

11. *La factibilidad de las políticas sociales**

EN CUALQUIER campo de la actividad humana, la diferencia más notoria entre el aficionado y el profesional es que, en contraste con el primero, el segundo es capaz de reconocer lo que bajo ciertas circunstancias no es en principio realizable. Se han dedicado –y desperdiciado– grandes cantidades de ingenio en resolver problemas que, con el tiempo, el desarrollo de la ciencia ha demostrado que eran irresolubles.

Hoy sabemos que la rueda que descubrió el Marqués de Worcester en 1663 no podía mantenerse en movimiento merced al descenso continuo de los pesos atados a su borde, puesto que su concepción se oponía a la ley de la conservación de la energía. La cuadratura del círculo o la trisección de un ángulo con regla y compás siguen siendo un reto para algunos, pero el número de este tipo de ingenuos entusiastas va rápidamente en descenso. Asimismo, el avance del conocimiento económico está dando lugar a que la alguna vez próspera casta de maniáticos monetaristas esté ahora en vías de extinción.

Sin embargo, cuando se presenta la ocasión de discutir las políticas sociales, muchas personas que en otras circunstancias se mostrarían competentes y razonables caen en el error de equiparar lo deseable con lo factible. En efecto, la tesis que se propone en este ensayo –según la cual el análisis de las políticas debería

* Publicado originalmente con el título "The Feasibility of Social Policies", en *Policy Sciences*, no. 6, 1975, pp. 49-69. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

concentrarse fundamentalmente en la investigación de las condiciones de factibilidad de los programas públicos—, suele enfrentar oposición de dos grupos muy diferentes entre sí: los tecnócratas y los doctrinarios, por llamarlos de algún modo.

En opinión de quienes favorecen un enfoque normativo para el análisis de políticas (en el sentido en el que el término “normativo” es empleado actualmente en la teoría de decisiones, la ciencia administrativa y algunas ramas de la economía), la característica de la factibilidad resulta demasiado frágil como para justificar la elaboración de recomendaciones. Estos sostienen que, aunque una alternativa pueda parecer factible, también podría implicar uso ineficiente de los recursos; de ahí que insistan en que los analistas deben aspirar a las soluciones óptimas o, por lo menos, a las más eficaces.

En el otro extremo del espectro ideológico, se encuentra una fuerte resistencia a discutir la simple idea de que un programa social pudiera ser inmanejable. Se argumenta que las instituciones sociales son obras de los hombres y que, por eso mismo, pueden ser manipuladas con libertad para conseguir cualquier resultado que se desee. Los fracasos del proyecto de creación de una sociedad mejor se explican, desde esta perspectiva, mediante argumentos *ad hoc*, como por ejemplo, el “debilitamiento del espíritu revolucionario” o el sabotaje por parte de los enemigos internos o externos. No se imagina siquiera la posibilidad de que el poder que la humanidad tiene para remodelar su entorno social esté sujeto a limitaciones objetivas. Porque, como afirma el fundador del “socialismo científico” —en la *Crítica de la Economía Política*—, “la humanidad sólo se propone las tareas que puede resolver”, puesto que “la tarea sólo aparece como tal cuando las condiciones materiales para su solución ya existen o, por lo menos, se encuentran en proceso de formación”.

El enfoque adoptado aquí difiere de esas dos versiones de lo que Hayek ha denominado el constructivismo racionalista. Yo

sostengo que, así como la esencia del método científico es el análisis crítico y la refutación de las teorías propuestas –y no la acumulación de evidencias a favor de las soluciones que uno prefiera–, la tarea central del análisis de políticas consiste en someter planes y objetivos a las más estrictas pruebas de factibilidad.

El paralelismo que establezco entre el análisis de políticas y la verificación crítica de las hipótesis científicas va más allá de la mera analogía. Las políticas son, de hecho, teorías tentativas –relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y con el funcionamiento de las instituciones sociales–. Por eso afirmo que el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas.

Resumo a continuación los puntos principales de mi argumentación. Debido a las limitaciones intrínsecas de los modelos de optimización y a la naturaleza peculiar de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, la factibilidad –y no la optimalidad– es el objetivo realista que debe plantearse el análisis de políticas. La factibilidad debe definirse con referencia a todas las restricciones relevantes: las sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto como las técnicas y económicas. Cuando se toman en consideración todas estas restricciones, la gama de elecciones factibles se restringe mucho más de lo que habitualmente se supone. Las restricciones son como compendios del conocimiento empírico que se utilizan en la toma de decisiones; también constituyen recursos heurísticos de gran importancia para el aprendizaje, la predicción y la solución de problemas. Algunas restricciones, que en este ensayo reciben el nombre de restricciones de la política (*policy constraints*), son productos de decisiones pasadas o de convenciones previas. Este tipo de restricciones puede resultar muy útil durante el proceso de toma de decisiones para reducir el número de alternativas a considerar, por ejemplo; sin embargo, deben emplearse con sumo cuidado y con conciencia plena de su eventual costo de opor-

tunidad. Por mencionar un caso, las normas de calidad para el control ambiental, así como muchas otras normas que regulan la implementación de las políticas sociales, no son justificables en términos exclusivamente técnicos. Son restricciones de la política, en tanto representan el resultado de la negociación entre las aspiraciones y las consideraciones de factibilidad. Por último, en el ensayo discuto la importancia que tiene el análisis de las restricciones para la metodología de los estudios críticos del Servicio Nacional de Salud británico.

Lo factible, lo eficiente, lo óptimo

La aplicación de un enfoque normativo a los problemas de las políticas, presupone la especificación de objetivos sumamente claros y la prescripción de los mejores medios para conseguirlos, dentro del margen que imponen determinadas restricciones. Desde esta perspectiva, las soluciones alternativas se clasifican como factibles, eficientes u óptimas. Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones. Las soluciones eficientes constituyen un subconjunto de las factibles. La noción de eficiencia hace referencia a la capacidad de un sistema económico para satisfacer los deseos de los miembros de la comunidad (eficiencia económica), o a su éxito en la producción de bienes y servicios mediante el uso óptimo de los recursos existentes (eficiencia técnica).

Para esta discusión bastará con tomar en cuenta la primera de esas nociones, que es la que mayor relevancia tiene para las políticas sociales. Una alternativa es económicamente eficiente (Pareto-eficiente o Pareto-óptima) cuando resulta imposible modificarla de manera que se incrementen los beneficios a favor de algunos miembros de la comunidad sin reducir los de otros. Si desea elegir una alternativa óptima en el subconjunto de las eficientes, el analista requiere contar con una función de bienestar

social, es decir, con una norma que conjunte las preferencias de los diversos ciudadanos en un índice de beneficio válido para la comunidad entera. Sin embargo, nadie ha sido capaz de elaborar hasta ahora una norma de este tipo suficientemente satisfactoria. De hecho, un teorema muy conocido de Kenneth Arrow demuestra que, en situaciones de elección que implican más de dos alternativas y en las que las preferencias de los individuos son claramente distintas, es imposible construir una función de bienestar social (única y transitiva), a menos que se permita a un sector imponerse dictatorialmente sobre el resto.¹

Pero entonces, ¿cómo puede el analista asesorar al responsable de la elaboración de las políticas, careciendo de un criterio de elección lógicamente sostenible? Si se sitúa en un marco normativo de referencia, los objetivos y las restricciones se consideren como dados, el analista tratará de determinar las soluciones eficientes y de eliminar las alternativas meramente factibles.

No obstante, la seguridad intelectual que proporciona esta “retirada hacia la tecnología”, es sólo aparente. En ausencia de una función de bienestar social, nada permite asegurar que una alternativa eficiente sea necesariamente superior a una que se limite a ser factible. Por ejemplo, la *transición* de una posición ineficiente a una posición eficiente no puede ser por definición Pareto-óptima puesto que algunos miembros de la comunidad resultarán probablemente perjudicados por ella, y no hay posibilidad de mecanismos prácticos de compensación.² Asimismo, se ha demostrado que una alternativa es eficiente si y sólo si maximiza cierta combinación convexa de funciones de beneficio individual, de modo que la elección de una solución eficiente sea equivalente a la asigna-

¹ Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2da. ed., New Haven and Londres, Yale University Press, 1963.

² Véanse a este respecto, por ejemplo, los trabajos de E. J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*, Harmondsworth: Penguin Books, 1969, pp. 73-81, y de Jerome Rothenberg, *The Measurement of Social Welfare*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1961, especialmente, pp. 98-100.

ción implícita de cargas a los beneficios que obtienen los diferentes miembros de la comunidad.³ En suma, la conexión entre lo óptimo y la eficiencia es indudablemente tan estrecha –como lo evidencia el hecho de que a la eficiencia económica se le llama también el óptimo de Pareto–, que cualquier duda respecto del significado operativo de lo óptimo afecta igualmente al concepto de la eficiencia.

