicaré la metodología delineada en las páginas precedentes al examen de algunos aspectos del experimento británico de servicio público para la atención a la salud. A pesar de que diversos países occidentales han seguido -o se han propuesto seguir- totalmente o en parte el ejemplo británico, éste sigue siendo el intento mejor documentado y más interesante de organizar un servicio nacional de salud

⁴¹ La diversidad de los problemas sociopsicológicos implícitos en los programas de mantenimiento del ingreso, puede apreciarse mediante la lectura de los ensayos interdisciplinarios reunidos por Larry L. Orr, Robinson G. Hollister y Myron J. Lefcowitz en el volumen *Income Maintenance*, Chicago: Markham Publishing Company, 1971. Para los problemas políticos, consúltese Aaron Wildavsky y Bill Cavala, "The Political Feasibility of Income by Right", *Public Policy*, 18, Spring 1970, pp. 321-354.

sin recurrir a los mecanismos de mercado para regular la oferta y la demanda.

Desde luego, no sería imposible discutir, incluso brevemente, todos los problemas relacionados con el funcionamiento de un sistema de "medicina socializada" en un país democrático. No podré tomar en consideración asuntos tan importantes como los criterios para determinar la remuneración de los médicos generales, dentistas, especialistas y otro tipo de personal médico y paramédico, las relaciones médico-paciente y la libertad de práctica clínica, los métodos para investigar lo relacionado con las quejas, la representación adecuada de los intereses de los usuarios de los servicios en las juntas de dirección de los hospitales y en los comités administrativos ni, finalmente, la influencia de los intereses profesionales en las políticas de salud. Tampoco pretendo asumir una posición valorativa frente a las ventajas y desventajas de un servicio nacional de salud, comparada con la provisión de servicios médicos a través del mercado o del seguro de salud obligatorio.

Nuestra discusión se concentrará en un asunto particular y, no obstante, decisivo: el impacto de las restricciones económicas en los objetivos originales del Servicio Nacional de Salud. Estos objetivos han sido expresados con elocuencia en el Informe Beveridge de 1944: "un servicio de salud que proporcione tratamiento preventivo y curativo completo y de todo tipo a todo ciudadano sin excepciones, sin considerar sus ingresos y sin oponer obstáculo económico alguno que pueda retrasar su acceso al sistema". Desde entonces, el principio de acceso gratuito y el énfasis en la prevención han sido elementos esenciales de la ideología de la planeación global de la salud en cualquier lugar del mundo.

El Decreto del Servicio Nacional de Salud de 1946, que entró en vigor en julio de 1948, asignaba al servicio la tarea de asegurar "el mejoramiento de la salud física y mental de la población de Inglaterra y Gales, así como la prevención, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad", especificando que "los servicios pro-

porcionados por esta vía estarán libres de cargos, con excepción de las situaciones previstas en este Decreto en las que se permita expresamente hacer y recuperar cobros".

En vista de estos objetivos, el problema de la política que surge de inmediato es: ¿cómo va a proporcionar el gobierno, en forma gratuita, servicios cuya elasticidad en la demanda resulta en promedio sumamente alta y cuyos costos se elevan rápida y continuamente? El hecho de que los gobiernos no puedan proporcionar eficientemente bienes y servicios cuando la elasticidad de los precios de la demanda individual es significativamente mayor que cero, había sido reconocido desde hacía tiempo en la literatura sobre finanzas públicas, por lo menos desde finales del siglo pasado.⁴² Sin embargo, ningún economista independiente o asesor gubernamental parece haber planteado este problema antes de la creación del servicio de salud. Y después de que eso ocurrió, fueron los médicos, no los economistas, quienes primero lo sometieron a discusión."

Una explicación parcial de este hecho sorprendente puede hallarse en algunos de los presupuestos que implícitamente sostenían los defensores del nuevo sistema:

- a) que las necesidades de salud podían determinarse sobre la base de criterios puramente médicos;
- b) que era posible satisfacer esas necesidades sin imponer una carga demasiado onerosa a los recursos nacionales;
- e) que, mediante la reducción de los problemas de salud, el servicio contribuiría a elevar la producción y de hecho se convertiría en "un servicio generador de riqueza tanto como de salud",

Como la experiencia iba a demostrarlo, los dos primeros supuestos eran incorrectos y el tercero resultaba sumamente dudo-

⁴²James M. Buchanan, *The Inconsistencies of the National Health Service*, *op. cit.*; p.5.

