

Carles Boix

Master in Public Administration,
Harvard University

Promesas y límites del *policy analysis* en Estados Unidos

SUMARIO: 1. FORMULACION Y CRISTALIZACION DEL *POLICY ANALYSIS*. TECNICAS FUNDAMENTALES. 2. FUNDAMENTOS TEORICOS DEL *POLICY ANALYSIS*. 2.1. *Policy analysis* y ciencias sociales. 2.2. Racionalidad instrumental del *policy analysis*. 2.3. *Policy analysis* como técnica de evaluación. 3. LIMITES DEL *POLICY ANALYSIS*. 3.1. Límites del *policy analysis* en el plano empírico. 3.2. Límites del *policy analysis* en el plano normativo. 4. CONCLUSIONES.

Entre las diversas técnicas de que dispone la administración pública contemporánea para llevar a cabo sus funciones, el *policy analysis*, genéricamente traducido como «análisis de políticas públicas» en castellano, ha ejercido, sin duda alguna, un papel predominante en los Estados Unidos desde mediados de los años sesenta al compás de la expansión de la administración federal (1).

En el sentido restringido del término, imperante en los círculos académicos y administrativos norteamericanos, el *policy analysis* puede ser definido como aquel conjunto de instrumentos analíticos y de técnicas de investigación aplicados a la definición, determinación y cálculo de las alternativas más adecuadas, desde un punto de vista puramente instrumental, para la ejecución de los objetivos y programas de la admi-

(1) BARZELAY y O'KEAN (1989, 28-30) enumeran sucintamente las diversas técnicas que cabe aplicar en la gestión de organismos de carácter público: racionalidad burocrática, *policy analysis*, servicio profesional y aprendizaje social. FRIEDMANN (1987) y MASHAW (1983, 21-34) ofrecen una discusión detallada de dichas técnicas tanto desde un punto de vista histórico como desde una perspectiva propiamente teórica.

nistración pública (ABERBACH y ROCKMAN, 1989, 295; HOOS, 1983, 44; STOCKEY y ZECKHAUSER, 1978, 3-7) (2).

Con el objeto de arrojar luz sobre las posibilidades, así como sobre los límites inherentes a esta técnica de gestión pública, este artículo tiene por objeto revisar el proceso de cristalización y consolidación del *policy analysis* en los Estados Unidos, apuntar brevemente las técnicas que lo caracterizan y sus campos de aplicación, examinar los fundamentos teóricos de esta disciplina y ofrecer, por último, algunas de las críticas, de orden empírico y normativo, formuladas contra el *policy analysis*.

1. FORMULACION Y CRISTALIZACION DEL *POLICY ANALYSIS*. TECNICAS FUNDAMENTALES

La cristalización del *policy analysis* como una disciplina compuesta por un conjunto de técnicas e instrumentos de carácter científico y eminentemente cuantitativo al servicio de la administración pública norteamericana tuvo lugar en la posguerra como consecuencia de la convergencia de varios factores políticos e intelectuales que de por sí iluminan la propia naturaleza del *policy analysis* (ABERBACH y ROCKMAN, 1989, 299): el predominio de una cultura administrativa influida por el modelo industrial taylorista y orientada hacia la maximización de la eficiencia en su actividad; el desarrollo de un utillaje científico, procedente de la matemática y la ingeniería, susceptible de aplicación en las organizaciones públicas, y la demanda de conocimiento especializado por parte del Gobierno federal para gestionar una expansión sin precedentes de sus programas sociales.

Tras un período inicial en que el Estado norteamericano, en contraste con el aparato burocrático europeo, se reducía meramente a un sistema de tribunales y de cargos electos, el impacto de un vasto proceso de modernización económica e industrialización durante el último tercio del XIX y la formación de un movimiento de clases profesionales interesadas en la renovación cívica de un sistema político dominado por políticos profesionales y el caciquismo electoral, condujo a la progresiva creación de una administración de carácter profesional,

(2) El concepto de *policy analysis*, especialmente al ser traducido por «análisis de políticas públicas», ha pasado a definir, en el sentido genérico del término, el amplio abanico de investigaciones que se llevan a cabo en torno a las actividades del Gobierno y de la administración pública y que abarcan estudios de sus causas, formación, proceso de ejecución o puesta en práctica, efectos, evaluación, etc. (SUBIRATS, 1988; THOENIG, 1985). Aunque algunos autores norteamericanos utilizan el concepto de *policy analysis* en sentido amplio (BREWER y DE LEON, 1983; BOBROW y DRYZER, 1987), en Estados Unidos se suele emplear el término de *policy sciences* o *policy studies* para englobar todo este subcampo de las ciencias sociales; el *policy analysis*, entonces, constituye una parte de aquéllos (NAGEL, 1984).

separada del proceso político de toma de decisiones y formada por funcionarios públicos (KNOTT y MILLER, 1987; SKOWRONEK, 1982). Paralelamente, la ciencia de la administración norteamericana, encabezada por WILSON (1888) abandonó un modelo politizado de administración, esto es, de la administración como mera «correa de transmisión» de los partidos políticos y sus resultados electorales (MASHAW, 1985), e hizo hincapié en la obligada separación entre administración y política, en el carácter puramente ejecutivo del funcionario y en la necesidad de construir una teoría científica dirigida a la aplicación neutral y eficiente de las normas legales (WALDO, 1948) (3) (4).

Más adelante, el éxito de las grandes empresas de tipo fordista y de la gestión empresarial fundada en principios tayloristas (CHANDLER, 1990) había necesariamente de inspirar los modelos administrativos de la primera mitad del siglo XX y de orientarlos hacia un modelo de producción preocupado por la gestión eficiente de recursos (MAIER, 1987). En un entorno de confianza ilimitada en las posibilidades del conocimiento científico y de la razón técnica (PRICE, 1983), la ciencia de la administración, elaborada por GOODNOW (1900) y GULICK (1937), llegó a concebir la gestión administrativa a imagen de un mecanismo físico o sistema cerrado, perfectamente manipulable. Gestionar una organización se reduciría a especificar sus objetivos, determinar la estructura interna más adecuada a tales fines, asignar responsabilidades y tareas de forma precisa e incentivar y sancionar los empleados de manera científica. En una estructura de este carácter, las normas que dictaminarían las decisiones y actividades de la administración pública se ajustarían a los principios de la racionalidad instrumental (FREDDI, 1982; MASHAW, 1983, 25-6). Es decir, los medios empleados para lograr los objetivos fijados por el ejecutivo se determinarían de acuerdo con reglas de optimización de los recursos disponibles lo más precisas posible (5). Más concretamente, la elaboración por SIMON (1947) de un modelo de administración racional regido por el concepto de eficiencia, entendida como la maximización de la proporción entre los resultados obtenidos y recursos disponibles, coronaría los esfuerzos de la ciencia administrativa americana dirigidos a la formulación de una teoría de la decisión supuestamente científica y neutral en las organi-

(3) Véase en ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981) una breve presentación del modelo wilsoniano, su plasmación en la realidad y sus límites.

(4) Como es notorio, la ciencia administrativa norteamericana evolucionó de manera paralela a los supuestos de racionalidad burocrática avanzados por WEBER (GERTH y MILLS, 1946). Véase en OSTROM (1989, 20-9) una comparación explícita de los modelos de WILSON y WEBER.

(5) HARMON (1989) examina los fundamentos epistemológicos de la ciencia administrativa moderna, esto es, la distinción analítica entre hecho y valor propugnada por el positivismo lógico, y la aplicación de métodos de investigación científica para elucidar el primero. Como se discutirá más adelante, SIMON (1947), sin embargo, reelaboró esta distinción en una dirección que ha tenido consecuencias centrales para la práctica del *policy analysis*.

zaciones públicas. Y, a su vez, pondría las bases necesarias para concebir la recepción en el sector público de nuevas técnicas de análisis de factura matemática y cuantitativa como algo natural y legítimo, como un paso más en la búsqueda de lo que deberían constituir organizaciones perfectas.

En este contexto de una cultura administrativa estructurada en torno al concepto de eficiencia y receptiva a técnicas de carácter científico, el desarrollo de nuevos instrumentos para la toma de decisiones en el período de posguerra propició la formación de la disciplina del *policy analysis* (6). Aunque las primeras muestras de la disciplina se remontan a la aplicación del análisis coste-beneficio en ciertos proyectos del *New Deal* y a la reunión en Washington durante la segunda guerra mundial de un conjunto dispar de científicos sociales para llevar a cabo diversas investigaciones en psicología de guerra, propaganda y planificación económica, paralelas al trabajo de ingenieros y matemáticos en armamento y estrategia militar, el *policy analysis* solamente adquirió vigor en la década de los cincuenta.