Más allá de la imposibilidad práctica de separar la eficiencia de la equidad, existen también limitaciones intrínsecas en la utilidad de los modelos normativos para el análisis de políticas. Supongamos que una restricción –por ejemplo, una restricción institucional– imposibilite la implementación de algunas de las prescripciones de un modelo normativo. ¿Deberían aplicarse las demás normas en esas condiciones? En otras palabras, ¿nos es dado aspirar a la optimización gradual? Los economistas del bienestar han analizado muy detalladamente estos problemas y han llegado a conclusiones extremadamente inquietantes. El llamado teorema del segundo mejor de Lipsey y Lancaster⁴ demuestra que las reglas normativas para obtener un óptimo de Pareto (que consiste en la igualdad entre las tasas marginales de sustitución en el consumo y las tasas marginales de sustitución en la producción) no constituyen criterios administrativos válidos cuando no se pueden satisfacer simultáneamente todas las reglas. En realidad, para obtener la segunda posición mejor, puede llegar a ser necesario violar incluso las reglas que podrían haberse aplicado. Por lo tanto, el presupuesto generalizado de que es preferible satisfacer por

³El teorema que hemos mencionado aparece, en formas ligeramente diferentes, en diversos contextos: la teoría bayesiana de las decisiones, la economía del bienestar y la ciencia administrativa. Para una demostración general, véase Arthur M. Geoffri en, "Proper Efficiency and the Theory Vector Optimization", *Journal of Mathematical Analysis and Applications*, vol. 22, no. 3, junio 1968, pp. 618-630.

⁴Richard G. Lipsey and Kelvin Lancaster, "The General Theory of Second Best", *Review of Economic Studies*, vol. 24, 1956-57, pp. 481-492. Para una demostración geométrica del teorema del segundo mejor, véase D. M. Winch, *Analytical Welfare Economics*, Harmondsworth: Penguin Books, 1971, pp. 110-116.

lo menos algunas de las condiciones óptimas en lugar de ninguna, resulta falso.

De esta forma, aunque los modelos normativos prescriben las condiciones precisas para una solución óptima, no existe ningún conjunto correspondiente de prescripciones para la consecución de un segundo mejor o, cuando menos, de una posición ligeramente mejor. En un mundo que no se adecúa con exactitud a las hipótesis del modelo, resulta imposible calcular, a partir de los datos disponibles, cuál pueda ser la mejor política.⁵

He mencionado las limitaciones intrínsecas de los modelos normativos porque las dificultades que ha puesto de manifiesto el teorema del segundo mejor no son, en forma alguna, exclusivas de la economía del bienestar. Todas las prescripciones técnicas para la consecución de un determinado objetivo presuponen el funcionamiento correcto de los mecanismos de implementación. Esas prescripciones son "reglas de conducta apropiada" que pueden dar cuenta del éxito en los resultados, pero que no son capaces de explicar los fracasos.⁶ Desde la perspectiva de este marco de referencia, cualquier resultado que quede por debajo del óptimo debe atribuirse a causas externas imprevistas. Es cierto que las prescripciones pueden hacerse más realistas si se introduce el principio de incertidumbre en el modelo, pero aun así, el cálculo de las probabilidades de error no contribuye por sí mismo a una mejor comprensión de las dificultades subyacentes.

Si deseamos entender las causas del fracaso de un sistema orientado a la obtención de determinados objetivos, necesitamos tener un conocimiento firme y seguro de las condiciones en que los componentes pueden satisfacer efectivamente sus funciones. Así, a medida que se van descubriendo nuevas restricciones, las

⁵ D. M. Winch, *Analytical Welfare Economics*, op. cit. Para una evaluación más óptima de las posibilidades que ofrece el análisis normativo, véase E. J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*, op. cit.

⁶ Esta observación tan importante ha sido hecha por M. Polanyi, *Personal Knowledge*, Nueva York and Evanston: Harper & Row, 1964, pp. 328-331.

antiguas normas de operación van perdiendo su capacidad para garantizar el desempeño óptimo; a la larga, ni siquiera pueden proporcionar instrucciones válidas para el mejoramiento del proceso.

El cálculo económico y el proceso gubernamental de toma de decisiones

La propuesta de considerar la factibilidad –en lugar de la optimalidad– como el objetivo realista del análisis de políticas, se puede justificar en razón de las características especiales del proceso de toma de decisiones en el gobierno. A pesar de que diversos autores han alzado ya críticas a los avances recientes de la “economía política de la eficiencia” –entre las que sobresalen las observaciones particularmente convincentes de Wildavsky–,⁷ algunos argumentos merecen ser repetidos y desarrollados, en vista de las insistentes demandas de “un proceso racional y económico de toma de decisiones para la asignación del presupuesto público”.⁸

Hay un asunto en particular que no parece haber recibido atención suficiente. Es evidente que un cálculo de costo-beneficio encaminado a la selección de una alternativa óptima, presupone que el responsable de la toma de decisiones tenga libertad plena para disponer de los diferentes factores de producción en la forma que considere más ventajosa. En efecto, cuando una determinada combinación de insumos ha sido establecida de antemano, la búsqueda de soluciones óptimas pierde todo sentido.

En la administración pública, sin embargo, la posibilidad de sustituir un insumo por otro con el fin de aprovechar nuevas oportu-

⁷ Aaron Wildavsky, “The Political Economy of Efficiency”, *Public Administration Review*, vol 26, Diciembre, 1966, pp. 7-14; y “Rescuing Policy Analysis from PPBS”, en Joint Economic Committee, Congress of the United States, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1969, vol. 3, pp. 835-864.

⁸ Robert H. Haveman, “The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: An Overview”, en *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, *op. cit.*, vol. 1, p. 1.

tunidades y circunstancias particulares está severamente limitada por los requerimientos de la responsabilidad fiscal. El carácter no analítico o antianalítico del proceso de presupuestación, sobre el que Schick –entre otros– ha llamado la atención⁹ es una consecuencia natural de las restricciones impuestas por las normas de responsabilidad pública a la libre asignación de los recursos públicos. En este sentido, las diferencias entre los procedimientos contables de diversos países son menos significativas que sus semejanzas. En todos lados opera la misma causa básica. No cabe duda de que la falta de flexibilidad y la adhesión estricta a las reglas formales, rasgos tan frecuentemente criticados en la burocracia, son el precio que se paga por la dificultad de establecer objetivamente el valor de las actividades gubernamentales. Sigue siendo cierto que, a pesar de toda la verborrea en torno a los indicadores sociales y a la medición de los beneficios sociales, los servicios que prestan la administración pública no pueden, en la mayoría de los casos, valorarse a partir de los mismos parámetros objetivos con que se evalúan los bienes y servicios que se venden en el mercado.

Pero cuando resulta imposible la administración basada en resultados objetivamente evaluables, se torna imprescindible ejercer el control en términos de la asignación específica de los insumos. Von Mises expresa con gran claridad este punto tan importante:

En la conducción de los asuntos de gobierno, la discrecionalidad de los funcionarios y de sus asistentes no se encuentra limitada por consideraciones relativas a las utilidades o a las pérdidas. Si el jefe supremo –sea el pueblo soberano o un déspota todopoderoso– concediera amplia libertad a sus subordinados, renunciaría a su propia supremacía en favor de ellos. Éstos harían a su vez lo que más les conviniera y no lo que sus supe-

⁹ Allen Schick, "System for Analysis: PPB and its Alternatives", in *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*, op. cit., vol. 3, pp. 817-834.

riores esperan de ellos. Para impedir que esto ocurra, es necesario proporcionar a los subordinados instrucciones detalladas que regulen su conducta en todo momento. Su libertad para adecuar sus actos a lo que les parece la solución más apropiada para un problema concreto está restringida por esas normas.¹⁰

Estas consideraciones de un eminente economista refuerzan los muy conocidos argumentos acerca del carácter esencialmente político del proceso de presupuestación. También nos recuerdan los peligros que entrañan las analogías superficiales entre el proceso público de toma de decisiones y los problemas de decisión que enfrentan el consumidor y la empresa. El peligro es real: incluso los economistas más competentes han sido engañados por razonamientos analógicos equivocados, como lo demuestra el siguiente ejemplo.

Al discutir el problema del nivel de oferta de los servicios de salud en un sistema de medicina socializada, algunos economistas predijeron que un sistema sustentado en el financiamiento público no solamente daría lugar a un incremento en la demanda, sino también a un aumento correspondiente en la oferta de los servicios.¹¹ La predicción parecía justificarse por la aplicación directa al sector público del modelo neoclásico de oferta y demanda. En realidad, la experiencia de la Gran Bretaña y de otros países han refutado fehacientemente ese pronóstico tan optimista. La prestación de servicios de salud a los usuarios a precio cero, o incluso por debajo de los costos, ha generado siempre y en cualquier lugar un volumen de demanda que excede en mucho cualquier nivel de financiamiento posible. Una explicación al serio desequilibrio resultante entre demanda y oferta, es la propuesta por J. M.

¹⁰Ludwig von Mises, *Human Action*, Chicago: Henry Regnery Company, 3ra. ed., revisada, 1966, p. 310.

¹¹Consúltese, por ejemplo, los trabajos de Tibor Scitovsky, *Welfare and Competition*, Londres: Unwin University Books, 1952, pp. 182-187; y Seymour Harris, "The British Health Experiment: The First Two Years of the National Health Service", *American Economic Review*, mayo 1951, pp. 652-666.

Buchanan, basada en el caso de "el que vive a costa de ajenos" (*free rider*).¹² Los ingresos necesarios para financiar un servicio nacional de salud tienden a elevarse en menor proporción que la disposición de los individuos a invertir en su atención médica, puesto que cada persona sabe que el servicio le será accesible, independientemente de que pague o no más impuestos. Si los servicios se ofrecen gratuitamente, el usuario descubrirá que no le produce ningún beneficio restringir su demanda, aun percatándose de que la utilidad que esos servicios le ofrecen es inferior al costo marginal impuesto a la comunidad para proporcionarlos.