⁴³John and Sylvia Jewkes, *The Genesis of the British National Service*, Oxford: Basil Blackwell, 1961.

so. Con excepción de un número reducido de categorías de enfermedad, prácticamente no existe límite al nivel de demanda de servicios y oportunidades médicas, y tampoco a la de medicamentos, si todo ello puede obtenerse gratuitamente. Más aún, todo nuevo descubrimiento e innovación técnica en el campo de la medicina eleva el nivel de aspiraciones tanto de pacientes como de médicos, induciendo así nuevas demandas de servicio y equipo. Y la prosecución efectiva del objetivo de prevención de la enfermedad dificultaría aún más cualquier evaluación objetiva de las necesidades de salud.

Sin embargo, al introducir estas creencias como variables explicativas, sólo hemos logrado desplazar nuestro problema de comprensión. Porque cabe preguntar cómo es que hombres sobre cuya integridad y competencia técnica no se tienen dudas pudieron haber aceptado esos presupuestos de manera tan acrítica, hasta el punto de pasar completamente por alto una restricción económica básica. Puede lograrse una explicación más satisfactoria si se observa el contexto en el que tuvo lugar el debate en torno a la creación del Servicio Nacional de Salud.

Un análisis detallado del contexto de los problemas, siguiendo los lineamientos propuestos por Wildavsky,⁴⁴ tendría que tomar en consideración factores tales como los compromisos políticos e ideológicos, la función desempeñada por ciertos grupos de profesionales -como los especialistas en salud pública y medicina social-, los avances en la organización del sistema hospitalario, producto de los requerimientos de un esfuerzo de guerra total y, quizá lo más importante, el sentido de solidaridad nacional prevaliente durante la guerra y el periodo posterior de reconstrucción, así como la influencia de lo que Titmuss⁴⁵ llamó la "atmósfera de planificación de los tiempos actuales". Como resul-

⁴⁴ Aaron Wildavsky, "The Analysis of Issue-Context in the Study of Decision-Making", *op. cit.*

⁴⁵ Richard M. Titmuss, *Essays on The Welfare State*, Londres: Unwin University Books, nueva ed., p. 143.

tado de una predisposición introducida por la influencia simultánea de todos esos factores, una restricción sumamente importante fue ignorada. En consecuencia, no se consideró ningún método de racionamiento de los recursos médicos disponibles ni tampoco se tomaron medidas para incrementar su suministro. La historia posterior del Servicio Nacional de Salud puede, en gran medida, interpretarse de acuerdo con esos hechos.

Muy pronto, los costos del servicio demostraron ser mucho más altos que lo estimado inicialmente (más de 400 millones de libras al año en 1951, en contraste con los 170 millones calculados al principio en el Informe Beveridge; en 1970-1971 los costos totales en Inglaterra, incluyendo los servicios escolares de salud, fueron del orden de los 1,500 millones). Se hizo necesario introducir cobros por las prescripciones medicamentosas, las dentaduras, los anteojos, la sustitución de instrumentos quirúrgicos y equipo y por el tratamiento hospitalario debido a accidentes de tránsito. En mayo de 1953, momento en el que importantes sectores de la opinión pública externaban su comentario de que el sistema estaba fallando, un comité de investigación, el Comité Guillebaud, fue establecido por el gobierno. Sus bases de referencias eran las siguientes: "Examinar el costo presente y previsible del Servicio Nacional de Salud; indicar los medios -modificaciones organizativas o de otro tipo- para asegurar un control más eficaz y un uso más eficiente de los fondos disponibles de la Tesorería; recomendar la manera cómo podría evitarse sobrecargar aún más a la Tesorería, manteniendo simultáneamente un servicio adecuado de salud." ⁴⁶

El énfasis prioritario estaba puesto en la eficiencia administrativa y en el control de los costos, más que en una reforma institucional para introducir algún sistema coherente de racionamiento. De esta manera, cuando el comité pudo informar -sobre la base de los cálculos realizados por el profesor Titmuss

⁴⁶ Citado en *Essays on The Welfare State, op. cit.*, pp. 147-148.

y el equipo del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas y Sociales-" que los costos del servicio estaban cayendo realmente en relación con el producto nacional bruto (de 3.80 por ciento en 1949-1950 a 3.42 por ciento en 1953-1954), esta afirmación fue considerada por muchos como una reivindicación de la viabilidad del servicio.