Tras un corto período de desmovilización al finalizar la guerra, a partir de 1950, aproximadamente, varias instituciones de investigación (7) alentaron de manera sistemática el desarrollo aplicado de modelos propios de las matemáticas y la ingeniería con el objetivo de racionalizar el proceso de toma de decisiones en toda organización, mejorar materialmente la capacidad de resolver los problemas de las organizaciones en general y conducir a un uso más eficiente de sus recursos totales. El núcleo sustancial del *policy analysis* vino constituido por un conjunto de técnicas agrupadas en torno al concepto genérico de «análisis de sistemas» (QUADE, 1966, 1975) e incluyó la metodología de la investigación operativa, el análisis coste-beneficio, el análisis coste-efectividad y la teoría de la decisión (8). A estos instrumentos se le añadirían elementos derivados de la teoría de juegos (9), econometría, teoría microeconómica (10) y elección social, y un conjunto de disciplinas de calibre desigual o menos definido como la cibernética (WIENER, 1950), la teoría de la organización (SIMON, 1947, 1957; MARCH y SIMON, 1958; CYERT y MARCH, 1963) y la teoría general de sistemas

(6) Los mejores análisis de la génesis y crecimiento de la disciplina se pueden hallar en HOOS (1983) y FRIEDMANN (1987, 137-79).

(7) En especial la Rand (Research and Development) Corporation, al servicio de las fuerzas aéreas norteamericanas.

(8) A estas técnicas fundamentales se han de añadir las cadenas de MARKOV, la teoría de colas, simulación, descuento lineal y ecuaciones diferenciales.

(9) Aunque VON NEUMANN y MORGENSTERN (1944) constituyen sus fundadores, LUCE y RAIFFA (1957) y SCHELLING (1960) introducen por primera vez aplicaciones prácticas de la teoría de juegos en los campos de la economía y de las relaciones internacionales y la estrategia militar.

(10) El intento más reciente y completo de desarrollar el *policy analysis* desde el punto de vista de la teoría microeconómica se puede hallar en FRIEDMAN (1984).

(VON BERTALANFFY, 1968; CHURCHMAN, 1979). Finalmente, se multiplicarían en el seno del *policy analysis* los estudios econométricos y la realización de numerosos cuasiexperimentos sociales de largo alcance (11).

El análisis coste-beneficio (MISHAN, 1976; SUGDEN y WILLIAMS, 1978; DRÈZE y STERN, 1987), que es, como se sabe, una técnica de decisión empleada para determinar qué proyectos o alternativas producen el mayor impacto neto positivo en el bienestar de una colectividad determinada, constituye la técnica fundamental o más extendida entre los profesionales del *policy analysis* y se ha aplicado a un vasto número de programas públicos. Basado en el cálculo del beneficio neto del proyecto evaluado en dinero o utilidades, dicha estimación de costes y beneficios constituye lógicamente la parte más controvertida de dicho análisis. Se suelen emplear a tal efecto encuestas o bien una estimación directa del precio de cada bien en el mercado. Es importante destacar que, en términos generales, el análisis coste-beneficio es especialmente sensible a los costes del proyecto evaluado dada la dificultad en medir los beneficios del proyecto (12).

El análisis coste-efectividad abandona el tipo de medidas empleadas en el análisis coste-beneficio para determinar el impacto en el bienestar social de un colectivo e intenta, en cambio, establecer cuál es la «efectividad» real del programa sujeto a examen. Así el análisis coste-efectividad se utiliza para seleccionar la alternativa que maximice un objetivo determinado dados los recursos disponibles: por ejemplo, la reducción de la contaminación ambiental en el caso de un programa de protección del medio ambiente o la caída de la tasa de morbilidad en un proyecto sanitario.

Por su parte, la teoría de la decisión (RAIFFA, 1968; SCHLAIFER, 1969; KEENEY y RAIFFA, 1976) provee al analista de los medios adecuados para calcular de manera sistemática los resultados (en utilidades, dinero u otra medida económica) de diversas alternativas, espe-

(11) GREENBERG y ROBINS (1986) reseñan la realización de más de treinta y cinco «experimentos sociales» desde 1968. Estos experimentos implican el seguimiento de los efectos de programas gubernamentales en grupos de ciudadanos divididos en un grupo experimental (es decir, receptores de los beneficios al programa gubernamental) y en un grupo de control (esto es, un grupo de características similares al grupo experimental que no está sometido al programa gubernamental). Con origen en un estudio de los efectos de un impuesto negativo sobre la renta en el estado de New Jersey en 1968, estos experimentos sociales han abarcado programas sanitarios, de empleo, de formación profesional y de vivienda de carácter público. Solamente en la década de los setenta dichos «experimentos» supusieron un desembolso cercano a los mil millones de dólares.

Las mejores aproximaciones metodológicas y teóricas al campo de la «cuasi-experimentación» social todavía se pueden hallar en CAMPBELL y STANLEY (1963) y RIVLIN (1971).

(12) Todo esto ha hecho al análisis coste-beneficio especialmente atractivo entre los Gobiernos o administraciones favorables a restringir o reducir el sector público (ABERBACH y ROCKMAN, 1989).

cialmente bajo situaciones de riesgo e incertidumbre, mediante la construcción de árboles de decisión. La teoría de la decisión se emplea en general conjuntamente con el análisis coste-beneficio.

En todo caso, únicamente la expansión del Gobierno federal bajo las administraciones Kennedy y Johnson actuó como catalizador de las corrientes intelectuales y administrativas existentes e impulsó la consolidación del *policy analysis* como tal en los círculos académicos y burocráticos norteamericanos de fines de los sesenta. Las mejoras que se derivaron de la introducción por analistas de la Rand Corporation del sistema de programación y presupuestación PPBS en el departamento de defensa bajo la presidencia de Kennedy condujo a su extensión a toda la administración federal bajo Johnson (13). La expansión de la administración federal a mediados de los sesenta mediante extensos programas de asistencia sanitaria, social y educativa dio pie a una extraordinaria demanda de analistas capaces de asegurar la gestión eficaz de sus recursos y la consecución de sus objetivos.

El crecimiento de la administración federal se convirtió en la ocasión propicia para institucionalizar una disciplina todavía en formación desde un punto de vista intelectual. Desde finales de los sesenta el *policy analysis* pasó a definir a la vez una técnica de planificación y gestión públicas y la red de analistas y de instituciones que aplicaban dicha metodología, entendida en un sentido generalmente amplio, al servicio de diferentes instituciones públicas y en todas las áreas de la acción gubernamental. Al mismo tiempo, el *policy analysis* se convirtió en una disciplina central en los planes de estudio universitarios dirigidos a la formación de profesionales de la administración, así como en uno de los instrumentos centrales que emplean las grandes instituciones de investigación social (14). El medio profesional del *policy analysis* pasó a contar con una extensa red de revistas (15) y a institucionalizarse mediante la presencia de unidades de análisis o de analistas en las instituciones políticas más importantes, tales como el Congreso (16), la presidencia (17) y un sinnúmero de agencias federales (18).

(13) El PPBS (Programming-Planning-Budgeting System) fue luego sustituido por nuevos sistemas de planificación presupuestaria —MBO («Management By Objectives») y ZBB («Zero Based Budget»)— en sucesivas administraciones.

(14) Tales como Rand, IIASA, Brookings Institution, SRI, Resources for the Future, o Institute for Defense Analysis.

(15) Sin mencionar las de carácter especializado en áreas concretas, cabe señalar, entre otras cosas, *Decision Sciences*, *International Journal of Systems Sciences*, *Journal of Applied Systems Analysis*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Policy Analysis*, *Policy Sciences*, *Policy Studies* y *Policy Studies Journal*.

(16) En departamentos tales como GAO, CEO, OTA y, por supuesto, OMB. La revista *Journal of Policy Analysis and Management* revisa en el núm. 1 de su vol. 8, año 1989, el rol del *policy analysis* en el Congreso.

(17) En OMB (Office of Management and Budget).

(18) La revista *Journal of Policy Analysis and Management* revisa en el núm. 3 de su vol. 8 el rol del *policy analysis* en la burocracia federal.

Desde su expansión acelerada, el *policy analysis* se ha aplicado a un sinnúmero de áreas y programas de la administración, tales como transporte aéreo (RHOADS, 1974), regulación sanitaria y laboral (CRANDALL y LAVE, eds., 1981; LAVE, 1981; MILLER y YANDLE, 1979), gestión del sistema sanitario en general (FOX, 1990), protección del medio ambiente (PESKIN y SESKIN, 1975), programas de formación profesional (GRAMLICH, 1981) o estrategia nuclear (ADLER, 1991), entre otros (19).

2. FUNDAMENTOS TEORICOS DEL POLICY ANALYSIS

Aunque el *policy analysis* se caracteriza por la extremada heterogeneidad de los métodos que lo componen y de las áreas sustantivas en que se ha aplicado, su cohesión como disciplina de investigación de programas gubernamentales no viene tan sólo dada por el hecho de compartir un origen y una trayectoria comunes en la academia y en la administración pública norteamericanas. Por el contrario, el *policy analysis* se fundamenta en un aparato conceptual y teórico relativamente sofisticado y de gran atractivo para la ciencia administrativa contemporánea.