Al referirse al fracaso de las predicciones neo-clásicas, Buchanan hace algunos comentarios de importancia metodológica general:

La evidencia parece indicar que no es válida la inferencia neo-clásica según la cual los gobiernos responden directamente a las "necesidades". Los economistas no han examinado con suficiente cuidado ni esta inferencia ni la de la teoría económica del bienestar (que afirma que los gobiernos actúan "óptimamente"), debido a que consideran que el análisis del mecanismo político de selección queda fuera de su ámbito de competencia. El análisis institucional y el análisis de políticas, tanto en la economía neoclásica como en la keynesiana, presenta serias deficiencias, producto del rechazo implícito a ampliar el modelo del comportamiento de la elección individual.¹³

Incluso, algunas de las teorías económicas más recientes en torno al proceso de la toma de decisiones públicas parecen depender en exceso de los modelos tradicionales de la elección individual. Considérese, por ejemplo, la afirmación de que "los hombres en el gobierno logran sus propios objetivos mediante la

¹² James M. Buchanan, "The Inconsistencies of the National Health Service", Londres: The Institute of Economic Affairs, Occasional Paper 7, 1965.

¹³ James M. Buchanan, "The Inconsistencies of the National Health Service", *op. cit.*, p. 10.

ejecución de las acciones gubernamentales que más complacen al electorado, del mismo modo que los empresarios obtienen ganancias produciendo lo que la gente desea".¹⁴ La analogía es de nueva cuenta equívoca, puesto que afirma implícitamente que hay mayor libertad de elección que la que realmente existe. La cantidad de recursos que puede destinarse a cualquier ámbito particular de la actividad gubernamental no es, de ninguna manera, una variable que el responsable de la toma de decisiones públicas pueda manipular a discreción. En contraste, el empresario suele gozar de plena libertad para modificar los niveles de costo y producción con el fin de maximizar sus utilidades. El problema de la empresa no reside en la forma en la que deba distribuirse una cantidad fija de recursos para la adquisición de diferentes insumos y la producción de diversos bienes, ya que su volumen total de gasto es, en sí mismo, una variable que interviene en el proceso de toma de decisiones.¹⁵ Así es que el desequilibrio entre la demanda y la oferta de servicios de un sistema público de salud que opera en el nivel cero de precios al usuario, no puede explicarse fácilmente a partir de un modelo de comportamiento empresarial orientado a la maximización de las ganancias.

Las políticas como teorías

Las restricciones económicas (que no solamente incluyen las limitaciones en los recursos, sino también cualquier regularidad reconocida en el funcionamiento de las instituciones económicas) se encuentran presentes en todo problema que enfrente una política

¹⁴ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper and Row, 1957, p. 292.

¹⁵ Existen desde luego situaciones -como las que se estudian a través de las técnicas de programación lineal-, en las que el capital u otros insumos se consideran como fijos. Pero la hipótesis de que los insumos y los productos pueden modificarse a voluntad para maximizar la ganancia, es la que habitualmente se emplea en la teoría de la empresa; cfr., por ejemplo, James M. Henderson y Richard E. Quandt, *Microeconomic Theory*, Nueva York: McGraw-Hill Book Co., 1958, p. 53; Tibor Scitovsky, *Welfare and Competition*, *op. cit.*, p. 138.

y, para conocerlas, el analista debe recurrir a la economía positiva. Las dudas acerca de la capacidad que, en última instancia, pueda tener el análisis económico para orientar las opciones de los responsables de la toma de decisiones públicas –dudas que han sido expresadas incluso por varios economistas–, no disminuyen la importancia evidente de las proposiciones de la economía positiva.

Lo que aquí se pone en cuestión es la relevancia que, para el análisis de las decisiones públicas, tiene el modelo basado en la pura lógica de la elección individual. Cuando se asume como paradigma de la acción racional la elección individual óptima sobre un conjunto dado de alternativas, la ausencia de criterios operativamente significativos para la elección social se considerará, inevitablemente, como la principal deficiencia del análisis de políticas. Se dice, por ejemplo, que el rechazo de los postulados de la utilidad cardinal y de las comparaciones del bienestar interpersonal, ha despojado a la economía del bienestar de la mayor parte de las ventajas prácticas que hubiera podido ofrecer. Estos postulados no pueden sustentarse ni lógicamente ni psicológicamente, pero en ausencia de ellos o de otros que pudieran sustituirlos, serían muy pocas las políticas que pudieran elaborarse.¹⁶

La preocupación excesiva por el comportamiento de la elección y por las normas óptimas de decisión ha tendido a ocultar el hecho de que, en la mayoría de los casos, la gama de opciones posibles se encuentra muy limitada por restricciones institucionales y de muchos otros tipos.¹⁷ Esta tendencia ha sido reforzada por la identificación entre la decisión y la acción y por el consiguiente descuido de los problemas de la implementación.¹⁸

¹⁶ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, op. cit., p. 18.

¹⁷ En *The Cost of Economic Growth*, op. cit., cap. 11, E. J. Mishan dedica varias páginas a recordar a sus colegas, los economistas del bienestar, “la forma en que las restricciones institucionales existentes ejercen influencia y, sin duda alguna, reducen la capacidad de elección”.

¹⁸ Para una exposición precisa de esta posición, elaborada por un connotado teórico de las decisiones, véase Dennis Lindley, *Making Decisions*, Londres and Nueva York: Wiley-Interscience, 1971, p.4. Por mi parte, he desarrollado este tema con cierto detenimien-

El caso del responsable individual de la toma de decisiones que, como el consumidor de la teoría económica clásica, puede realizar directamente su elección, es extraordinario. Sería razonable suponer que el responsable individual de la toma de decisiones conoce los datos esenciales de su problema mejor que ninguna otra persona. Todo lo que resta pues al análisis formal es auxiliarlo a tomar decisiones compatibles con sus propias creencias e información. Pero la pertinencia de este presupuesto disminuye a medida que la situación se torna más complicada. Dada la necesidad de comunicación y de verificación intersubjetiva de las premisas de la acción concertada, la toma de decisiones en las organizaciones implica siempre la existencia de algún modelo objetivo del mundo, de alguna teoría. Para el caso de las decisiones públicas, puede afirmarse todavía más: las políticas son teorías o, cuando menos, analogías institucionales de las teorías sociales.

De esta distinción se sigue una conclusión importante. En un análisis normativo de la toma individual de decisiones, ninguna decisión puede ser "errónea", a no ser el sentido de que resulte incongruente con la determinación inicial de la probabilidad de los beneficios. Por lo demás, si se desconoce la función de utilidad, lo único que puede hacerse es imputar tautológicamente al responsable de la decisión el éxito de haber provocado las consecuencias de su elección, cualesquiera que éstas sean.¹⁹

En contraste, si se les ve como contrapartes institucionales de las teorías socioeconómicas, las políticas pueden ser discutidas objetivamente, de acuerdo con los cánones del juicio crítico científico. Esto supone contar con un conocimiento detallado de las condiciones de factibilidad de los programas públicos. Por lo tanto, la

to en "The Use of Decision Analysis in the Public Sector", en *Proceedings of the Fourth Research Conference on Subjective Probability, Utility and Decision Making*, Rome, 1973, y en *Decisione e Controllo nella Programmazione Sociale* (en italiano, con un resumen en inglés), Rome: Istituto di Scienze Attuariali, 1973.

¹⁹ Esto es lo que se hace, en esencia, en la teoría económica del consumidor; cfr. Tobor Scitovsky, *Welfare and Competition*, *op. cit.*, pp. 110-111.

adquisición y el uso apropiado de ese conocimiento se convierten en el problema epistemológico central del análisis de políticas.

Para comprender claramente el papel que desempeñan las restricciones en la elaboración y en el análisis crítico de las políticas, consideremos la forma en la que se emplea el conocimiento científico en la tecnología. Las teorías científicas no le dicen al técnico especialista cómo puede lograrse algún propósito particular. Por el contrario, le muestran las razones por las que ciertos objetivos resultan en principio inalcanzables: le dicen, por ejemplo, porque es imposible construir máquinas que sean cien por ciento eficientes o porque no se puede eliminar por completo la fricción, ni generar una carga eléctrica sin producir otra de signo opuesto.

Cualquier teoría, sea de orden natural o social, expresa algún tipo de regularidad o invariabilidad; es una restricción de la diversidad de los fenómenos observables. Einstein afirmó en cierta ocasión que la realidad restringe la riqueza de lo posible: la ciencia intenta descubrir estas restricciones. Del conjunto de todos los movimientos planetarios concebibles, las leyes de Newton sólo se refieren a los elípticos. La teoría de los precios excluye la posibilidad de que un incremento en la demanda de un producto esté acompañado, *ceteris paribus*, por una disminución simultánea en su precio. Las leyes científicas “no afirman que algo existe o es el caso; lo niegan. Insisten en la inexistencia de ciertos objetos o estados de cosas, como si proscribieran o prohibieran objetos y estados de cosas: los desechan por completo. Es precisamente porque operan de esta manera, que son falsables.”²⁰

Así, en oposición a ciertas opiniones muy difundidas, los científicos sociales pueden contribuir de modo muy importante a la discusión racional de las políticas públicas, pero no porque prescriben sus objetivos o porque articulan las “necesidades” de grupos

²⁰ Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Londres: Hutchinson and Co., revised edition 1968, p. 69. Véase también, del mismo autor, *The Poverty of Historicism*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 2da. ed., revisada, 1969, pp. 58-63.

particulares, sino porque indican las restricciones (económicas, políticas, sociológicas, organizativas) que una política propuesta tendrá que superar para ser factible.

