

4. EL MODELO INCREMENTAL	45
4.1. LAS BASES DEL MODELO	45
4.2. VALORES MARGINALES	49
4.3. EL PROBLEMA DE LA COMPROBACIÓN	49
4.4. COMPLEJIDAD Y EQUILIBRIOS	50

4. EL MODELO INCREMENTAL

Una de las aproximaciones más influyentes en la teoría de las decisiones públicas es el llamado modelo incremental. Este modelo se conoce también con otras tres denominaciones. Una es “el método de las comparaciones limitadas sucesivas”, otra es la “ciencia de salir del paso”, que es el título del artículo en el que Lindblom lo planteó en 1959²⁶ y, finalmente, “el método de atacar el problema por las ramas”; en contraste con la idea de ir a la raíz de los problemas como lo hace el modelo racional que analizamos en el capítulo anterior.

4.1. LAS BASES DEL MODELO

El modelo incremental parte de la consideración de que el modelo racional es poco útil para la formulación de políticas públicas. Este último, argumenta Lindblom, es una aproximación básicamente teórica que muy pocas veces se da en la realidad. Su limitante principal es que sus supuestos más importantes (acuerdo en los objetivos e información exhaustiva) son una quimera.

Es altamente improbable que en una sociedad moderna haya un consenso sin fisuras en un objetivo político. Los acuerdos se dan solamente en los objetivos permanentes de una nación y esos se adoptan por decisiones colectivas. Y aun si existe un acuerdo en un objetivo final, como planteamos en el ejemplo de los libros de texto, es altamente probable que haya discrepancias, a menudo irreconciliables, en los subobjetivos y en los métodos para conseguirlos.

Una segunda objeción al método racional es que se funda en el supuesto de que existe una teoría general que nos permite prever comportamientos y

²⁶ El título original del artículo es “The Science of Muddling Through”. Véase, “La ciencia de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, *op. cit.*

tendencias, así como información completa sobre las causas del problema y los recursos para resolverlo.

La propuesta de Lindblom distingue entre el incrementalismo simple y el desarticulado. El simple es el que “se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido”,²⁷ y es uno de los elementos del análisis incremental desarticulado. Este último es una variante del análisis estratégico, es decir, el que se limita al conjunto de estrategias calculadas y elegidas para simplificar problemas de políticas.²⁸

La base del análisis estratégico es la misma que la del modelo incremental:

...ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación... pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto.²⁹

La dificultad de alcanzar el objetivo óptimo diluye, en las estructuras de decisión de un gobierno, la posibilidad de mejorar cualitativamente el análisis de alternativas probables. Por el contrario, la suposición de que el ideal no será alcanzado, pero que sí se conseguirá un objetivo satisfactorio, permite la definición de estrategias más adecuadas.

La estrategia, según Lindblom, es la elección informada y consciente de métodos de simplificación de los problemas. Dicho de manera más clara, el análisis estratégico es el que potencia las capacidades de decisión pues permite analizar con detalle y profundidad la relación real que existe entre los medios y los fines de una organización.

Pongamos un ejemplo. Pensemos en un tema de palpitante actualidad: la inseguridad pública. Toda la sociedad puede estar de acuerdo en que es un flagelo que se debe combatir. Sin embargo, carecemos de una teoría general que explique el fenómeno de la delincuencia y, por consiguiente, no se dispone de una política que esté por encima de los debates para erradicar o reducir el problema. Los diferentes actores pondrán énfasis en diversos aspectos para explicarlo. En términos esquemáticos, podemos decir que existen tres tipos de argumentos para explicar la delincuencia:

²⁷ Charles Lindblom, “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 229.

²⁸ *Ibid.*, p. 230.

²⁹ *Ibidem.*

Económicos. La crisis económica genera desempleo y pobreza. Sin ir muy lejos, es posible decir que aun en esta interpretación existirán diferencias. Algunos dirán que es un fenómeno coyuntural, que se explica por una recesión temporal. Otros dirán que el problema es estructural, que el modelo económico es incapaz de generar el bienestar necesario para erradicar el problema. Otros dirán que en la naturaleza del capitalismo está el generar delincuencia.

Sociales o normativos. Se trata de explicaciones que se centran en la marginación social (imposibilidad de acceder al sistema educativo, por ejemplo) o en el resentimiento de grupos a los que la sociedad margina por un efecto de desviación social, que puede explicarse por problemas étnicos, raciales, familiares o sociales (formación de pandillas).

Jurídico-policiacos. Este tipo de aproximación se caracteriza por señalar las insuficiencias (corrupción) o la impericia de las corporaciones policiacas, o por lo inadecuado del sistema legal y penal.