En primer término, el *policy analysis*, derivado de las ciencias sociales, se halla firmemente anclado en los presupuestos centrales de la investigación empírica contemporánea. Al igual que aquéllas, tiene por objeto la elaboración de proposiciones válidas sobre hechos o fenómenos sociales. A tal fin, emplea el mismo tipo de instrumentos lógicos y analíticos que las ciencias sociales. No obstante, la naturaleza de sus objetivos, eminentemente prácticos, centrados en aconsejar o recomendar posibles guías de acción, lo separan de la ciencia social, dirigida a explicar y, en la medida de lo posible, predecir acontecimientos y acciones humanas. La primera sección de esta parte se dedica a elucidar las similitudes y las diferencias entre el *policy analysis* y las ciencias sociales.

Asimismo, y dado su origen intelectual y sus objetivos, el *policy analysis* se ajusta al principio de racionalidad instrumental que impera en la actividad científica contemporánea. El *policy analysis* ha reclamado para sí el estatus de actividad básicamente técnica y neutral capaz de establecer los medios más adecuados para llevar a cabo los fines propuestos en la esfera política. La segunda sección de esta parte examina esta cuestión a la luz del análisis de MAX WEBER sobre el papel que

(19) La serie anual *Policy Studies Review Annuals*, publicada por Sage Publications, ofrece extensas colecciones de ensayos en todas las áreas que han sido objeto de estudio desde la perspectiva del *policy analysis*.

las ciencias sociales pueden desempeñar en la determinación de los efectos de decisiones y acciones humanas. Los problemas conceptuales que se plantean en WEBER obligan a examinar la aportación, más completa y satisfactoria, de HERBERT SIMON, cuya conceptualización teórica de la ciencia administrativa informa todavía el corazón del *policy analysis*.

El análisis de SIMON revela la conexión íntima que tiene lugar en el *policy analysis* entre el cálculo instrumental de los medios apropiados para la consecución de un fin determinado y el proceso de evaluación de todas las alternativas posibles para la realización de dicho objetivo. Uno y otro, esto es, el cálculo medio-fin y la evaluación de alternativas, no pueden dissociarse fácilmente. Así, y a fin de elegir los medios más adecuados, el *policy analysis* evalúa las alternativas de acuerdo con criterios de decisión de carácter consecuencialista, fundados mayormente en los principios desarrollados por la escuela de la economía del bienestar. A examinar las técnicas y las implicaciones de este sistema de decisión se dedica la sección final de esta parte.

2.1. Policy analysis y ciencias sociales

Si bien el *policy analysis* debe su origen a la investigación y metodología desarrolladas en el ámbito de las ciencias sociales, ambos campos de investigación difieren de manera fundamental en sus objetivos y en su lógica interna (MOORE, 1983, 273-9). En términos genéricos, las ciencias sociales tienen como objetivo la formulación de proposiciones teóricas del orden «si X, entonces Y». Por su parte, el *policy analysis* consiste en elaborar proposiciones de la siguiente naturaleza: «Si el objetivo es X, Y y Z y uno imagina A, B y C como alternativas posibles para su realización, A es la alternativa mejor para llevar a cabo o lograr el objetivo que se desea.» En definitiva, las ciencias sociales dirigen su actividad hacia la creación y comprobación por medios lógicos o empíricos de teorías capaces de explicar (y, en la medida de lo posible, predecir) el comportamiento de los agentes individuales y sociales. El *policy analysis* solamente pretende informar a políticos y profesionales de la administración sobre las consecuencias más probables de las decisiones normativas y administrativas que tomen (20).

(20) A pesar de tener objetos diferentes, las actividades de las ciencias sociales y del *policy analysis* se solapan en numerosas ocasiones. De manera directa, ambos se fecundan mutuamente: por ejemplo, determinadas decisiones gubernamentales para afectar el mercado financiero se basan sobre el estado actual de conocimiento de la teoría económica; la puesta en marcha de un plan de prevención sanitaria dependerá del progreso científico en materia de epidemiología. De forma indirecta, el *policy analysis* deriva de y se integra en el discurso más general elaborado por las ciencias sociales para dar razón de áreas de actividad humana tales como el comportamiento

Es evidente que el hecho de que ambas disciplinas sirvan a objetivos claramente diferentes tiene repercusiones importantes en su estructura interna. La investigación que tiene lugar en las ciencias sociales se deriva primordialmente de las discusiones teóricas que se producen en su seno. Por el contrario, los estudios que se llevan a cabo en el *policy analysis* dependen de los intereses del Gobierno y de la administración y de aquellas cuestiones que han adquirido relevancia en el debate político. Dado que los científicos sociales intentan elaborar y comprobar proposiciones generales sobre el mundo empírico, generalmente fundan su trabajo en la recogida y el análisis más exactos posible de la información. En el *policy analysis* únicamente interesan proposiciones puramente instrumentales, en muchas ocasiones construídas sobre información parcial, sometida a la urgencia que caracteriza la mayoría de las decisiones de carácter político.

De los objetivos que el *policy analysis* se propone cumplir, esto es, la formulación de proposiciones prescriptivas, se deriva lógicamente la serie de tareas que (idealmente en forma secuencial) todo analista debe llevar a cabo: proceder a identificar de manera completa los objetivos que persigue la institución política u organismo público correspondiente; a continuación, determinar el abanico de posibles alternativas que se pueden emplear para llevar a cabo los objetivos previamente establecidos; finalmente, seleccionar el medio o alternativa más adecuada de acuerdo con un conjunto de criterios especificados *a priori* (21). Es importante subrayar que dichas tareas no pueden desligarse fácilmente (y que, de hecho, no se producen de forma separada en el *policy analysis*); la determinación de las alternativas y la evaluación de la más adecuada constituyen en buena medida actividades interdependientes, al menos en la disciplina del *policy analysis*, tal como está estructurada hoy en día. A la discusión de dichas tareas y a su interrelación se dedican las dos siguientes secciones.

2.2. Racionalidad instrumental del *policy analysis*

La actividad llevada a cabo en el *policy analysis* se ajusta claramente al principio de racionalidad instrumental que impera en la actividad científica contemporánea.

electoral, las relaciones internacionales o la evolución de la estructura demográfica en los países subdesarrollados.

(21) Esta descripción de las tareas de un especialista en el análisis de un programa gubernamental es puramente ideal: la identificación de objetivos, la determinación de alternativas y su selección no siguen un orden preestablecido en la práctica en la mayoría de las ocasiones. Este modelo ideal, sin embargo, nos parece adecuado para discutir la estructura interna del *policy analysis*.

En una discusión todavía hoy particularmente lúcida, MAX WEBER (1949) distingue dos objetivos de toda actividad científica: la determinación de los medios adecuados para la consecución de determinados fines y la exploración del significado mismo del objeto (que se pretende conseguir). Al discutir el primer objetivo, WEBER no duda en asegurar que «el problema de la capacidad de los medios necesarios para la consecución de un fin dado es indudablemente accesible al análisis científico. En la medida en que somos capaces de determinar (dentro de los límites de nuestro conocimiento) qué medios son adecuados o no para la consecución de un fin propuesto, podemos de esta manera calcular las posibilidades de alcanzar un fin dado mediante ciertos medios a nuestra disposición» (1949, 52-3). En definitiva, y de acuerdo con criterios de carácter científico, es posible (y deseable) determinar, en primer lugar, cuáles son los medios apropiados para alcanzar el fin que se persigue. Y en segundo lugar, dilucidar, también con arreglo a principios científicos, cuál, de entre ellos, es el más conveniente. El criterio de selección entre los medios disponibles se considera, por tanto, de orden puramente técnico y desprovisto de todo elemento evaluativo.

Este principio de racionalidad instrumental o de adecuación medio-fin constituyó el eje central de la ciencia de la administración norteamericana anterior a la segunda guerra mundial (22). Siguiendo el predominio del modelo industrial taylorista de la época, el criterio de selección entre los diversos medios de acción consistió generalmente en un principio de eficiencia de costes. En este caso, eficiencia significaba la maximización de los recursos disponibles y, en definitiva, la selección del medio menos costoso (23).

El *policy analysis* se sitúa en el seno de esta tradición analítica. En cierta medida, constituye la metodología más refinada posible de que se dispone hoy en día para cumplir con el principio de racionalidad instrumental tal y como se halla definido en WEBER. Buena parte de las técnicas que componen el *policy analysis*, tales como la teoría de colas o la teoría de la decisión, aspiran a modelar de forma precisa distintos escenarios de acción, los medios correspondientes para alcanzar el objetivo especificado por la organización pública y los costes en que se incurren al utilizar una u otra posibilidad.

El *policy analysis*, no obstante, trasciende el concepto de adecuación medio-fin que lo originó. Tal y como indica SIMON (1947) (24), la estricta separación entre medios y fines abogada por WILSON en Estados Unidos y por WEBER en Europa no puede sostenerse concep-

(22) ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981) lo denominan «modelo I» de la administración pública.