En la ciencia administrativa y en la ingeniería un estudio de factibilidad representa únicamente un paso preliminar, un mecanismo de filtro que permite eliminar los proyectos francamente improcedentes. La importancia decisiva que atribuimos aquí al análisis de las condiciones de factibilidad se justifica por la gran cantidad y sutileza de las restricciones bajo las cuales deben resolverse los problemas que las políticas enfrentan, así como por nuestra muy limitada comprensión al respecto, como es el caso de los estudios de las políticas de defensa. La atención analítica se enfoca al diseño de alternativas factibles y no a la búsqueda de soluciones óptimas.²¹

Un examen cuidadoso de las restricciones es esencial, aun cuando pensemos que los asuntos relacionados con las políticas se resuelven en última instancia no a través de la discusión racional, sino del ejercicio del poder. Porque, como escribe Neustadt en su estudio clásico sobre la presidencia de los Estados Unidos, “un análisis del poder presidencial debe comenzar por definir los límites impuestos a los ‘poderes’ presidenciales”.²²

Para trazar las fronteras del territorio de la factibilidad, el analista debe combinar el conocimiento empírico con los objetivos de las políticas. El conjunto de restricciones representa un apretado compendio de todos los datos que son relevantes para tomar la decisión. Por lo general, los conocimientos disponibles no son suficientes para definir con precisión la gama de opciones factibles. Esta incertidumbre deberá presentarse a la atención del responsa-

²¹ El cambio de énfasis de la optimización a la factibilidad que tuvo lugar a mediados de la década de los cincuenta en los estudios de sistemas realizados por la Rand Corporation, ha sido descrito por Herman Kahn como una “ruptura tecnológica”; véase su libro *On Thermonuclear War*, Nueva York: The Free Press, 2da. ed., 1969, pp. 119-126.

²² Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, Nueva York: John Wiley and Sons, p. 23 of the 1964 Signet Book Edition.

ble de la elaboración de la política, como un recordatorio urgente de la necesidad de actuar con cautela y de experimentar. Pero, por otro lado, el análisis puede llegar a revelar que una limitación que parecía ser un severo obstáculo, en realidad es superable y no tiene tanta importancia para el problema en cuestión.²³

Desde la perspectiva del presente ensayo, la implementación se considera como parte esencial del proceso de toma de decisiones y no como una cuestión de rutina administrativa; esto se debe a que durante el proceso de implementación se descubren con mucha frecuencia nuevas restricciones. Los fracasos de la política, así como la aparición de consecuencias no previstas, son signos fehacientes de que no se prestó debidamente atención a restricciones importantes en el momento de la toma de decisiones, o de que cambiaron las condiciones limitantes. De ahí que el control se conciba como un procedimiento sistemático para la verificación permanente de las condiciones vigentes de factibilidad.

En las páginas siguientes trataré con mayor detalle algunos aspectos de la metodología que he esbozado a grandes rasgos hasta ahora.

Las restricciones de la política

Existe una aparente paradoja en el papel que desempeñan las restricciones en los procesos de solución de los problemas y de toma de decisiones. Las restricciones limitan la libertad misma de elección, pero, al mismo tiempo, resultan esenciales para el comportamiento orientado a fines. Un mundo que estuviese libre de restricciones sería completamente caótico e imprevisible. Los organismos pueden aprender y adaptarse a su medio sólo en la me-

²³ En particular, puede llegar a descubrirse que una restricción asumida como tal es redundante. Las restricciones redundantes complican innecesariamente el análisis y deberían ser eliminadas en lo posible. Sin embargo, tanto en el análisis de políticas como en la programación lineal, suele resultar imposible determinar *a priori* qué limitaciones constituyen verdaderas ataduras. El descubrimiento de la redundancia es parte de la solución del problema.

dida en que éste les presenta restricciones. Los problemas económicos no pueden formularse con un mínimo de sentido común siquiera, si no incorporan ciertas restricciones. Los proyectos tecnológicos, por poner todavía otro ejemplo, no se distinguirían de la ciencia ficción si quien los elaborase no controlara y sometiera a disciplina sus conjeturas mediante el uso sistemático de lo que el físico G. Thomson ha denominado "principios de impotencia".²⁴

Muchas de las restricciones que son obra de los hombres desempeñan una función heurística similar. Quizá el ejemplo más importante sea el de las reglas legales que, en este sentido, no difieren esencialmente de las leyes naturales. Como señala Hayek, los efectos de las normas legales sobre las acciones de un individuo son:

...precisamente del mismo tipo que los de las leyes de la naturaleza: el conocimiento de cualquiera de los dos tipos de ley permite al individuo prever cuáles serán las consecuencias de sus acciones y le ayuda a formular con confianza... Como ocurre con las leyes naturales, las leyes del Estado constituyen rasgos fijos del ambiente en el que el individuo tiene que moverse; aunque eliminen algunas opciones que podrían haberle sido asequibles, no limitan por lo general la posibilidad de optar por alguna otra acción específica que algún otro individuo desea asumir.²⁵

Los individuos emplean su conocimiento de estas relaciones humanas de causa-efecto para reducir el número de factores a tomar en cuenta en sus acciones. Las costumbres, tradiciones e instituciones han sido explicadas por algunos antropólogos y sociólogos en términos funcionales similares.

²⁴George Thomson, *The Foreseeable Future*, Cambridge: Cambridge University Press, 1957.

²⁵Friederich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1960, p. 153.

El mecanismo heurístico de simplificación basado en la delimitación del territorio de las opciones factibles, se usa con mucha frecuencia también en el análisis de las decisiones. Llamaré "restricciones de la política" a las limitaciones que el analista o el responsable de las decisiones acepta no sobre un fundamento teórico cualquiera, sino como resultado de su decisión previa de tratar una determinada situación de una manera particular.²⁶ Este tipo de decisiones pueden ser sustanciales o sólo de procedimiento, como en el caso de la adopción de las reglas de un juego.

Hay una buena cantidad de problemas metodológicos y técnicos del análisis de las decisiones y de las políticas que reclama un uso adecuado del concepto de restricciones de la política. Por ejemplo, los análisis realizados en un cierto nivel de la organización tenderán habitualmente a considerar como dadas las decisiones tomadas en niveles superiores o colaterales. Al considerar como fijos muchos elementos que en un marco más amplio serían tratados como variables, los problemas se vuelven más fáciles de manejar, pero también pierden su significación para la organización como un todo: éste es el dilema de la suboptimización.²⁷ Un equilibrio satisfactorio entre la precisión del análisis y la relevancia de los resultados depende de una elección apropiada de las restricciones de la política a considerar.

Asimismo, las normas de calidad y otros criterios administrativos empleados en muchos campos de la política social son, en realidad, restricciones de la política, a pesar de que habitualmente se les trata como si fuese posible determinarlos sobre bases exclusivamente científicas y técnicas.

Otro ejemplo de limitaciones autoimpuestas son los ajustes adaptativos de las políticas de un determinado decisor a las deci-

²⁶ En "The Role of Constraints in Policy Analysis", *Quality and Quantity*, 8, 1974, pp. 65-76, he introducido una distinción entre las restricciones lógicas, las restricciones empíricas (derivadas de la proposición científica) y las restricciones de la política.

²⁷ Véase Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Nueva York: Atheneum, 1967, especialmente pp. 128-131.

siones tomadas por otro. Lindblom analiza este tipo de limitaciones en su estudio sobre la coordinación sin dirección centralizada.²⁸ La función que desempeñan las restricciones de la política en la estrategia del incrementalismo desarticulado será bien conocida por quien esté familiarizado con los escritos de Lindblom sobre el tema.

Una vez asumidas, estas restricciones de la política reducen el ámbito de lo factible. Sin embargo, el hecho de que estas restricciones sean convencionales –en el sentido de que expresan conformidad con normas y reglas más que con necesidades naturales o locales–, plantea una serie de problemas peculiares y con frecuencia mal entendidos. Pensemos, por ejemplo, en el problema de la validación. La validez de una restricción derivada del conocimiento empírico, puede ser puesta a prueba de acuerdo con las normas aceptadas de la crítica científica; por su lado, una imposibilidad de orden lógico (digamos, por ejemplo, el principio cibernético conocido como la Ley de Ashby de la variedad indispensable)²⁹ puede establecerse a través del razonamiento deductivo. Pero ninguno de estos dos tipos de argumentación puede aplicarse concluyentemente a las restricciones de la política.

En términos generales, las principales dificultades conceptuales en el manejo analítico de las restricciones de este tipo surgen de su carácter mixto. De hecho, estas restricciones ocupan una posición intermedia entre los objetivos o los criterios de preferencia y las limitaciones derivadas de las proposiciones basadas en hechos, a la vez que comparten algunas de las características de ambos. Como ocurre con las restricciones empíricas, las restricciones de la política pueden someterse a discusión y se puede disentir razo-

²⁸ Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Nueva York: The Free Press, 1965.