Desafortunadamente, la importancia de este descubrimiento se reduce notablemente por el hecho de que, ya en 1951, se había decidido que el costo para la Tesorería se fijaría en 400 millones de libras (más una suma adicional de 40 millones que aportaría el Fondo Nacional de Seguros como contribución para cubrir el costo del servicio). Es importante señalar que esta cifra no representa una estimación de los costos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos del servicio, sino que simplemente constituía el límite más allá del cual la Tesorería pensaba que no se podía ir." El problema fue definido con mucha claridad por el señor Iain MacLeod en el transcurso de un debate parlamentario en 1952: "Nos hemos comprometido con el tope de 8 libras por cabeza. No se ha hecho ningún análisis, suponiendo que deba haber un límite, para decidir si éste debería ser de 7, 8, 10 u 11 libras, no lo sabemos. Propongo que a partir de ahora y hasta el próximo presupuesto estudiemos la proporción que debe corresponder a la salud del total del nuestro gasto".

La cuestión estaba todavía a discusión en 1956, cuando el Comité Guillebaud, rechazando implícitamente el supuesto de que las necesidades nacionales de salud podían evaluarse objetivamente, afirmó: "Resulta claro que la cantidad de recursos nacionales -expresada en términos financieros, de fuerza de trabajo y de materiales- que van a ser asignados al Servicio Nacional de Sa-

⁴⁷Brian Abel-Smith and Richard M. Titmuss, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge: Cambridge University Press, 1956.

⁴⁸Walter Hagenbuch, *Social Economics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1958, pp. 282-283.

⁴⁹Citado por John and Sylvia Jewkes, *Value for Money in Medicine*, Oxford: Basil Blackwell, 1963.

lud, debe ser determinada por el gobierno como un asunto de política pública, habiendo prestado la debida atención a las exigencias contrapuestas de otros servicios sociales y compromisos y a la cantidad total de recursos disponibles".

Por lo demás, el comité no preveía reducción alguna en el nivel de demanda de los servicios médicos como resultado del mejoramiento de las condiciones de salud de la población: "En ocasiones todavía se supone que el Servicio de Salud puede y debe auto limitarse, en el sentido de que su mejor contribución a la salud nacional consiste en reducir las demandas que se le impone hasta el nivel en que pueda plenamente satisfacerlas. Ésta, por lo menos hasta el presente, no es más que una ilusión."

Éstas son admisiones muy importantes, pero sus implicaciones lógicas no fueron desarrolladas en el momento. Los costos en ascenso y el congestionamiento de los servicios eran las vías más evidentes por las que la restricción económica fundamental se estaba haciendo sentir, pero la tendencia era buscar soluciones en el nivel operativo y no en el institucional.

A pesar de una demanda inmensamente creciente, prácticamente no se habían construido nuevos hospitales en Gran Bretaña hasta 1954 (un hecho que contradecía las primeras predicciones elaboradas por algunos economistas sobre la base de modelos convencionales de oferta y demanda); ni tampoco había comenzado la construcción de los centros de salud que serían responsables de la coordinación de los diferentes componentes del servicio. El Comité Guillebaud había hecho un llamado para dar forma a un amplio programa de inversiones de capital en los servicios de salud, pero en 1970 el secretario de Estado para los Servicios Sociales, R. Crossman, señalaba que los centros de salud "han mostrado un desarrollo sumamente lento" y que todavía existían diferencias considerables de calidad hospitalaria en las diferentes zonas del país. Se pretendía enfrentar las persistentes debilidades del servicio mediante la reorganización administrativa y

el incremento del control central por parte del Ministerio. Se llegó a expresar la esperanza de que el Servicio Nacional de Salud reorganizado aportara "una estructura administrativa mediante la cual se pudiera ofrecer un nuevo y más fuerte impulso a la prevención de la enfermedad y a la promoción de la salud".