(23) Solución que se corresponde con la forma más primaria del análisis coste-beneficio.

(24) Precisamente en el seno de su investigación sobre la aplicación del concepto de eficiencia en la administración pública.

tualmente. La hipótesis según la cual es posible decidir el medio más adecuado para llevar a cabo el fin que se persigue es de factura demasiado simple y de realización más que improbable. En general, emplear un medio cualquiera implica o bien la consecución a la vez de varios fines de carácter diverso o bien la obtención de un resultado solamente aproximado al que se perseguía en principio. Más importante y decisivo todavía es el hecho de que, aunque en un proceso de decisión se escogen las alternativas que se entiende son más adecuadas para la realización de los objetivos que se persigue, «los propios fines (...) son a menudo meramente instrumentales en relación a otros objetivos más generales. Esto nos conduce a la concepción de una serie o jerarquía de fines. Toda concepción de racionalidad tiene que ver con la construcción de cadenas de medios-fines de este género» (SIMON, 1947, 62). En otras palabras, dada la interdependencia que existe entre varios fenómenos, no se puede definir con exactitud una pura relación medio-fin. Por el contrario, un medio o instrumento determinado tiene siempre consecuencias que van más allá del fin estrictamente deseado.

En definitiva, un sistema de decisión científico estrictamente restringido a los términos «medio» y «fin» es puramente ilusorio. Dado que no es posible distinguir claramente entre ambos, se hace necesario considerar un sistema diferente para guiar la actividad de la administración de manera técnica (25). SIMON sustituye, a la luz del desarrollo de la teoría económica, los términos «medio» y «fin» por los conceptos de «alternativa» y de «consecuencia». Dado que no existen objetivos específicos para los que sea posible indicar medios de acción concretos, sólo es factible concebir las actividades y decisiones de la administración y sus órganos de manera genérica: esto es, como un proceso continuado de decisiones entre alternativas diferentes. En este modelo, toda organización se enfrenta con un flujo continuo de alternativas diversas; la organización calcula las consecuencias que cada una de ellas comporta y finalmente selecciona la que más se aproxima a su misión u objetivos.

Al sustituirse el estricto análisis de los medios más adecuados a un fin determinado, como proponía la primera literatura sobre la administración pública, por un análisis global de alternativas y consecuencias, cambia completamente el carácter de la ciencia de la administración. En este caso, la tarea de la ciencia de la administración consiste en definir un sistema adecuado para elegir la alternativa cuyos efectos más se aproximen a las preferencias de la organización.

(25) Aun cuando dicha distinción es factible, el principio de minimización de costes para seleccionar el medio a emplear constituye un criterio insuficiente a todas luces.

Efectivamente, la ciencia de la administración, tal y como es elaborada por SIMON (26), implica la formulación de una teoría de la decisión capaz de llevar a cabo eficazmente tres tareas: en primer lugar, determinar las alternativas que se ofrecen a cualquier organización (pública o privada) en cada momento; en segundo lugar, establecer las consecuencias que se derivan de cada una de las alternativas; por último, seleccionar, de acuerdo con un sistema consistente y racional, el curso de acción que maximice las preferencias de la organización. Es importante señalar que, aun cuando SIMON distingue entre el ámbito de hechos y el ámbito de valores en el campo de la administración (en sustitución de la distinción habitual entre medios y fines), la teoría de decisión racional que elabora engloba finalmente ambos. En su modelo de clara raigambre económica, todo actor (y, por tanto, toda institución) racional debe llevar a cabo los actos más adecuados para cumplir los fines que se propone; fines que, a su vez, se derivan de las preferencias que mantiene. Dado que, precisamente, la maximización de sus preferencias o de su utilidad —si se emplean términos propios de la teoría económica—, constituye el objetivo central de todo actor que se precie de racional, el cálculo o determinación de las diversas alternativas de acción y su evaluación, esto es, hasta qué punto se corresponden con las preferencias iniciales de aquél, se llevan a cabo simultáneamente.

En definitiva, esta nueva aproximación a las decisiones administrativas comporta la integración de dos funciones que antes aparecían separadamente (27). De una parte, la ciencia administrativa suministra técnicas y métodos capaces de modelar la realidad y de determinar las posibles alternativas de actuación a cada momento. De otra parte, pasa a evaluar, en función de las preferencias iniciales de la organización y de las consecuencias probables de cada acción, qué debe hacer aquélla.

(26) Esta discusión se funda en las aportaciones de la primera etapa del trabajo de SIMON (1947). Más adelante, SIMON (1955, 1956) inició la crítica del modelo racional clásico de maximización y lo sustituyó por un modelo de decisión limitada o de «satisfacción». Véase una reseña sobre este último en MARCH (1978).

(27) Aunque el hecho de mostrar la conexión entre análisis instrumental y evaluación es mérito, en cualquier caso, de SIMON, dicha integración se atisba en WEBER. En efecto, WEBER había indicado que, dadas las dificultades de las ciencias sociales en establecer el medio más apropiado para alcanzar un fin determinado, éstas podían también ofrecer los instrumentos necesarios para sopesar y comparar las consecuencias deseadas o temidas de una acción cualquiera: «Podemos contestar, por tanto, la pregunta: ¿qué “costará” la consecución de un fin deseado en relación a la pérdida prevista de otros valores? Dado que, en la vasta mayoría de los casos, todo objetivo perseguido “cuesta” o puede “costar” algo en este sentido, sopesar el objetivo de acuerdo con las consecuencias concretas de la acción que permite realizarlo no puede omitirse de la deliberación de personas que actúan en un sentido responsable» (1949, 53).

2.3. Policy analysis como técnica de evaluación

El doble carácter de cálculo técnico y de evaluación que la ciencia administrativa adquirió a partir del trabajo eminentemente teórico de SIMON tomaría cuerpo unos veinte años después en la disciplina del *policy analysis*, esto es, en el conjunto de sus técnicas, a la vez orientadas a la construcción y a la valoración de modelos y alternativas de acción administrativa.

Tal y como se ha indicado, la administración lleva a cabo de forma sistemática, mediante las técnicas del *policy analysis*, un proceso de evaluación en sus decisiones y actividades. En palabras de SIMON, este proceso de evaluación consiste en determinar el conjunto de estrategias que se le ofrecen: «A cada estrategia le corresponde un conjunto único de consecuencias. Un comportamiento racional implica un listado de las consecuencias en su orden de preferencia, y en la elección de aquella estrategia que se corresponde con la alternativa en el puesto más alto de la lista» (1947, 73).

La evaluación de las alternativas adquiere en la ciencia administrativa un peso del que carecía antes. Precisamente ordenar las alternativas en función de la bondad de sus consecuencias conlleva resolver a la vez los efectos de las acciones de la administración y la alternativa que escogerá dicha organización.

La propia naturaleza de las técnicas del *policy analysis* marca este giro fundamental en el carácter de la ciencia administrativa contemporánea. No se abandona en él el interés en determinar los instrumentos necesarios para la consecución de la misión de una organización en particular. Sin embargo, esta preocupación se integra en la búsqueda de un método lo suficientemente amplio y sistemático para recoger información y evaluar el cumplimiento mismo de la misión. El análisis coste-beneficio o la teoría de colas, que forman parte del utillaje del *policy analysis*, son ejemplos claros de este doble objetivo: simular y a la vez estimar posibles escenarios de la acción de la administración.

No en vano una de las preocupaciones centrales del *policy analysis* ha consistido en formular criterios adecuados para la valoración y selección de las alternativas de la administración. De manera explícita (STOCKEY y ZECKHAUSER, 1978) o implícita, derivada de las características de las técnicas de análisis que se emplean, el *policy analysis* ha recurrido a los principios sostenidos por la escuela de la economía del bienestar contemporánea como criterios fundamentales para guiar la selección y evaluación de las alternativas de actuación. De hecho, el *policy analysis*, especialmente en el uso del análisis coste-beneficio, ha llegado a ser declarado una rama aplicada de la economía del bienestar (RHOADS, 1985, 125; GOODIN, 1982).

De forma paralela a los principios de la economía del bienestar, las técnicas empleadas en la disciplina del *policy analysis* se basan ante todo en la adopción de soluciones que maximicen el bienestar social. Este objetivo central se desglosa a su vez en dos proposiciones relacionadas entre sí: se entiende, en primer lugar, que el bienestar colectivo o social deriva exclusivamente del bienestar de sus miembros, y en segundo lugar, que es necesario establecer algún criterio capaz de sopesar y agregar el bienestar individual de todos los ciudadanos al efecto de maximizar el bienestar social.

En todo momento, por tanto, el *policy analysis* ha dependido del estado actual de la teoría de la economía del bienestar para resolver de manera apropiada los problemas que se le plantean al intentar maximizar el bienestar social en la elección entre diversas alternativas posibles. En el marco de la «nueva» economía del bienestar (28), los criterios de selección de alternativas en el *policy analysis* obedecen a un sistema ordinal de utilidades para medir el bienestar individual (29) y a la adopción del principio genérico del óptimo de PARETO para decidir cuál constituye la opción más adecuada para maximizar el bienestar social (30).