²⁹ W. Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, Nueva York: John Wiley and Sons, 1963, ch. 11. La Ley de Ashby afirma que la variedad de los resultados de un sistema puede reducirse únicamente por medio de un incremento correspondiente en la variedad del regulador.

nablemente de la necesidad de aceptarlas; pero, como ocurre con los objetivos, esas restricciones no pueden ser verificadas ni refutadas en forma definitiva recurriendo a hechos empíricos ni a teorías.³⁰

Expresándonos de acuerdo con la terminología introducida por L. J. Russell, esas restricciones son propuestas, es decir "...recomendaciones de una persona o grupo a otras personas, a favor de la adopción de una política común en algún área de actividad... La gente puede discrepar con ellas, del mismo modo que puede tener desacuerdos acerca de lo que es o no el caso. Pero las propuestas no pueden ser comprobadas ni confutadas como tales".³¹

A través de la distinción analítica entre proposiciones y propuestas, Russell llama la atención sobre la necesidad de desarrollar técnicas adecuadas de evaluación. Precisamente porque no pueden ser rechazadas únicamente sobre la base de la evidencia objetiva, las restricciones de la política deben escogerse con sumo cuidado. Como observan Hitch y McKean, "...las restricciones arbitrarias o elegidas al azar pueden fácilmente incrementar el costo del sistema o degradar el desempeño del mismo de múltiples maneras, así como conducir a soluciones que serían inaceptables para quien estableció en primer lugar las restricciones".³²

Estos autores citan el caso de un estudio acerca de sistemas de armamento, según el cual una limitación arbitraria impuesta al número aceptable de bajas condujo a llevar a cabo soluciones tales

³⁰ En los análisis de sistemas, los objetivos también son sometidos a examen crítico y, en caso necesario, son modificados. Ésta ha sido considerada, con toda propiedad, una de las características distintivas del análisis de sistemas. Pero en este caso estamos en realidad tratando con propuestas, en el sentido de L. J. Russell y, quizá, sería preferible reservar el término de "objetivo" a un criterio de elección que ya haya sido establecido con anterioridad.

³¹ L. J. Russell, "Propositions and Proposal", en *Library of the Tenth International Congress of Philosophy*, Amsterdam: Proceedings of the Congress, 1948, vol. 1, pp. 618-620. Véase también Karl R. Popper, *The Open Society and its Enemies*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 5ta. ed., revisada, 1966, vol. 1, pp. 234-235, vol. 2, 383-386.

³² Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, op. cit., p. 196.

como la de invertir 100 millones de dólares para salvar una sola vida. Probablemente, muchas vidas más se hubiesen salvado empleando la misma cantidad de recursos: el costo de oportunidad de esa limitación resultaba indudablemente demasiado alto. Este argumento tiene aplicabilidad general. Una restricción autoimposta debería evaluarse siempre de acuerdo con su costo de oportunidad, esto es, contrastándola con la mejor alternativa que estaría disponible en caso de poder dejar de lado la restricción. El carácter especial de las restricciones de las políticas resalta por el hecho de que los costos de oportunidad no pueden ser definidos por otras condiciones limitantes.

*A manera de ejemplo:
las normas de calidad*

Podría pensarse, en efecto, que la diferencia entre las restricciones derivadas de leyes naturales o sociales y las restricciones de la política es tan grande, como para que sea inútil –si no es que engañoso por completo– tratarlos como especies del mismo género. Pero, en la práctica, la distinción no siempre es tan clara como la discusión parecería indicar –y en la que, justamente, lo que se enfatiza son los elementos de diferenciación. Ya he subrayado el hecho de que el efecto sobre el ámbito de factibilidad es el mismo, independientemente del *status* lógico de las restricciones. Más importante todavía es que hay muchos casos en los que los elementos objetivos y de evaluación se encuentran estrechamente entretnejidos pero que, debido a la carencia de un marco de análisis adecuado, sólo uno de los aspectos recibe atención.

Esto queda muy bien ilustrado por el modo como se emplean con frecuencia las normas de calidad en las políticas ambientales y sociales. El proceso mediante el que este tipo de normas administrativas se establece y aplica no parece haber recibido atención suficiente por parte de los estudiosos de la administración pública.

Es todavía muy poco lo que sabemos acerca de la importancia real y de las implicaciones políticas generales de un sistema de normas de comportamiento de largo alcance que abarque, por ejemplo, desde los límites máximos de concentración promedio de coliformes en el agua potable hasta los límites de velocidad en las carreteras o los valores recomendados para el sulfuro de hidrógeno en la atmósfera; desde las tasas de contratación de personal especializado hasta las normas de calidad de los servicios de salud, vivienda y construcción de escuelas.

Es comprensible que la posibilidad de regular la vida social a través de reglas administrativas resulte muy atractiva para el planificador social de propensión racionalista. Desde la perspectiva de ese tipo de planificador, las reglas y normas son —para usar la expresión de una reciente publicación de las Naciones Unidas— “un elemento de precisión cuantitativa para la determinación de los objetivos y medios de la política social”.³³ Pero esa misma tendencia aparece también en países empeñados en la preservación de métodos descentralizados para la toma de decisiones. Es evidente que la “atmósfera de planificación” de la década de los cincuenta y sesenta está siendo reemplazada, en la de los setenta, por una “atmósfera de fijación de normas”. Al examinar estas transformaciones no debe perderse de vista el peligro de que el establecimiento de normas pueda volverse un ejercicio crecientemente esotérico, cuya función real sería la de proporcionar una apariencia pseudocientífica a las nuevas alianzas entre los intereses burocráticos y los poderosos grupos de profesionales.

Sin embargo, el esclarecimiento conceptual y las discusiones críticas son también muy necesarias en los niveles puramente técnicos del análisis. Considérese, por ejemplo, la distinción (aceptada

³³ United Nations, European Program for Social Development, *Rapport du Groupe d'Experts sur les Méthodes Utilisées pour la Détermination des Normes dans la Planification des Secteurs Sociaux*, Nueva York: SOA/ESDP/1972/1, 1972, p. 14.

por las autoridades de planificación de los países socialistas y por agencias internacionales como la Organización Mundial de la Salud) entre las "normas" científicamente determinadas y los "estándares" arbitrariamente establecidos.³⁴ No hace falta mucha inteligencia para percatarse de que esta distinción carece en absoluto de significado. Por una parte, resulta muy difícil creer que un administrador, por mucha pobreza intelectual que padeciera, sería capaz de establecer una norma sin tomar en cuenta, así fuera mínimamente, necesidades, beneficios y costos. Pero, por otra parte, ninguna norma administrativa puede establecerse sobre bases exclusivamente científicas, aun suponiendo que se tuviera a disposición un cuerpo sólido de conocimientos fundamentales, lo cual, desde luego, no suele ser el caso. Ni tampoco pueden deducirse los objetivos sociales a partir de proposiciones basadas en hechos.

Es claramente imposible establecer normas tan potentes como para eliminar todo peligro contra la salud humana o satisfacer cualquier necesidad concebible. Incluso, en el campo de la tecnología más pura, es inevitable recurrir al juicio humano, puesto que siempre deben correrse riesgos y la satisfacción de las normas y reglas relacionadas con la calidad de vida representan necesariamente el resultado de un compromiso entre las aspiraciones y las consideraciones de factibilidad. En último análisis, el establecimiento de una norma es una decisión socioeconómica y como tal constituye una evaluación implícita de utilidad de la vida humana, de la salud y del bienestar. Más aún, puede demostrarse que cualquier criterio de calidad, sea que se aplique a la salud, al daño, a la propiedad o a los valores estéticos puede siempre expresarse como una función de proporción entre costo y beneficio.³⁵

³⁴ Véase, por ejemplo, G. A. Popov, *Principles of Health Planning in the USSR*, Geneva: World Health Organization, 1971, pp. 15-17.

³⁵ Para una comprobación heurística de esta proposición, véase Harold A. Thomas, Jr., "The Animal Farm: A Mathematical Model for the Discussion of Social Standards for Control of the Environment", *The Quarterly Journal of Economics*, febrero, 1963, pp. 50-56.

Ésta es simplemente otra forma de decir que las normas de calidad ni están científicamente determinadas ni son limitaciones establecidas arbitrariamente, sino que deben considerarse como restricciones de la política, abiertas al análisis crítico desde la perspectiva de los costos de oportunidad y de los objetivos generales de la política.

El problema de la compatibilidad mutua entre diferentes normas tiene también gran relevancia en este contexto. Dada una cantidad finita de recursos, establecer normas muy elevadas de calidad para la salud pública implica necesariamente abatir las normas relativas a la vivienda, la educación o algún otro campo. Del mismo modo, preferir un agua muy pura significa aceptar que la tierra o el aire estén más contaminados, puesto que los desperdicios no podrían destruirse sino solamente transformarse de diversa manera y desecharse a través de otros mecanismos físicos. La coherencia mutua es cuestión de muy delicados ajustes marginales, lo cual nos permite dudar de que pueda lograrse simplemente a través de regulaciones administrativas uniformes. En este como en otros casos, los esquemas de incentivos diseñados apropiadamente, pueden ser muchos más efectivos que las reglas pormenorizadas de comportamiento.³⁶

Estas observaciones ilustran un comentario anterior en el sentido de que el análisis de las restricciones no es, en modo alguno, sinónimo de aceptación ciega de cualquier tipo de limitación. Por el contrario, puede recurrirse a él, como en este caso, para cuestionar la validez de las restricciones que suelen presentarse como dictados de la ciencia y la tecnología, cuando en realidad representan, con bastante frecuencia, los intereses de grupos poderosos o los valores estéticos de una minoría interesada y organizada.

