

3. *La ciencia de “salir del paso”**

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

Al comparar las políticas, podría apoyarse en cualquier teoría disponible que ofreciera generalizaciones respecto de las distintas clases de políticas. Al considerar la inflación, por ejemplo, compararía todas las políticas a la luz de la teoría de precios. Como no hay alternativas que escapen a su análisis, consideraría el control central estricto y la abolición de todos los precios y mercados, así como la eliminación de todos los controles públicos y la 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.¹

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

A partir de mi experiencia en RAND y en otros sitios, puedo afirmar con base empírica que la investigación de operaciones es el arte de sub-optimizar, es decir, de resolver algunos de nuestros problemas menores, y que las dificultades aumentan y nuestra competencia especializada disminuye en orden de magnitud a medida que intentamos ascender a un nivel superior de toma de decisiones. El tipo de modelo explícito y simple que usan con tanta eficiencia los investigadores de opera-

¹James 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.²

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

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

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.
- 5a. Usualmente se basa en teoría

Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)

- 1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos 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.
- 5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Si damos por hecho que el método de la raíz es conocido y comprensible, intentaremos acto seguido aclarar por contraste su alternativa competidora. Al explicar el segundo método, 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.

⁴ Martin 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.⁵

Por lo que respecta a la discusión de si el intento de clarificar los objetivos con antelación a la elección de las políticas es una operación más o menos racional que el entrelazamiento entre la valoración marginal y el análisis empírico, hay que decir que la diferencia principal estriba en que, de cara a problemas complejos,

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

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

Relaciones entre medios y fines (2b)

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

La prueba de la "buena" política (3b)

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

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

Se ha comentado acerca de que el acuerdo del Congreso en cuanto a lo deseable que es ampliar la pensión de vejez se basa tanto en los deseos de los liberales de fortalecer los programas de

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

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

Análisis no exhaustivo (4b)

Idealmente, el análisis racional-exhaustivo no deja fuera nada importante. Ahora bien, resulta imposible tomar en consideración todo lo que es realmente importante, a menos que lo “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.⁶

Relevancia y realismo

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

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

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

La 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 dejaran fuera algunas políticas, esta manera de formular la política es más inteligente que el intento inútil de análisis integral, que rebasa por mucho la capacidad humana. En la realidad, sin embargo, las exclusiones no tienen por qué ser arbitrarias o al azar.

En busca de algún grado de exhaustividad

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

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

En los Estados Unidos, por ejemplo, ninguna parte del gobierno intenta tener una visión entera de la política de distribución del ingreso. Sin embargo la política evoluciona y responde a una amplia variedad de intereses. A través de un proceso de ajuste mutuo entre grupos de agricultores, sindicatos, 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.⁷

El partidismo y la estrechez de criterio, para usar términos peyorativos, pueden ser algunas veces cualidades de la toma racional de decisiones, pues pueden asegurar que lo que descuide una instancia otra lo contemple y pueden especializar a personal con puntos de vista distintos. Es válida la idea de que el gobierno federal es capaz de lograr una coordinación racional eficaz si cuenta con un conjunto de valores compartido⁸ (definiendo “racional” como la práctica del método de ir a la raíz en la toma de decisiones). Pero también es posible lograr un alto grado de coordinación administrativa cuando cada instancia ajusta sus políticas a los 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.⁹ 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 defiende 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 producirlas 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-

² Los 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).

³ La 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 años⁴; en concreto:
 - a. la limitación del análisis a unas pocas alternativas políticas más o menos conocidas;

⁴ Y más desarrollado en Braybrooke y Lindblom, *A Strategy of Decision*, capítulo 5.

- 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* (*disjointed 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.⁶ 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.

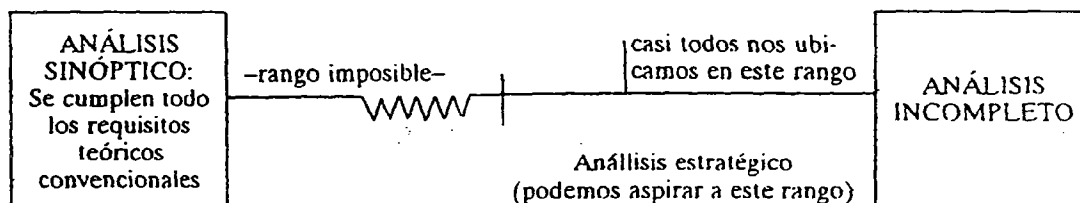
⁶ En el artículo de hace 20 años, llamamos a la sinopsis el método de "ir a la raíz", en contraste con el método de "irse por las ramas", otro término para el incrementalismo.

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 —decisiones, 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".

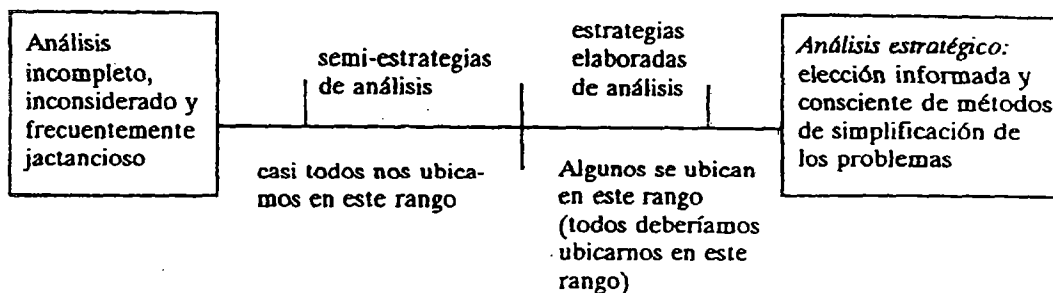
⁸ Herbert. A. Simon, *Models of Man* (Nueva York: John Wiley, 1957), p. 198.

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 "¡sé 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.⁹ ¿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 Simon.¹⁰ Dror y Etzioni también han investigado y propuesto otras opciones.¹¹ 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”.¹² 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.

¹² En Todd R. LaPorte edit., *Organized Social Complexity* (Princeton, N.J.: 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.¹³

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

¹³ Más 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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-

¹⁵ Estoy 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 indoctrinamiento 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 indoctrinada, 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 nexo 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 Commoner, *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.¹⁶

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-

¹⁶ Acerca 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 pases, 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

¹⁷ Peter 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.¹⁸ 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-

¹⁸ Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*. Washington, D.C. 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 (*partisan 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 partidario y no, a la manera de Schultze, de cómo se puede limitarlo.¹⁹

¹⁹ Para un enunciado más amplio de las razones, véase Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2a edición (Englewood Cliffs, N.J.: 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 partidario, el “partidario 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.²⁰ 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

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

²⁰ Mi 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).

²¹ Harvey 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.²² 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

²² Michael 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 Revolution*. 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.²³

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

²³ Más 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.²⁴ Espero salir del paso o intentarlo por lo menos.

²⁴ Como un comienzo, Lindblom y Cohen, *Usable Knowledge*.