La utilización del criterio de PARETO exige la formulación de una función de bienestar social que permita juzgar de forma explícita qué estado se corresponde con el óptimo de PARETO, es decir, en qué situación se maximiza el valor total de la utilidad social (31). La concepción de una función social de bienestar, sin embargo, constituye únicamente un concepto de carácter teórico, de operacionalización imposible dado que no existe un procedimiento correcto, en primer lugar, para realizar comparaciones interpersonales de bienestar y, en segundo lugar, para agregarlas, tal y como demuestra ARROW (1963).

Para evitar este problema, el *policy analysis*, especialmente al llevar a cabo análisis coste-beneficio, emplea un conjunto de procedimientos *ad hoc*, para estimar el impacto de las diversas alternativas en el bienestar social (STOCKEY y ZECKHAUSER, 1978; DRÈZE y STERN, 1987). O bien introduce criterios distributivos explícitos (32) o bien, si no desea in-

(28) La fecha de inicio de la «nueva» escuela, que surge como consecuencia de las objeciones realizadas a la economía del bienestar clásica por PIGOU, se ha fijado arbitrariamente en 1939 como resultado de la publicación de sendos trabajos de KALDOR y HICKS (LITTLE, 1957).

(29) Sustituyendo el concepto benthamita de «utilidad cardinal». Véase un análisis de la evolución del concepto de utilidad en FERGUSEN (1972).

(30) El óptimo de PARETO viene definido como aquel estado Q que es preferido al estado R si al menos una persona se halla mejor y nadie se halla peor en dicho estado Q respecto a R.

(31) ARROW (1963) ofrece un análisis completo de la búsqueda de la economía del bienestar de una función social de bienestar, en especial en los cap. 1 a 4 y 8.

(32) Este es el caso de FRIEDMAN (1984) al señalar la existencia de varias funciones sociales de bienestar como la benthamita o la rawlsiana, entre otras. En la función social de bienestar de BENTHAM se entiende que cualquier incremento en la suma agregada de utilidad supone un incremento del bienestar social. En el supuesto de una función rawlsiana, si este concepto se acep-

cluirlos, emplea el llamado principio de compensación. De acuerdo con el principio de compensación, un cambio de una situación determinada solamente se llevará a cabo si los que ganan con este cambio pueden compensar (al menos potencialmente) a los que resultan perjudicados, de forma tal que tanto unos como otros mejoren o como mínimo no empeoren en su situación, satisfaciendo de esta manera el criterio de PARETO. El análisis coste-beneficio en su forma más elemental no es más que una aplicación inmediata del principio de compensación tal y como fue concebido por KALDOR y por HICKS.

3. LIMITES DEL POLICY ANALYSIS

Hacia mediados de los sesenta, las expectativas que una década antes había generado el *policy analysis* dieron rápidamente paso al reconocimiento de los errores y los límites de la disciplina.

En su conjunto, el *policy analysis* y sus profesionales se mostraron incapaces de resolver por sí solos los problemas centrales de la sociedad norteamericana (HOOS, 1983) o siquiera de «racionalizar» el debate político nacional (SCHELLING, 1985). La introducción del sistema de programación presupuestaria del PPBS en la administración federal no resolvió lo que esencialmente constituía un proceso de decisiones políticas, sujetas a continuas deliberaciones y negociaciones entre los diversos poderes públicos y las agencias gubernamentales (WILDAVSKY, 1984). Por el contrario, el Congreso y la presidencia, en manos de partidos diferentes la mayor parte del tiempo, se dedicaron a emplear la información generada por una extensa red de analistas para justificar y reforzar posiciones políticas contrapuestas y hacer aún más compleja la política de Washington. Finalmente, en los años ochenta el *policy analysis* vería declinar su fortuna política al iniciar la administración Reagan un doble proceso de descentralización política y de desregulación económica que disminuiría las competencias de la administración federal y el rol de sus técnicos (33) (34).

ta dado el carácter abiertamente antiutilitarista de la teoría de la justicia de RAWLS, una sociedad tolerará desigualdades sólo en la medida en que permitan mejorar el bienestar de la persona con menos recursos.

(33) En 1981 una orden presidencial impuso la aplicación del análisis coste-beneficio sobre toda la normativa federal como requisito previo a su aprobación con la finalidad de racionalizar la actividad reglamentaria de la administración federal. No obstante, dado el carácter «neutral» de todo análisis coste-beneficio, dependiente de la imputación de costes y beneficios que se haga, su principal efecto ha consistido en reforzar el poder de la oficina del presupuesto (OMB) y centralizar las decisiones en el seno de la administración federal.

(34) CAMPBELL y NAULLS (1986) y ABERBACH y ROCKMAN (1989) ofrecen un análisis de la reducción de la importancia del *policy analysis* durante la última década.

Por otra parte, en el contexto de una crisis generalizada de confianza en las promesas de la racionalidad instrumental (35), los medios académicos iniciaron una profunda revisión de las premisas y aplicaciones del *policy analysis*, tanto en el orden empírico como en el ámbito normativo.

Aunque las críticas que se han llevado a cabo en el *policy analysis* son numerosas, se pueden reducir en general a dos cuestiones genéricas de carácter diferente aunque en última instancia ciertamente relacionadas entre sí. En primer lugar, el *policy analysis* se enfrenta con un problema de orden técnico o práctico. Acechado por problemas de información incompleta y de incertidumbre y sometido a los avatares de un debate político variable y heterogéneo, al *policy analysis* le es difícil determinar de manera completa el conjunto de alternativas factibles así como predecir con precisión sus consecuencias. En segundo lugar, el *policy analysis* se enfrenta con importantes críticas en el plano normativo: la filosofía moral, revitalizada en los últimos tiempos en la academia norteamericana, ha puesto en cuestión la validez de los criterios consecuencialistas que aquél emplea para evaluar las alternativas propuestas.

3.1. Límites del *policy analysis* en el plano empírico

El modelo de decisión racional propuesto por SIMON, que, como hemos visto, ha constituido el eje principal del *policy analysis*, ha sido sometido a una detallada crítica conceptual y propiamente empírica desde disciplinas y perspectivas metodológicas diferentes (ALLISON, 1971; LINDBLOM, 1959; WILDAVSKY, 1984).

Tal y como se ha discutido en la segunda parte, las técnicas que caracterizan el *policy analysis* tienen por objeto, de acuerdo con el modelo de racionalidad instrumental que lo sustenta, determinar con precisión los objetivos a cumplir de un programa, los hechos relevantes que lo atañen y la conexión existente entre cada alternativa posible y los objetivos que se persiguen. En cada uno de dichos pasos, sin embargo, el *policy analysis* sufre importantes limitaciones.

El *policy analysis* se halla en buena medida a merced del carácter conflictivo e inestable de la actividad de las instituciones públicas a las que pretende servir. En una organización administrativa cualquiera, sea ésta una dirección general, un ministerio o una empresa pública, los objetivos que se contienen en su programa político o administrativo o que se especifican en las normas legales que la gobiernan son esen-

(35) CROZIER (1980) ofrece una visión global de esta crisis de confianza en el *policy analysis* y en la racionalidad instrumental en general en los Estados Unidos.

cialmente genéricos, ambiguos y, a menudo, incoherentes. Por detallada que sea la normativa aprobada o por completos que sean los procedimientos administrativos existentes para limitar el ámbito de la «discrecionalidad administrativa» (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 1986, 409-454), es imposible derivar de la normativa legal, mecánica y unívocamente, de acuerdo con reglas universales e inalterables, cuál es el objeto exacto de esa organización administrativa (36). Por el contrario, sus responsables se ven forzados cotidianamente a tomar decisiones basadas en la reducida información disponible en cada momento, en el contexto de negociaciones constantes con otras organizaciones, subordinados y superiores (LAX y SEBENIUS, 1986), de acuerdo con tradiciones propias de la organización (SCHEIN, 1985), todo ello tamizado por un cierto tipo de conocimiento tácito desarrollado como resultado de una larga carrera profesional. Dadas estas circunstancias, las técnicas del *policy analysis*, al menos tal como se conciben en su sentido más estricto, son insuficientes para asegurar una interpretación correcta de la voluntad del legislador o del gobernante. Es más, estas técnicas analíticas se hallan subordinadas a la existencia de un proceso previo de discusión sobre el carácter de los objetivos que debe cumplir toda organización administrativa. Por tanto, el debate político público y el ejercicio de una constante reflexión por parte de los profesionales en el seno de la organización administrativa en la que las técnicas del *policy analysis* se aplican, deben necesariamente preceder y acompañar este último para hacerlo valioso y significativo.