³⁶ Algunos ejemplos sumamente esclarecedores a este respecto pueden encontrarse en Charles L. Schultze, "The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy", en *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: the PPB System*, *op. cit.*, vol. 1, 201-225.

*El análisis de las restricciones
y el método de caso*

Identificar la toma de decisiones con la selección a partir de un conjunto dado de alternativas resulta útil y probablemente necesario para comprender la lógica de la elección individual. Sin embargo, nos oculta el hecho de que el acto de elección es sólo un momento –quizá el más simbólico pero no necesariamente el más importante– del proceso por el que se llega a las decisiones y se las lleva a realización. Si se desea interpretar correctamente las transformaciones reales de la política, todas las fases de este proceso deben ser tomadas en consideración. Esto requiere una diversidad de herramientas conceptuales. En esta sección intentaré demostrar la importancia del análisis de las restricciones como un instrumento metodológico para el estudio de casos.

Cualquier reconstrucción lógica del comportamiento intencional orientado a fines presupone alguna idea reguladora, alguna norma de racionalidad. La noción normativa de racionalidad requiere que el responsable de la toma de decisiones, habiendo ordenado las alternativas a las que se enfrenta, mediante una jerarquización preferencial transitiva y coherente, elija siempre la alternativa que ocupe el primer lugar en el orden de preferencias. La relevancia que puede tener este criterio para la metodología de los estudios de caso –y aun para otro tipo de estudios–, es cuestionable. Un criterio que enfatice más el aspecto operativo debería tomar explícitamente en cuenta las restricciones que delimitan el ámbito de la opción factible. Una noción de racionalidad basada en el conocimiento y el empleo apropiado de las restricciones ofrece varias ventajas adicionales en comparación con el criterio normativo. Sin embargo, para los propósitos de esta discusión baste observar que la primera de las nociones no podría ser aplicada más que en forma tautológica: por ejemplo, cuando se desconoce la función de utilidad que emplea el responsable de la elaboración

de las políticas o cuando su existencia misma es muy dudosa como en el caso de las decisiones de grupo.

La ignorancia de los objetivos reales del responsable de las políticas es, desde luego, una condición habitual de los estudios de caso retrospectivos. Por lo general conocemos la política por la que se ha optado, pero no la norma de decisión que guió la elección. Por lo demás, no parece probable que una entrevista directa con los responsables de la toma de decisiones nos pudiera rendir información confiable al respecto. Esto no se debe únicamente a que los criterios de elección suelen ser ambiguos, ni tampoco a que rara vez se les articula explícitamente; se debe también y sobre todo a que cualquier decisión puede ser racionalizada en términos subjetivos, a través de la redefinición adecuada de la función de utilidad. Dado que la posibilidad de verificación objetiva es muy limitada, la tentación de tergiversar el criterio de elección es, con frecuencia, muy difícil de resistir.

Esta dificultad resulta fatal para un enfoque en el que, como hemos visto, no hay decisiones correctas o incorrectas, sino sólo opciones coherentes o incoherentes. Por el otro lado, la aceptación de la dicotomía ya habitual entre lo normativo y lo descriptivo, nos dejaría únicamente la alternativa de una investigación puramente fenomenológica de los procesos de decisión. Pero si establecemos una cuidadosa distinción entre el acto subjetivo de la elección y el contenido y las consecuencias objetivas de la decisión, se vuelve posible un tercer enfoque, el del *análisis situacional*.

Las decisiones no sólo implican evaluaciones subjetivas, ni tampoco concluyen en la selección de una alternativa. Los problemas que las políticas pretenden enfrentar, así como las condiciones bajo las cuales pueden encontrarse soluciones viables, existen independientemente de las percepciones y preferencias de cualquier grupo particular de responsables de la toma de decisiones. Las interacciones entre las soluciones, las limitaciones objetivas y las opciones de una multitud de agentes independientes, producen

consecuencias que ningún responsable individual de la toma de decisiones hubiera podido plantear o prever. El estudio de los elementos objetos del proceso de formulación, implementación y adaptación de las políticas, constituye el meollo del análisis situacional. La reconstrucción lógica de una decisión relativa a la política, que es el objeto de estudio del análisis situacional, parte de un examen crítico del problema y de su propuesta de solución, pasa por la explicación de los fracasos eventuales y finalmente concluye con la identificación de consecuencias imprevistas y de problemas emergentes.³⁷

Esto no requiere decir que un análisis más cuidadoso de la situación objetiva que enfrenta el responsable de la decisión asegure que todas las predicciones sean inequívocas o constituyan una explicación acabada del resultado final. No existe cantidad alguna de datos que pueda eliminar la incertidumbre ni que pueda dar cuenta total de los elementos subjetivos que rodean cualquier decisión humana. A ello se debe precisamente que “análisis situacional” parezca un término más apropiado que el que utiliza, digamos, Mary Parker Follett, “Ley de la situación”, con su fuerte carga determinista. Un análisis de esa naturaleza podría, no obstante, explicar en buena medida la variabilidad que se observa en las distintas soluciones propuestas para problemas aparentemente muy similares. Permitiría formular conjeturas razonables acerca de los desarrollos futuros, así como aprender sistemáticamente de fracasos pasados.

Veamos ahora cómo entran las restricciones en cada una de las fases del análisis situacional: desde la definición del espacio de la solución (ya sea como lo percibe el responsable de la toma de decisiones o de acuerdo con la delimitación que haga el analista sobre la base de la información disponible hasta la eva-

³⁷La importancia epistemológica del análisis situacional, o de la lógica situacional, ha sido subrayada repetidamente por K. R. Popper. Véase especialmente su trabajo “On the Theory of the Objective Mind”, *Objective Knowledge*, Oxford University Press, 1972, pp. 153-190; y por el mismo autor, *The Poverty of Historicism*, *op. cit.*, pp. 147-152.

luación de las transformaciones del problema producidas por la solución inicial.

La evaluación dinámica de la situación en la que se lleva a cabo la elección es, por necesidad, selectiva, como señaló McIver mucho antes de que se volviera tan popular la toma de decisiones en las ciencias sociales.³⁸ Los aspectos de la realidad que se muestran irrelevantes para el resultado final son simplemente ignorados. Los restantes son clasificados como medios –y en tanto tales, como parte del sistema de toma de decisiones– o como “obstáculos, condiciones y limitaciones en relación con la consecución del deseo o valor dominante”.³⁹ El ambiente en el que se toma una decisión no es otra cosa que el territorio delimitado de la factibilidad. Así pues, el conjunto de restricciones representa una descripción sumaria de la realidad tan compacta como suficiente.

El papel de las restricciones es igualmente significativo en la fase dinámica del análisis situacional. Cuando persisten las dificultades que la política pretendía eliminar y surgen nuevos problemas, la causa fundamental puede encontrarse frecuentemente en la violación de alguna restricción esencial. Ésta es una pista importante para comprender las transformaciones subsecuentes de la política y la administración. Un hecho que se observa con frecuencia, por ejemplo, es el intento de resolver los problemas institucionales o estratégicos mediante la adopción de medidas de

³⁸ R. M. McIver, *Social Causation*, Boston: Ginn and Co., 1942, capítulos 11 y 12; véase también P. Selznick, “Foundations of the Theory of Organizations”, *American Sociopolitical Review*, vol. 13, 1948, pp. 23-35. Selznick percibe con gran claridad la importancia de las restricciones para el estudio del comportamiento orientado a fines. Sin embargo, su posición es, según creo, demasiado determinista. Escribe: “Acariciemos la idea de que el problema que interesa a la ciencia social no es tanto la causa por la que los hombres actúan como lo hacen, sino las razones por las que los hombres, en ciertas circunstancias, se ven obligados a actuar de la manera en que lo hacen”. Ésta es una invitación muy pertinente, pero yo la modificaría en el sentido de que el problema que interesa a la ciencia social es porque los hombres no pueden habitualmente actuar como quisieran. Hay una diversidad de restricciones que limitan severamente la libertad de elección del actor, pero casi nunca hasta el punto de dejar una sola alternativa.

³⁹ R. M. McIver, *Social Causation*, *op. cit.*, p. 297 en la edición Harper Torchbook edition, 1964

eficiencia y de reorganización administrativa. Esos errores de diagnóstico pueden evitarse si se realiza una revisión detenida de las condiciones de factibilidad.

Sin embargo, la interpretación correcta de los cambios en la política no es condición suficiente para determinar las causas de las dificultades observadas. Debemos establecer también las razones por las que la restricción ha sido ignorada. Si la única razón fue la insuficiencia de conocimientos, puede preverse la posibilidad de que una adaptación satisfactoria de la política tenga lugar una vez que se cuente con una información. Pero, por otro lado, en caso de una falla en la percepción, debida al contexto particular en el que se halla inserto el problema de la política —como ocurrió en el caso Dixon-Yates analizado por Wildavsky—,⁴⁰ podemos esperar que la adaptación resulte mucho más difícil.