¿Qué conclusiones pueden extraerse de esta breve relación histórica? Para repetirlo, el propósito de la discusión no era comparar las ventajas de la medicina socializada con las de otras alternativas posibles; mucho menos se pretendía negar los logros sustanciales del Servicio Nacional de Salud británico. He tratado de señalar, más bien, algunas de las dificultades que inevitablemente surgen cuando no se toma en cuenta una restricción importante, teniendo en mente que la factibilidad de una política se refiere a la posibilidad de cumplir sus objetivos, no a las de mantener en existencia una determinada estructura administrativa.

Podríamos aceptar de buen grado la opinión recientemente expresada por un economista inglés, según la cual "... existe hoy en día un consenso generalizado entre todos los sectores de la sociedad británica y entre todas las corrientes de opinión pública en que los servicios de salud deben distribuirse de acuerdo con las necesidades y no con la capacidad de pago. En otras palabras, lo que se propone es 'el comunismo en la salud'".

No obstante, el reemplazo de la elección individual por la elección colectiva no fue considerada por los primeros defensores del sistema como un fin en sí mismo, sino sólo como un medio para ofrecer los mejores servicios de salud "posibles" a la población entera.

¿Qué es lo que en realidad sucedió? El acceso gratuito ha ocasionado una aguda escasez de servicios médicos, sin un incremen-

⁵⁰Department of Health and Social Security, *The Future Structure Of the National Health Service*, Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1970, pp. 1-3.

⁵¹Mark Blaug, *Economics Of Education*, Harmondsworth: Penguin Book, 1972, p.324.

to correspondiente en las inversiones de capital (de hecho, Estados Unidos y muchas naciones de Europa Occidental que no poseen un servicio integral de salud estatal, destinan una porción mayor del producto nacional bruto a la salud que la propia Gran Bretaña). Debido a que fue ignorada la restricción que pesaba sobre la posibilidad de ofrecer eficientemente servicios "gratuitos" con la alta elasticidad de la demanda, el racionamiento no planificado ha tomado su lugar manifestándose en forma de congestionamiento de los servicios y, en opinión de algunos observadores, disminuyendo la calidad de los mismos. Todavía ahora, la prevención de la enfermedad, que debería haber sido uno de los objetivos centrales del servicio, requiere de "un nuevo y más fuerte impulso".

El reconocimiento gradual de la naturaleza real de las dificultades ha llevado a practicar una serie de ajustes, principalmente a través de la aplicación selectiva de cargos a los usuarios. Pero una dependencia creciente respecto de esos cargos sólo podría significar un retorno progresivo a la capacidad de pago como el método básico de distribución de los servicios, en contradicción flagrante con el objetivo fundamental del sistema de salud.

¿Pudieron haberse desarrollado las cosas de manera diferente? Parece justo decir, sin abusar del privilegio de la percepción retrospectiva, que un análisis más cuidadoso de las condiciones de factibilidad hubiera señalado la necesidad de aplicar algún mecanismo coherente de distribución, por ejemplo, a través del uso de bonos. Posiblemente, esto hubiera provocado el surgimiento de instituciones privadas alternativas, que habrían complementado los servicios financiados y operados por el Estado. Por lo demás, se ha llegado a sostener convincentemente que un sistema de ese tipo facilita la coordinación de la oferta y la demanda para ambas opciones, la pública y la privada."

La existencia de tareas sociales -escribe Polanyi-> que se presentan como deseables y factibles en un tiempo y que, sin embargo, no pueden llevarse a la práctica, ha ocasionado que la historia sea el escenario propicio para la aparición de una gran cantidad de conflictos humanos. Todas las batallas de reforma social se han librado en esos terrenos, y en ellas los conservadores han exagerado drásticamente los límites de la capacidad de manipulación de los problemas, mientras que los progresistas los han menospreciado temerariamente.