No obstante, aun en los casos en que los objetivos de un programa o normativa legal son precisos o han sido interpretados y especificados de manera completa, el *policy analysis* adolece de otros límites, éstos propiamente técnicos, que menoscaban su potencia analítica.

En primer término, al analista escapan buena parte de los hechos relevantes necesarios para especificar cada decisión y sus consecuencias, de suerte que la información que aquél emplea suele ser fragmentaria e insuficiente. Dado este punto de partida, no es factible determinar de manera completa el conjunto de alternativas que se ofrece para cumplir el objetivo propuesto y, por tanto, el modelo de optimización que subyace en el *policy analysis* deviene de realización imposible (SIMON, 1957; MARCH, 1978).

En segundo término, y frente a las expectativas creadas por el *policy analysis*, ese conjunto de instrumentos analíticos es incapaz de predecir, en un entorno por naturaleza complejo y eminentemente marcado por la incertidumbre, las consecuencias finales de las alternativas

(36) MASHAW ofrece un análisis empírico de la ambigüedad e incoherencia de la normativa que regula ciertas actividades de la Seguridad Social norteamericana (1983) y de la circulación viaria (MASHAW y HARFST, 1990), respectivamente. Por su parte, y desde un punto teórico, FREDDI (1982) realiza una crítica exhaustiva del modelo de racionalidad legal.

que plantea. Los analistas son incapaces de controlar las condiciones del los «cuasi-experimentos» que llevan a cabo, cada situación examinada se revela única en el contexto humano e institucional en que se desarrolla, y los modelos que se diseñan son insuficientes para predecir el futuro siquiera más inmediato.

Tras los problemas específicos de orden empírico y metodológico del *policy analysis* norteamericano que acabamos de examinar, subyacen, en último extremo, los problemas fundamentales de lo que puede denominarse un paradigma «cientista» de la práctica profesional todavía dominante en los campos de la gestión pública y privada (37). En este paradigma, y en palabras de SCHÖN, «de acuerdo con el modelo de racionalidad técnica —la concepción de conocimiento profesional que ha conformado de manera más poderosa tanto nuestra manera de entender las profesiones como las relaciones institucionales entre investigación, educación y práctica—, la actividad profesional consiste en la resolución instrumental de problemas de forma rigurosa mediante la aplicación de teorías y técnicas científicas» (1983, 21). El buen profesional de la administración se corresponde con el gerente o funcionario que aplica de manera competente el instrumental analítico a su disposición, que estructura su organización y planifica su actividad de la manera más eficiente posible. Al profesional de la administración le basta con acudir a un arsenal teórico y metodológico, en principio cada vez más extenso y complejo, para resolver los problemas de gestión que se le presentan en su organización. Sus decisiones profesionales consisten, en definitiva, en aplicar reglas universales, derivadas en forma científica, a casos particulares (38). El *policy analysis* se integra fácilmente en esta concepción de la actividad administrativa; en último término, sofisticada o refina el camino trazado por la ciencia de la administración a principios de este siglo.

Es discutible, sin embargo, que la práctica profesional pueda reducirse al modelo de racionalidad técnica que se ha indicado. En primer término, y tal como se ha señalado con anterioridad, toda actividad técnica viene siempre precedida de un proceso en el que es necesario definir los problemas a los que debe aplicarse, un proceso que precisamente escapa a todo tratamiento puramente técnico y que, sin embargo, forma parte del trabajo cotidiano de todo profesional. En segundo lugar, la actividad profesional implica un tipo de actividades y exige

(37) La discusión que sigue debe buena parte al análisis de HARMON (1989), LARMORE (1987, cap. 1) y SCHÖN (1983), así como a las conversaciones mantenidas con el Prof. M. Barzelay sobre el estatus y desarrollo del ámbito de la gestión pública.

(38) Esta teoría de la administración se articula además eficazmente con la teoría contemporánea del Estado de Derecho que distingue (y a la vez relaciona) control democrático de la decisión política y neutralidad en la ejecución de la normativa aprobada democráticamente.

desplegar un conjunto de conocimientos y realizar una labor práctica que sobrepasa las técnicas analíticas del *policy analysis*.

En realidad, y contra las premisas del modelo técnico de la ciencia de la administración, pocas situaciones se presentan al profesional de la administración como problemas perfectamente definidos, necesitados tan sólo de los conocimientos técnicos del profesional. La toma de decisiones y la selección de alternativas más apropiadas tienen lugar en el seno de un proceso complejo y continuo en el que se definen a la vez los fines a perseguir y la naturaleza misma del problema que se plantea. En definitiva, «en la actividad práctica del mundo profesional, los problemas no se presentan al profesional como algo dado. Han de ser contruidos a partir de los materiales de situaciones problemáticas que de por sí son desconcertantes, confusas e inciertas» (SCHÖN, 1983, 40). En tal caso, si la definición de los problemas a resolver forma parte de la tarea del profesional, las normas puramente técnicas, en este caso las ofrecidas por el *policy analysis*, resultarán insuficientes (39).

En segundo lugar, la propia actividad del profesional de la administración no se reduce a la aplicación competente de reglas o técnicas de acuerdo con un método científico o lógico. La actividad profesional implica la combinación de elementos propiamente técnicos y de actividades que abarcan prácticas tales como discusiones políticas, negociaciones permanentes con aquellos afectados por las decisiones a tomar, o la aplicación constante del conocimiento tácito que acumula el profesional en el curso de su actividad de gestión. El profesional se halla embarcado en una actividad que exige de él la capacidad de reflexionar y de actuar al mismo tiempo, y de tomar decisiones que no pueden provenir de reglas excesivamente genéricas, sino que resultan de su interacción con otros profesionales, con los afectados por su actividad y con el público en general (40).

(39) El análisis de ABERBACH, PUTMAN y ROCKMAN (1981) es un botón de muestra del carácter de la actividad de la administración pública actual, inmersa en procesos eminentemente políticos.

(40) Lejos de la imagen de técnico y especialista dominante en el *policy analysis*, la literatura actual describe al gerente o administrador público como un profesional generalista que desarrolla sus actividades en el seno de una extensa red de intereses, funciones e instituciones. En LAX y SEBENIUS (1986) el administrador público aparece como un gerente que negocia constantemente con superiores, subordinados e iguales para llevar a cabo los objetivos del mandato que tiene encomendado. SCHÖN, por su parte, ofrece una descripción excelente del administrador público como un profesional que atiende a sus clientes y les presta sus servicios (1983, cap. 10).

3.2. Límites del *policy analysis* en el plano normativo

Dado el carácter de la mayor parte de las técnicas propias del *policy analysis*, dirigidas a examinar diferentes alternativas y a proporcionar al profesional de la administración criterios para seleccionar la más apropiada, los fundamentos normativos de la disciplina han sido objeto de un debate vigoroso en el mundo académico y profesional norteamericano en varios órdenes: la presunta neutralidad del análisis, la exclusión de criterios distributivos en la evaluación de las alternativas propuestas, y el posible conflicto entre estos criterios de decisión, mayormente utilitaristas, y la protección de derechos personales fundamentales.

Contrariamente a la presunta neutralidad de que el *policy analysis* hace gala, buena parte de las técnicas de esta disciplina —en especial aquellas que realizan funciones de evaluación—, presuponen siempre la utilización de principios de carácter normativo o político para determinar el ámbito de su aplicación (MACINTYRE, 1985). En efecto, para llevar a cabo cualquier análisis coste-beneficio es necesario delimitar *a priori* el abanico de alternativas que se examinarán, el sistema para medir y ordenar costes y beneficios, los valores y las preferencias en que se basará el análisis, el tiempo en que se medirán los efectos del proyecto evaluado (esto es, la tasa de descuento que se aplicará), y, por último, las consecuencias que se tendrán en cuenta. La determinación de estos criterios no se deriva automáticamente de las técnicas analíticas que se emplean sino que depende de las decisiones que tomen políticos, profesionales de la administración y analistas en cada caso. Así, por ejemplo, el impacto sobre el medio ambiente de sendos proyectos de extensión de una red ferroviaria o de construcción de un puerto deportivo recibe más atención hoy en día que hace dos décadas en cualquier análisis coste-beneficio; simplemente la situación política ha variado en grado notable y la opinión pública impone condiciones al crecimiento económico que antes no se exigían. En cualquier caso, todo ello no desmerece el valor del *policy analysis*; subraya, simplemente, la necesidad de integrarlo (o mejor todavía, de reconocer su integración real) en el proceso político y profesional en el que se llevan a cabo las decisiones de la administración pública (41).

(41) La literatura politológica y sociológica de corte radical sostiene que el *policy analysis* no solamente no es neutral sino que, bajo su pretensión de neutralidad, es empleado para racionalizar las posiciones políticas bien de grupos dominantes, bien de técnicos o especialistas que imponen su concepción específica del mundo con exclusión de todo debate político democrático.