Una situación extrema es la que se produce cuando no se reconoce la existencia de la restricción o cuando no puede ser abiertamente admitida porque choca contra algunos de los principios básicos de una ideología que se comparte. En casos como esos, la política tiende a oscilar violentamente entre las reformas innovadoras, que admiten implícitamente que los objetivos originales no son factibles, y las retiradas parciales hacia soluciones de tipo voluntarista, respaldadas eventualmente por medios de coacción áspera. Sería interesante utilizar este modelo de interpretación para explicar la alternancia entre los intentos de “liberalización económica”, y el retorno siguiente a “métodos administrativos”, tan característica de la historia de los países socialistas. Sin embargo, esto nos llevaría mucho más allá de nuestras pretensiones.

En lugar de ello, mencionaré otro aspecto de interés más inmediato para la metodología de los estudios de caso. Se trata de la posibilidad de caracterizar y clasificar los problemas de las políticas de acuerdo con la naturaleza de las principales restriccio-

⁴⁰ Aaron Wildavsky, “The Analysis of Issue-Context in the Study of Decision-Making”, *Journal of Politics*, 24, 1962, pp. 717-732.

nes presentes en ellos. Este criterio taxonómico intrínseco podría conducir probablemente a clasificaciones más útiles que las basadas en los objetivos del programa. Por ejemplo, la sutil diferencia entre la política social y la política económica puede adquirir un significado mucho más preciso si se le define en términos de restricciones, independientemente de que la clasificación resultante pudiera diferir de las categorías tradicionales. Así, hay restricciones económicas muy importantes que están presentes en la planeación de la salud pública en mayor medida que, digamos, en los programas de mantenimiento y redistribución del ingreso, problemas que tradicionalmente han sido foco de preocupación para las finanzas públicas. En el primer caso, el problema decisivo es la posibilidad de sustituir el mecanismo de precios por otros métodos efectivos de distribución de los recursos del sistema de salud. En contraste, los aspectos puramente económicos del mantenimiento del ingreso son más directos, si se les compara con las restricciones políticas y psicológicas que, en este caso, tiene que enfrentar el responsable de la elaboración de la política de salud.⁴¹

*Un ejemplo: la factibilidad
de un sistema nacional de salud*

En la última sección de este ensayo aplicaré la metodología delineada en las páginas precedentes al examen de algunos aspectos del experimento británico de servicio público para la atención a la salud. A pesar de que diversos países occidentales han seguido —o se han propuesto seguir— totalmente o en parte el ejemplo británico, éste sigue siendo el intento mejor documentado y más interesante de organizar un servicio nacional de salud

⁴¹ La diversidad de los problemas sociopsicológicos implícitos en los programas de mantenimiento del ingreso, puede apreciarse mediante la lectura de los ensayos interdisciplinarios reunidos por Larry L. Orr, Robinson G. Hollister y Myron J. Lefcowitz en el volumen *Income Maintenance*, Chicago: Markham Publishing Company, 1971. Para los problemas políticos, consúltese Aaron Wildavsky y Bill Cavala, "The Political Feasibility of Income by Right", *Public Policy*, 18, Spring 1970, pp. 321-354.

sin recurrir a los mecanismos de mercado para regular la oferta y la demanda.

Desde luego, no sería imposible discutir, incluso brevemente, todos los problemas relacionados con el funcionamiento de un sistema de "medicina socializada" en un país democrático. No podré tomar en consideración asuntos tan importantes como los criterios para determinar la remuneración de los médicos generales, dentistas, especialistas y otro tipo de personal médico y paramédico, las relaciones médico-paciente y la libertad de práctica clínica, los métodos para investigar lo relacionado con las quejas, la representación adecuada de los intereses de los usuarios de los servicios en las juntas de dirección de los hospitales y en los comités administrativos ni, finalmente, la influencia de los intereses profesionales en las políticas de salud. Tampoco pretendo asumir una posición valorativa frente a las ventajas y desventajas de un servicio nacional de salud, comparada con la provisión de servicios médicos a través del mercado o del seguro de salud obligatorio.

Nuestra discusión se concentrará en un asunto particular y, no obstante, decisivo: el impacto de las restricciones económicas en los objetivos originales del Servicio Nacional de Salud. Estos objetivos han sido expresados con elocuencia en el Informe Beveridge de 1944: "un servicio de salud que proporcione tratamiento preventivo y curativo completo y de todo tipo a todo ciudadano sin excepciones, sin considerar sus ingresos y sin oponer obstáculo económico alguno que pueda retrasar su acceso al sistema". Desde entonces, el principio de acceso gratuito y el énfasis en la prevención han sido elementos esenciales de la ideología de la planeación global de la salud en cualquier lugar del mundo.

El Decreto del Servicio Nacional de Salud de 1946, que entró en vigor en julio de 1948, asignaba al servicio la tarea de asegurar "el mejoramiento de la salud física y mental de la población de Inglaterra y Gales, así como la prevención, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad", especificando que "los servicios pro-

porcionados por esta vía estarán libres de cargos, con excepción de las situaciones previstas en este Decreto en las que se permita expresamente hacer y recuperar cobros”.

En vista de estos objetivos, el problema de la política que surge de inmediato es: ¿cómo va a proporcionar el gobierno, en forma gratuita, servicios cuya elasticidad en la demanda resulta en promedio sumamente alta y cuyos costos se elevan rápida y continuamente? El hecho de que los gobiernos no puedan proporcionar eficientemente bienes y servicios cuando la elasticidad de los precios de la demanda individual es significativamente mayor que cero, había sido reconocido desde hacía tiempo en la literatura sobre finanzas públicas, por lo menos desde finales del siglo pasado.⁴² Sin embargo, ningún economista independiente o asesor gubernamental parece haber planteado este problema antes de la creación del servicio de salud. Y después de que eso ocurrió, fueron los médicos, no los economistas, quienes primero lo sometieron a discusión.⁴³

Una explicación parcial de este hecho sorprendente puede hallarse en algunos de los presupuestos que implícitamente sostenían los defensores del nuevo sistema:

- a) que las necesidades de salud podían determinarse sobre la base de criterios puramente médicos;
- b) que era posible satisfacer esas necesidades sin imponer una carga demasiado onerosa a los recursos nacionales;
- c) que, mediante la reducción de los problemas de salud, el servicio contribuiría a elevar la producción y de hecho se convertiría en “un servicio generador de riqueza tanto como de salud”.

Como la experiencia iba a demostrarlo, los dos primeros supuestos eran incorrectos y el tercero resultaba sumamente dudo-

⁴² James M. Buchanan, *The Inconsistencies of the National Health Service*, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ John and Sylvia Jewkes, *The Genesis of the British National Service*, Oxford: Basil Blackwell, 1961.

so. Con excepción de un número reducido de categorías de enfermedad, prácticamente no existe límite al nivel de demanda de servicios y oportunidades médicas, y tampoco a la de medicamentos, si todo ello puede obtenerse gratuitamente. Más aún, todo nuevo descubrimiento e innovación técnica en el campo de la medicina eleva el nivel de aspiraciones tanto de pacientes como de médicos, induciendo así nuevas demandas de servicio y equipo. Y la prosecución efectiva del objetivo de prevención de la enfermedad dificultaría aún más cualquier evaluación objetiva de las necesidades de salud.

Sin embargo, al introducir estas creencias como variables explicativas, sólo hemos logrado desplazar nuestro problema de comprensión. Porque cabe preguntar cómo es que hombres sobre cuya integridad y competencia técnica no se tienen dudas pudieron haber aceptado esos presupuestos de manera tan acrítica, hasta el punto de pasar completamente por alto una restricción económica básica. Puede lograrse una explicación más satisfactoria si se observa el contexto en el que tuvo lugar el debate en torno a la creación del Servicio Nacional de Salud.

Un análisis detallado del contexto de los problemas, siguiendo los lineamientos propuestos por Wildavsky,⁴⁴ tendría que tomar en consideración factores tales como los compromisos políticos e ideológicos, la función desempeñada por ciertos grupos de profesionales —como los especialistas en salud pública y medicina social—, los avances en la organización del sistema hospitalario, producto de los requerimientos de un esfuerzo de guerra total y, quizá lo más importante, el sentido de solidaridad nacional prevaliente durante la guerra y el periodo posterior de reconstrucción, así como la influencia de lo que Titmuss⁴⁵ llamó la “atmósfera de planificación de los tiempos actuales”. Como resul-

⁴⁴ Aaron Wildavsky, “The Analysis of Issue-Context in the Study of Decision-Making”, *op. cit.*

⁴⁵ Richard M. Titmuss, *Essays on The Welfare State*, Londres: Unwin University Books, nueva ed., p. 143.

tado de una predisposición introducida por la influencia simultánea de todos esos factores, una restricción sumamente importante fue ignorada. En consecuencia, no se consideró ningún método de racionamiento de los recursos médicos disponibles ni tampoco se tomaron medidas para incrementar su suministro. La historia posterior del Servicio Nacional de Salud puede, en gran medida, interpretarse de acuerdo con esos hechos.