Tenemos pues, sobre la mesa, el problema central. Aunque todos puedan concordar en atacar el problema, todos tienen visiones diferentes del mismo. La discrepancias se harán más fuertes a la hora de establecer políticas concretas. Con estos elementos como contexto, imaginemos a un funcionario público cuya responsabilidad es la seguridad en una ciudad donde el número de actos delictivos es de mil diarios en promedio, al cual se le pide que baje ese índice en un plazo de seis meses.

Atenderá las deliberaciones del cabildo, de los partidos políticos y de su propio cuerpo de asesores. Durante este periodo escuchará los planteamientos que antes expusimos sobre el origen de la delincuencia. Al mismo tiempo, valorará los recursos de que dispone (hombres, armas, disposición de colaboración, liderazgo, dinero, tiempo) y sus restricciones (leyes, usos y costumbres como la “mordida”, voluntad política de sus superiores, derechos humanos, etcétera).

De acuerdo con el modelo racional, el funcionario deberá estar en condiciones de evaluar todo este conglomerado de información y elegir la mejor alternativa. Imaginemos que planteara una política basada en los siguientes ejes:

- a. Proponer un subsidio a los desempleados.
- b. Abrir el sistema escolar a todos los que quisieran entrar sin restricciones de ningún tipo.
- c. Poner módulos de atención familiar.
- d. Desarrollar una infraestructura deportiva para encauzar a los jóvenes a la práctica del deporte.

- e. Dar plenos poderes a la policía para interrogar y detener a ciudadanos sospechosos.
- f. Instaurar la pena de muerte para los delincuentes reincidentes.

Si se reúnen estas condiciones, plantearía nuestro funcionario, se podría reducir el número de delitos a 250 diarios.

En un contexto social, político y administrativo real la política encontraría dos tipos de restricciones. La primera es el conflicto de competencias entre las diversas dependencias. La Secretaria de Hacienda podría argumentar que no existen los recursos para financiar un programa de seguro para los desempleados y además que esa política es contraria a los postulados ideológicos del gobierno.

La Secretaria de Educación podría estar de acuerdo con la idea del subsidio, pero podría argumentar que suprimir los criterios de selección impactaría negativamente en la calidad de la educación.

La instalación de módulos de atención familiar no encuentra objeciones mayores, el problema es que no se dispone, en el corto plazo, del número de personas capacitadas para llevar adelante el proyecto.

Respecto a la infraestructura deportiva hay disposición pero los grupos sociales que carecen de vivienda presionan al gobierno ocupando los espacios destinados al deporte para instalar sus hogares.

En lo que toca a los dos últimos puntos, la opinión pública se muestra escéptica en lo relativo a incrementar los poderes de las policías para actuar con un mayor margen de discrecionalidad y, sobre todo, para autorizar la pena capital.

Tenemos, en consecuencia, un conflicto de organización administrativa. El jefe de la policía no puede supeditar el éxito de su gestión a que las restantes dependencias públicas acepten su modelo. Además, la sociedad estará de acuerdo sólo con algunos puntos de su política, dependiendo del sector social de que se trate. Es, por otra parte, discutible que la teoría en la que se funda la decisión sea omnicompreensiva.

Como bien resume Etzioni, “los modelos racionalistas suelen otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación. El enfoque incrementalista plantea un modelo opuesto... que parte del supuesto de que se tiene poco control del entorno”.³⁰ Como hemos visto en nuestro ejemplo, esta es una suposición muy alejada de la realidad. El modelo incremental propone fijar la atención en un segundo nivel, el de los valores marginales, el cual presentamos a continuación.

³⁰ Amitai Etzioni, “La exploración combinada de un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, op.cit.

4.2. VALORES MARGINALES

El método incremental propone ubicar la decisión pública en valores marginales y no en los valores centrales, es decir, en los grandes temas. Los administradores públicos —sugiere Lindblom— “han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de valores”.³¹ Dicho de otra manera, quien decide en la administración pública no se ocupará de la raíz sino de las ramas.

Para tomar sus decisiones de política, el administrador público centrará su atención en un campo limitado de problemas con soluciones social y administrativamente aceptables, y no fijará su evaluación en los diferentes cursos de acción que estén fuera de su control.

Una vez delimitado su campo de acción, el funcionario se ocupará no de elegir la mejor de las políticas posibles, puesto que no es factible llevarla a cabo, sino aquellas que ofrezcan un incremento de valor marginal respecto a las políticas anteriores o a las políticas alternativas. Para ello procede a realizar comparaciones específicas de las ventajas que ofrece una u otra política. Es evidente que, situado en esta perspectiva, el administrador no está obligado a estudiar o a considerar los grandes valores u objetivos, sino a ocuparse de tomar las decisiones gerenciales que hagan funcionar o permitan conducir mejor la política elegida. Esta fragmentación, que desde una perspectiva abstracta es negativa, es una constante en los Estados modernos. Más adelante, cuando consideremos el modelo de análisis de Allison, podremos aquilatar mejor su importancia.