Esta literatura, sin embargo, no resiste un examen detallado de sus posiciones. El conocimiento especializado, siempre necesario, se ha hecho imprescindible para gestionar situaciones profesionales de la administración pública cada vez más complejas en las sociedades democráticas contemporáneas. En realidad, una vez se suprime toda forma de conocimiento teórico o prác-

Buena parte del *policy analysis* se halla esencialmente informado por los principios de la economía del bienestar y, en definitiva, del utilitarismo. La estructura entera del modelo de decisión racional, basado en la definición de objetivos y alternativas y en la maximización de preferencias individuales y sociales, procede del utilitarismo. El debate en torno a los fundamentos normativos del *policy analysis* ha derivado, por tanto, del debate que se ha llevado a cabo en torno a las posibilidades del utilitarismo como sistema ético. La literatura en esta temática es abundante y este artículo no pretende en modo alguno examinarla con detenimiento (42). Tan sólo se apuntarán brevemente dos problemas centrales del *policy analysis*, relativos a sus técnicas de evaluación y en especial al análisis coste-beneficio: la ausencia de criterios certeros de justicia distributiva y la posible violación de derechos personales.

El criterio de eficiencia, o de óptimo de PARETO, que en general guía la disciplina del *policy analysis*, no tiene en consideración, aun en su forma atenuada a través del principio de compensación, las consecuencias distributivas de las acciones o decisiones administrativas que informa.

En la forma más pura (y más extendida) del análisis coste-beneficio, el analista determina qué proyecto o alternativa maximiza el impacto neto con independencia de la distribución de los costes y los beneficios entre la población afectada. Mediante este sistema, y a través de la aplicación del principio de compensación, se satisface el criterio del óptimo de PARETO, según el cual nadie pierde o resulta perjudicado en términos relativos. Efectivamente, si, cuando los beneficios totales exceden los costos totales, se aplica, de forma hipotética al menos, el principio de compensación, la situación de todos los afectados por el proyecto necesariamente mejora o permanece idéntica.

Aun cuanto la maximización de beneficios conduce a una solución eficiente u óptima, este criterio de evaluación no tiene en cuenta los efectos distributivos de cada alternativa entre los ciudadanos afectados. Soluciones máximamente eficientes no necesariamente pueden considerarse justas de acuerdo con otros criterios (como el de la distribución equitativa de recursos). Además, en ciertas ocasiones, la utilización del criterio del óptimo de PARETO puede bloquear la puesta en práctica de programas redistributivos cuyo impacto neto no cumple el criterio de maximización.

tico, es mucho más probable que se caiga en los problemas y peligros contra los que nos advierte esta escuela radical. El problema fundamental es otro: se trata de determinar las fuentes del conocimiento especializado y de articular éste en el debate político de una sociedad democrática de manera satisfactoria.

(42) SEN y WILLIAMS (1982) y SMART y WILLIAMS (1973) ofrecen un panorama de las críticas más recientes del utilitarismo como doctrina ética.

El principio de eficiencia empleado en el *policy analysis* no necesariamente excluye la integración de principios propios de justicia distributiva (43). Sin embargo, la introducción de éstos exige un debate de carácter político que el *policy analysis* por sí solo no puede resolver de forma mecánica.

Más importante aún constituye la posibilidad de que el análisis coste-beneficio, al tener por objeto la maximización del impacto neto de un proyecto determinado, esto es, del bienestar social que éste produce, pueda conducir a sacrificar los derechos personales fundamentales o la situación de minorías de la población. Imaginemos que al objeto de aprobar o rechazar la construcción de una extensa red de autovías se lleva a cabo un análisis coste-beneficio en el que se concluye que los beneficios que comporta para una región sobrepasan con mucho el perjuicio causado a ciertas comunidades rurales o al medio ambiente. Aunque el análisis coste-beneficio ofrece un método expeditivo y eficaz para tomar decisiones, su aplicación mecánica puede plantear graves problemas de orden ético: un sistemático análisis coste-beneficio puede justificar la movilización de grandes masas de población para mejorar estructuras urbanísticas, la violación de derechos personales para combatir más eficazmente la delincuencia, o la reducción de servicios sanitarios utilizados por un porcentaje muy reducido de la población (44).

4. CONCLUSIONES

Enraizado en un modelo técnico e instrumental de la actividad administrativa, y bajo el ejemplo de un modelo «fordista» de gestión empresarial, el *policy analysis* conoció un crecimiento espectacular en los sesenta en los Estados Unidos. Profesionales y académicos, impulsados por la expansión de la administración federal en tiempos de Kennedy y Johnson, promovieron la aplicación de instrumentos analíticos y matemáticos de género diverso con la esperanza de solucionar de forma definitiva los problemas todavía sin resolver en una sociedad en el ápice de la abundancia.

La realidad cotidiana de la gestión pública y la existencia de una sociedad democrática sometida a debate constante se encargaron de mostrar las dificultades prácticas, políticas y normativas con las que se enfrenta una disciplina de carácter exclusivamente instrumental. Tras una corta década de predominio en las grandes escuelas e institucio-

(43) Véase *supra* nota 32. STOCKEY y ZECKHAUSER (1978, 155-158, 281-283) proponen algunas pautas para integrar criterios redistributivos en el análisis coste-beneficio tradicional.

(44) Un análisis sistemático de esta problemática puede hallarse en WACHS (ed.) (1985).

nes dedicadas a la investigación en materia de administración pública, el *policy analysis* experimentó un rápido retroceso y entró en un tiempo de crisis y relativo declinar, proporcional a las expectativas que había generado.

Tal y como se ha indicado, el *policy analysis* es técnicamente incapaz de modelar y evaluar la realidad que analiza: la información que emplea es fragmentaria e insuficiente, las técnicas que lo componen producen solamente simulaciones y predicciones imperfectas de las posibles alternativas y escenarios de acción de la administración, y sus resultados están siempre sujetos a la discusión y al «buen criterio» de los gerentes que lo utilizan y los analistas que lo producen.

El modelo instrumental y técnico sobre el que se fundamenta el *policy analysis* responde sólo parcialmente a la actividad del profesional de la administración. Este último opera en el seno de una institución que cuenta con tradiciones organizativas propias, y ha de manejar a la vez recursos financieros y humanos sujetos a negociaciones constantes, y de responder a mandatos y demandas variables, múltiples e incluso poco definidas.

En una sociedad descentralizada y habituada a la discusión permanente de todos los asuntos públicos como la norteamericana, el *policy analysis* experimenta una dificultad añadida: los políticos prefieren votar leyes simbólicas que reconocen derechos con carácter universal a realizar penosos análisis coste-beneficio; los conflictos de competencias, objetivos y recursos que se plantean entre Estados y administración federal sólo pueden resolverse mediante constantes negociaciones al más alto nivel; presidencia y Congreso emplean en sus discusiones fuentes de información diferentes, y la opinión pública exige soluciones rápidas a preocupaciones nuevas y cambiantes, tales como la pérdida de competitividad internacional o la protección del medio ambiente, que no existían unos años antes (HEYMANN, 1987).

Las dificultades e insuficiencias de orden instrumental o práctico que caracterizan al *policy analysis* han reducido pero no eliminado su importancia en el quehacer de la administración pública y el sistema político norteamericanos. Tal y como se ha indicado al principio de este artículo, el *policy analysis* forma parte de un extenso conjunto de técnicas y de formas de conocimiento práctico que informan la actividad administrativa. Nadie pone en duda que el *policy analysis* ofrece un conjunto de instrumentos analíticos que producen información significativa y ayudan a estructurar las decisiones de la administración. Sin suplantar en ningún momento el rol central que corresponde a los profesionales de la administración en la definición de objetivos, en la movilización de los recursos disponibles y en la determinación de la secuencia de actuaciones a realizar, el *policy analysis* ejerce un papel informativo y racionalizador en el marco de la gestión, necesariamente compleja y volátil, de la administración pública.

El lugar del *policy analysis* en la práctica de la administración pública se halla todavía en proceso de discusión y de análisis. Todo parece indicar, no obstante, que, tras la crisis intelectual de los setenta, y como buena parte de los profesionales de la disciplina admite abiertamente, el *policy analysis* sólo será capaz de jugar un papel sustancial en la gestión de la administración pública si se operan dos cambios sustanciales en su *estatus* y modo de empleo. De una parte, debe aceptar su integración en el seno de una ciencia de la administración compuesta por una pluralidad de elementos prácticos y teóricos, tales como el diseño institucional (MARCH y OLSEN, 1989), el aprendizaje social (FRIEDMANN, 1987, pp. 181-223; SCHÖN, 1983) o la gestión pública estratégica (LAX y SEBENIUS, 1986; MOORE, 1982). De otra parte, ha de ajustarse explícitamente a los imperativos del debate político y de los intereses de las instituciones políticas y administrativas a las que sirve (NELSON, 1977, SCHELLING, 1985; WEISS, 1977).