Muy pronto, los costos del servicio demostraron ser mucho más altos que lo estimado inicialmente (más de 400 millones de libras al año en 1951, en contraste con los 170 millones calculados al principio en el Informe Beveridge; en 1970-1971 los costos totales en Inglaterra, incluyendo los servicios escolares de salud, fueron del orden de los 1,500 millones). Se hizo necesario introducir cobros por las prescripciones medicamentosas, las dentaduras, los anteojos, la sustitución de instrumentos quirúrgicos y equipo y por el tratamiento hospitalario debido a accidentes de tránsito. En mayo de 1953, momento en el que importantes sectores de la opinión pública externaban su comentario de que el sistema estaba fallando, un comité de investigación, el Comité Guillebaud, fue establecido por el gobierno. Sus bases de referencias eran las siguientes: "Examinar el costo presente y previsible del Servicio Nacional de Salud; indicar los medios —modificaciones organizativas o de otro tipo— para asegurar un control más eficaz y un uso más eficiente de los fondos disponibles de la Tesorería; recomendar la manera cómo podría evitarse sobrecargar aún más a la Tesorería, manteniendo simultáneamente un servicio adecuado de salud."⁴⁶

El énfasis prioritario estaba puesto en la eficiencia administrativa y en el control de los costos, más que en una reforma institucional para introducir algún sistema coherente de racionamiento. De esta manera, cuando el comité pudo informar —sobre la base de los cálculos realizados por el profesor Titmuss

⁴⁶ Citado en *Essays on The Welfare State, op. cit.*, pp. 147-148.

y el equipo del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas y Sociales—⁴⁷ que los costos del servicio estaban cayendo realmente en relación con el producto nacional bruto (de 3.80 por ciento en 1949-1950 a 3.42 por ciento en 1953-1954), esta afirmación fue considerada por muchos como una reivindicación de la viabilidad del servicio.

Desafortunadamente, la importancia de este descubrimiento se reduce notablemente por el hecho de que, ya en 1951, se había decidido que el costo para la Tesorería se fijaría en 400 millones de libras (más una suma adicional de 40 millones que aportaría el Fondo Nacional de Seguros como contribución para cubrir el costo del servicio). Es importante señalar que esta cifra no representa una estimación de los costos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos del servicio, sino que simplemente constituía el límite más allá del cual la Tesorería pensaba que no se podía ir.⁴⁸ El problema fue definido con mucha claridad por el señor Iain MacLeod en el transcurso de un debate parlamentario en 1952: “Nos hemos comprometido con el tope de 8 libras por cabeza. No se ha hecho ningún análisis, suponiendo que deba haber un límite, para decidir si éste debería ser de 7, 8, 10 u 11 libras, no lo sabemos. Propongo que a partir de ahora y hasta el próximo presupuesto estudiemos la proporción que debe corresponder a la salud del total del nuestro gasto”.⁴⁹

La cuestión estaba todavía a discusión en 1956, cuando el Comité Guillebaud, rechazando implícitamente el supuesto de que las necesidades nacionales de salud podían evaluarse objetivamente, afirmó: “Resulta claro que la cantidad de recursos nacionales —expresada en términos financieros, de fuerza de trabajo y de materiales— que van a ser asignados al Servicio Nacional de Sa-

⁴⁷ Brian Abel-Smith and Richard M. Titmuss, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge: Cambridge University Press, 1956.

⁴⁸ Walter Hagenbuch, *Social Economics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1958, pp. 282-283.

⁴⁹ Citado por John and Sylvia Jewkes, *Value for Money in Medicine*, Oxford: Basil Blackwell, 1963.

lud, debe ser determinada por el gobierno como un asunto de política pública, habiendo prestado la debida atención a las exigencias contrapuestas de otros servicios sociales y compromisos y a la cantidad total de recursos disponibles”.

Por lo demás, el comité no preveía reducción alguna en el nivel de demanda de los servicios médicos como resultado del mejoramiento de las condiciones de salud de la población: “En ocasiones todavía se supone que el Servicio de Salud puede y debe autolimitarse, en el sentido de que su mejor contribución a la salud nacional consiste en reducir las demandas que se le impone hasta el nivel en que pueda plenamente satisfacerlas. Ésta, por lo menos hasta el presente, no es más que una ilusión.”

Éstas son admisiones muy importantes, pero sus implicaciones lógicas no fueron desarrolladas en el momento. Los costos en ascenso y el congestionamiento de los servicios eran las vías más evidentes por las que la restricción económica fundamental se estaba haciendo sentir, pero la tendencia era buscar soluciones en el nivel operativo y no en el institucional.

A pesar de una demanda inmensamente creciente, prácticamente no se habían construido nuevos hospitales en Gran Bretaña hasta 1954 (un hecho que contradecía las primeras predicciones elaboradas por algunos economistas sobre la base de modelos convencionales de oferta y demanda); ni tampoco había comenzado la construcción de los centros de salud que serían responsables de la coordinación de los diferentes componentes del servicio. El Comité Guillebaud había hecho un llamado para dar forma a un amplio programa de inversiones de capital en los servicios de salud, pero en 1970 el secretario de Estado para los Servicios Sociales, R. Crossman, señalaba que los centros de salud “han mostrado un desarrollo sumamente lento” y que todavía existían diferencias considerables de calidad hospitalaria en las diferentes zonas del país. Se pretendía enfrentar las persistentes debilidades del servicio mediante la reorganización administrativa y

el incremento del control central por parte del Ministerio. Se llegó a expresar la esperanza de que el Servicio Nacional de Salud reorganizado aportara "una estructura administrativa mediante la cual se pudiera ofrecer un nuevo y más fuerte impulso a la prevención de la enfermedad y a la promoción de la salud".⁵⁰

¿Qué conclusiones pueden extraerse de esta breve relación histórica? Para repetirlo, el propósito de la discusión no era comparar las ventajas de la medicina socializada con las de otras alternativas posibles; mucho menos se pretendía negar los logros sustanciales del Servicio Nacional de Salud británico. He tratado de señalar, más bien, algunas de las dificultades que inevitablemente surgen cuando no se toma en cuenta una restricción importante, teniendo en mente que la factibilidad de una política se refiere a la posibilidad de cumplir sus objetivos, no a las de mantener en existencia una determinada estructura administrativa.

Podríamos aceptar de buen grado la opinión recientemente expresada por un economista inglés, según la cual "...existe hoy en día un consenso generalizado entre todos los sectores de la sociedad británica y entre todas las corrientes de opinión pública en que los servicios de salud deben distribuirse de acuerdo con las necesidades y no con la capacidad de pago. En otras palabras, lo que se propone es 'el comunismo en la salud'".⁵¹

No obstante, el reemplazo de la elección individual por la elección colectiva no fue considerada por los primeros defensores del sistema como un fin en sí mismo, sino sólo como un medio para ofrecer los mejores servicios de salud "posibles" a la población entera.

¿Qué es lo que en realidad sucedió? El acceso gratuito ha ocasionado una aguda escasez de servicios médicos, sin un incremen-

⁵⁰Department of Health and Social Security, *The Future Structure of the National Health Service*, Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1970, pp. 1-3.

⁵¹Mark Blaug, *Economics of Education*, Harmondsworth: Penguin Book, 1972, p. 324.

to correspondiente en las inversiones de capital (de hecho, Estados Unidos y muchas naciones de Europa Occidental que no poseen un servicio integral de salud estatal, destinan una porción mayor del producto nacional bruto a la salud que la propia Gran Bretaña). Debido a que fue ignorada la restricción que pesaba sobre la posibilidad de ofrecer eficientemente servicios "gratuitos" con la alta elasticidad de la demanda, el racionamiento no planificado ha tomado su lugar manifestándose en forma de congestionamiento de los servicios y, en opinión de algunos observadores, disminuyendo la calidad de los mismos. Todavía ahora, la prevención de la enfermedad, que debería haber sido uno de los objetivos centrales del servicio, requiere de "un nuevo y más fuerte impulso".

El reconocimiento gradual de la naturaleza real de las dificultades ha llevado a practicar una serie de ajustes, principalmente a través de la aplicación selectiva de cargos a los usuarios. Pero una dependencia creciente respecto de esos cargos sólo podría significar un retorno progresivo a la capacidad de pago como el método básico de distribución de los servicios, en contradicción flagrante con el objetivo fundamental del sistema de salud.

¿Pudieron haberse desarrollado las cosas de manera diferente? Parece justo decir, sin abusar del privilegio de la percepción retrospectiva, que un análisis más cuidadoso de las condiciones de factibilidad hubiera señalado la necesidad de aplicar algún mecanismo coherente de distribución, por ejemplo, a través del uso de bonos. Posiblemente, esto hubiera provocado el surgimiento de instituciones privadas alternativas, que habrían complementado los servicios financiados y operados por el Estado. Por lo demás, se ha llegado a sostener convincentemente que un sistema de ese tipo facilita la coordinación de la oferta y la demanda para ambas opciones, la pública y la privada.⁵²

⁵²James M. Buchanan, *The Inconsistencies of the National Health Service*, *op. cit.*

La existencia de tareas sociales –escribe Polanyi–⁵³ que se presentan como deseables y factibles en un tiempo y que, sin embargo, no pueden llevarse a la práctica, ha ocasionado que la historia sea el escenario propicio para la aparición de una gran cantidad de conflictos humanos. Todas las batallas de reforma social se han librado en esos terrenos, y en ellas los conservadores han exagerado drásticamente los límites de la capacidad de manipulación de los problemas, mientras que los progresistas los han menospreciado temerariamente.

He tratado de demostrar cómo, a través de la evaluación crítica de las propuestas, el análisis de políticas puede auxiliar al responsable de la elaboración de las mismas en la difícil tarea de decidir qué objetivos sociales pueden alcanzarse efectivamente en un tiempo dado con recursos, conocimientos y habilidades organizativas limitados.

⁵³ Michael Polanyi, "Manageability of Social Tasks", en *The Logic of Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1951, p. 169.