

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, es inescapable la conclusión de que "la ciencia de salir del paso" tiene una validez limitada. Puede tener validez en muchas áreas de política en sociedades relativamente estables, como la de los Estados Unidos, pero no en países que buscan el cambio social acelerado. Y aun en los Estados Unidos, muchos de los problemas más difíciles de políticas se deben a factores que están cambiando aceleradamente.⁴

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

Aunque las tesis de Lindblom incluyen muchas restricciones y advertencias, no logran disminuir el impacto de refuerzo ideológico en favor de la inercia y contra la innovación, imperantes en toda organización humana.⁵ La tendencia de casi todas las organizacio-

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

⁵Es aún más peligroso que los científicos sociales acepten la actitud del "cambio incremental", porque así reducen sus funciones de innovación social. Al limitarse al cambio incremental las sugerencias del científico social disminuyen considerablemente su utilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. *La necesidad redefinida*

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

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

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

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