He tratado de demostrar cómo, a través de la evaluación crítica de las propuestas, el análisis de políticas puede auxiliar al responsable de la elaboración de las mismas en la difícil tarea de decidir qué objetivos sociales pueden alcanzarse efectivamente en un tiempo dado con recursos, conocimientos y habilidades organizativas limitados.

⁵³Michael Polanyi, "Manageability of Social Tasks", en *The Logic of Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1951, p. 169.

Índice

Presentación

Luis F. Aguilar Villanueva 7

Estudio introductorio

Luis F. Aguilar Villanueva 15

Advertencia de los editores 77

1. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política

Theodore J. Lowi

2. Modelos conceptuales la crisis de los misiles cubanos

Apéndice. El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso

Graham T. Allison 119

3. La ciencia de "salir del paso"

Charles E. Lindblom 201

4. Todavía tratando de salir del paso

Charles E. Lindblom 227

5. Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?

Yehezkel Dror 255

6. La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones

Amitai Etzioni 265

7. Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar

Robert Goodin e Ilmar Waldner 283

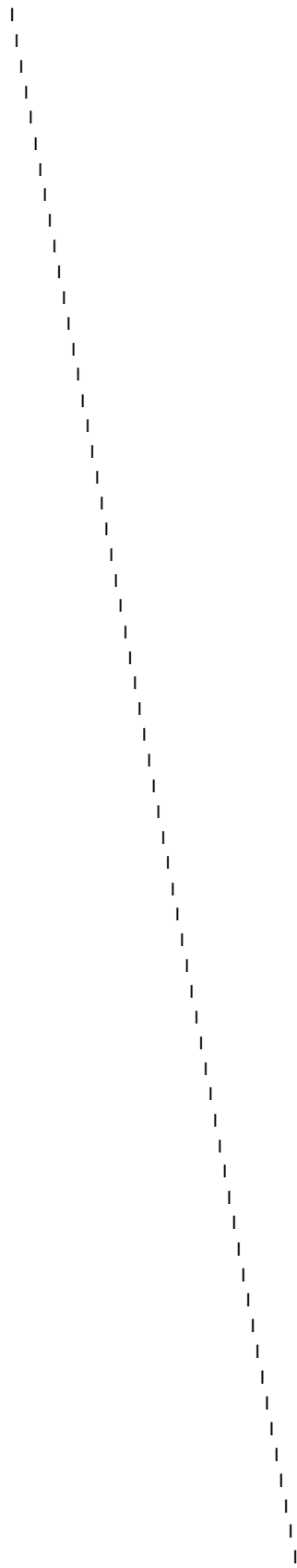
8. <i>La racionalidad limitada y la política de salir del paso</i>	
John Forester315
9. <i>Los usos del análisis de políticas</i>	
Giandomenico Majone	341
10. <i>La factibilidad política y el análisis de políticas</i>	
Arnold J. Meltsner367
11. <i>La factibilidad de las políticas sociales</i>	
Giandomenico Majone393

La hechura de las políticas, terminó de imprimirse en la ciudad de México durante el mes de julio de 1992. La edición en papel de 72 g consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina lito-tipográfica de



MAP: 270022-01
ISBN: 968.842-319-X

1



10. ... 27 ABR. 2001

08 ... 1995
21 SET. 1995

26 ... 1996
26 ... 1996

12 ... 1997
17 ... 1997

La Hechura de las Políticas ofrece textos fundamentales que describen o prescriben determinadas estrategias de análisis y de decisión de políticas. Ocupa un lugar central, en esta segunda antología, el debate sobre el "incrementalismo" como propuesta para la elaboración de las políticas. Trasfondo de los textos seleccionados, es la discusión mayor sobre las relaciones posibles y deseables entre el análisis racional y la concertación política en la decisión y el desarrollo de una política. Se aborda asimismo, la cuestión de la factibilidad política como complemento de los necesarios análisis de eficiencia económica.

ANTOLOGÍAS DE POLÍTICA PÚBLICA / 2



Amargura 4, San Ángel, Delegación Villa Álvaro Obregón, 01000, México, D. F.