BIBLIOGRAFIA

- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D., y ROCKMAN, B. A.: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.
- ABERBACH, J. D., y ROCKMAN, B. A.: «On the Rise, Transformation, and Decline of Analysis in the US Government», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2, 293-314, 1989.
- ADLER, E.: «Arms Control, Disarmament and National Security: A Thirty Year Retrospective and a New Set of Anticipations», en *Daedalus*, Invierno, pp. 1-20, 1991.
- ALLISON, G.: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971.
- ARROW, K. J.: *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press, 1963.
- BARZELAY, M., y O'KEAN, J. M.: *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.
- BOBROW, D. B., y DRYZER, J. S.: *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press, 1987.
- BREWER, G. D., y DE LEON, P.: *The Foundation of Policy Analysis*, Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1983.
- CAMPBELL, C., y NAULLS, D.: «Social Science Training as Related to the Policy Roles of US Career Officials and Appointees: The Decline of Analysis», en BULMER (ed.) *Social Science Research and Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- CAMPBELL, D. T., y STANLEY, J. C.: *Experimental and Quasiexperimental Designs for Research*, Chicago, Rand McNally, 1963.
- CHANDLER, A. D. Jr.: *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

- CHURCHMAN, C. W.: *The Systems Approach*, Nueva York, Dell, segunda edición (edición original: 1968), 1979.
- CRANDALL, R., y LAVE L. (eds.): *The Scientific Basis of Health and Safety Regulation*, Washington, DC, Brookings Institution, 1981.
- CROZIER, M.: *Le mal américain*, París, Fayard, 1980.
- CYERT, R., y MARCH, J. B.: *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1963.
- DREZE, J., y STERN, N.: «The Theory of Cost Benefit Analysis», en *Handbook of Public Economics*, vol. II, cap. 14, 1987.
- FERGUSEN, C. P.: «Theory of Utility and Preference: Historical Approach», en FERGUSEN, *Microeconomic Theory*, Irwin, cap. 1, 1972.
- FOX, D. M.: «Health Policy and the Politics of Research in the United States», en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 15, 481-99, 1990.
- FREDDI, G.: «Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionali», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 12, 183-211, 1982.
- FRIEDMAN, L. S.: *Microeconomic Policy Analysis*, Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1984.
- FRIEDMANN, J.: *Planning in the Public Domain*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, vol. I, 1986.
- GERTH, H. H., y MILLS, C. W.: *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, 1946.
- GOODIN, R. E.: *Political Theory and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1982.
- GOODNOW, F. J.: *Politics and Administration*, Nueva York, MacMillan Co., 1900.
- GRAMLICH, E.: *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1981.
- GREENBERG, D. H., y ROBINS, P. K.: «The Changing Role of Social Experiments in Policy Analysis», en *Journal of Policy Analysis and Management*, 5, 340-62, 1986.
- GULICK, L.: «Notes Toward a Theory of Organization», en L. GULICK y L. URWICK (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, p. 3-45, 1937.
- HARMON, M. M.: «“Decision” and “Action” as Contrasting Perspectives in Organization Theory», en *Public Administration Review*, marzo/abril, pp. 144-50, 1989.
- HEYMANN, P.: *The Politics of Public Management*, New Haven, Yale University Press, 1987.
- HOOS, I. R.: *Systems Analysis in Public Policy. A Critique*, Berkeley, Cal., University of California Press, segunda edición revisada, 1983.
- KEENEY, R. L., y RAIFFA, H.: *Decision Making with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1976.
- KNOTT, J. H., y MILLER, G. J.: *Reforming Bureaucracy. The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, Inc, 1987.
- LARMORE, C. E.: *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

- LAVE, L.: *The Strategy of Social Regulation*, Washington, DC, Brookings Institution, 1981.
- LAX D. A., y SEBENIUS J. K.: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, The Free Press, 1986.
- LINDBLOM, C. E.: «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19, 79-99, 1959.
- LITTLE, I. M. D.: *A Critique of Welfare Economics*, Oxford, Clarendon Press, segunda edición, 1957.
- LUCE, R. D., y RAIFFA, H.: *Games and Decisions*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1957.
- MACINTYRE, A.: *Utilitarianism and the presuppositions of cost-benefit analysis: An essay on the relevance of moral philosophy to the theory of bureaucracy*, en WACHS, M. (ed.), cap. 11, pp. 216-232, 1985.
- MAIER, C. S.: «Society and factory», en *In search of stability: explorations in historical political economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-69, 1987.
- MARCH, J. G.: «Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice», en *Bell Journal of Economics*, 9, 587-608, 1978.
- MARCH, J. G., y OLSEN, J. P.: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.
- MARCH, J. G., y SIMON, H. A.: *Organizations*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1958.
- MASHAW, J. L.: *Bureaucratic Justice. Managing Social Security Disability Claims*, New Haven: Yale University Press, 1983.
- *Due Process in the Administrative State*, New Haven: Yale University Press, 1985.
- MASHAW, J. L., y HARFST, D.: *The Struggle for Auto Safety*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990.
- MILLER III, J. C., y YANDLE, B.: *Benefit-Cost Analyses of Social Regulation*, Washington, DC, American Enterprise Institute, 1979.
- MISHAN, E. J.: *Cost-Benefit Analysis*, Nueva York, Praeger, 1976.
- MOORE, M. H.: *Notes on the Design of a Curriculum in Public Management*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mimeografiado, 1982.
- «Social Science and Policy Analysis. Some Fundamental Differences», en CALLAHAN, D., y JENNINGS, B. (eds.), *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*, Nueva York, Plenum Press, cap. 11, pp. 271-91, 1983.
- NAGEL, S. S.: *Public Policy: Goals, Means, and Methods*, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.
- NELSON, R. S.: *The Moon and the Ghetto*, Nueva York, W. W. Norton, 1977.
- OSTROM, V.: *The Intellectual Crisis in Public Administration*, University, Al., The University of Alabama Press, segunda edición, 1989.
- PESKIN, H. M., y SESKIN, E. P.: *Cost-Benefit Analysis and Water Pollution Policy*, Washington, DC, Urban Institute, 1975.
- PRICE, D. K.: *America's Unwritten Constitution: Science, Religion, and Political Responsibility*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1983.
- QUADE, E. S. (ed.): *Analysis for Military Decisions*, Chicago, Rand McNally, 1966.

- QUADE, E. S.: *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, American Elsevier, 1975.
- RAIFFA, H.: *Decision Analysis*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1968.
- RHOADS, S. E.: *Policy Analysis in the Federal Aviation Administration*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1974.
- *The Economist's View of the World. Government, Markets, and Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- RIVLIN, A. M.: *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, DC, Brookings Institution, 1971.
- SCHEIN, E. H.: *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1985.
- SCHELLING, T.: *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960.
- «Policy Science as a Science of Choice», en GANAPHATHY, R. S. et al. (eds.), *Public Policy and Policy Analysis in India*, Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1985.
- SCHLAIFER, R.: *Analysis of Decisions Under Uncertainty*, Nueva York, McGraw-Hill, 1969.
- SCHÖN, D. A.: *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, Nueva York, Basic Books, 1983.
- SEN, A. K., y WILLIAMS, B. (ed.): *Utilitarianism and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- SIMON, H. A.: *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York, Free Press, 1947.
- «A Behavioral Model of Rational Choice», en *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118, 1955.
- «Rational Choice and the Structure of the Environment», *Psychological Review*, 63, 129-138, 1956.
- *Models of Man: Social and Rational*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1957.
- SKOWRONEK, S.: *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- SMART, J., y WILLIAMS, B.: *Utilitarianism: For and against*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.
- STOCKEY, E., y ZECKHAUSER, R.: *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York: WW Norton and Co, 1978.
- SUBIRATS, J.: «Notas acerca del Estado, la Administración Pública y las políticas públicas», en *Revista de Estudios Políticos*, 59, 173-97, 1988.
- SUGDEN, R., y WILLIAMS A.: *The Principles of Practical Cost-Benefit Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1978.
- THOENIG, J. C.: «L'analyse des politiques publiques», en *Traité du Science Politique*, GRAWITZ y LECA (eds.), París, PUF, 1985.
- VON BERTALANFFY, L.: *General System Theory: Foundations, Development, Applications*, Nueva York, George Braziller, 1968.
- VON NEUMANN, J., y MORGENSTERN, O.: *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1944.
- WACHS, M. (ed.): *Ethics in planning*, New Brunswick, NJ, Center for Urban Policy and Research, 1985.

- WALDO, D.: *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Nueva York, Ronald Press, 1948.
- WEBER M.: «Objectivity» in Social Science and Social Policy», en SHILS, E. A., y FINCH, H. A. (eds.), *The Methodology of the Social Sciences. Max Weber*. New York, The Free Press, pp. 49-112, 1949.
- WEISS, C. H.: «Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research», en *Policy Analysis*, 3, 531-545, 1977.
- WIENER, N.: *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*, Boston: Houghton Mifflin, 1950.
- WILDAVSKY, A.: *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown, 1984.
- WILSON, W.: «The Study of Administration», en *Political Science Quarterly*, 2, 197-222, 1888.