4.3. EL PROBLEMA DE LA COMPROBACIÓN

Si en el método racional la comprobación de que una política es la mejor es precisamente su resultado, la perspectiva incremental renuncia a ese objetivo por considerarlo inalcanzable y elige el criterio de validación, que es igualmente controvertido. “Para el método de las comparaciones sucesivas limitadas —dice Lindblom— la comprobación es el acuerdo respecto de la política misma, un acuerdo siempre posible aun cuando no sea posible llegar a un acuerdo respecto de los valores”.³²

Dicho de otra manera, puede establecerse un acuerdo en la política aunque no haya acuerdo en los objetivos finales y ese acuerdo es *per se* la comprobación

³¹ Charles Lindblom, “Todavía tratando de salir...”, *op.cit.*, p. 209.

³² *Ibid.*, p. 212.

de la eficacia del método. Un ejemplo que puede ser útil para ilustrar este punto es el caso de un partido conservador que llega al poder en un Estado en donde existe un sindicalismo corporativo vinculado a un partido populista. Existe un tercer partido, de inspiración socialista, que lucha por un modelo de sindicalismo de clase. El objetivo central del gobierno conservador puede ser debilitar al máximo la estructura sindical por considerarla un freno a la inversión productiva. El socialista también está interesado en derribar la estructura corporativa por ser contraria a sus ideales e intereses. Aunque el partido conservador y el socialista no están de acuerdo en el objetivo final, pueden estarlo en la política de debilitamiento de la estructura corporativa. En otras palabras, no hay acuerdo en los objetivos últimos de la decisión pero sí en la política a seguir.

4.4. COMPLEJIDAD Y EQUILIBRIOS

Otra de las bases del método incremental es la reducción de la complejidad. Reducir el número de aristas que puede tener un problema, sugiere el método, hace más ágil y funcional la conducción pública. La simplificación de los problemas se consigue al limitar las comparaciones entre las diversas políticas (ya no se discute todo el problema o la raíz del problema) y se consideran sólo aquellas que ofrecen ventajas marginales respecto de la situación que se pretende cambiar.

La consecuencia inevitable de una aproximación fragmentada a los problemas generales es que en la dispersión de las dependencias se pierdan valores importantes o un alto grado de eficacia en la acción gubernamental. Este riesgo es minimizado por Lindblom con dos proposiciones altamente polémicas: la de los “perros guardianes” y la del “ajuste mutuo”.

Según este autor “las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. No se mueven a grandes saltos”.³³ En los sistemas políticos modernos opera un mecanismo de reducción de las discrepancias, que el autor denomina “ajuste mutuo”. En los últimos años esta visión ha derivado hacia una teoría que está de moda: la teoría del centro político. Todos los actores que aceptan las reglas del sistema tienden a alejarse de los extremos radicales para conseguir el apoyo de las mayorías. En las democracias estables los ciudadanos son poco proclives a cambios bruscos que puedan romper los equilibrios sociales, políticos y económicos. Por lo tanto, los partidos y las organizaciones sociales tienden a incrementar sus valores marginales aunque renuncien a sus objetivos últimos. Los partidos socialistas europeos, por ejemplo,

³³ *Ibid.*, p. 215.

han moderado sus objetivos finales (como conseguir la igualdad) para acceder y, en su caso, permanecer en el gobierno.

El segundo elemento es el de los “perros guardianes”. Según Lindblom “cada valor o interés importante tiene su perro guardián” que amenaza a quienes intentan vulnerar sus intereses enseñando los dientes. En el conflicto social más evidente, el de capital *versus* trabajo, la cuestión es transparente. Si un gobierno decide un conjunto de políticas en contra de los empresarios o grupos financieros, éstos pueden amenazar con el retiro de sus inversiones si no se reconsideran las políticas. En el caso de los trabajadores, si un gobierno decidiera reducir el monto de las jubilaciones o prestaciones, éstos pueden amenazar con la movilización o la huelga. Es decir, cada interés tiene su perro guardián.

La defensa del método incremental se ancla a la naturaleza misma del proceso político. Como vimos en los capítulos anteriores, la política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados, que van cambiando a la luz de nuevas consideraciones o necesidades.

La aplicación del método incremental, dicen sus defensores, permite evitar errores de conducción que desgarran a la sociedad, pues su forma de acción se basa en el método de ensayo y error en pasos pequeños, y no fomenta políticas temerarias.

En el fondo de la discusión están los horizontes de cambio que se puede plantear una sociedad. La visión incremental parte de una concepción más conservadora e incluso timorata, dirán los críticos, pero que ciertamente es más realista y estabilizadora. Es evidente —dicho sea de paso— que la defensa de la estabilidad es un valor que defienden los grupos que se benefician del *statu quo*.