

92



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**EL INCREMENTALISMO DE CHARLES LINDBLOM: UN
ESQUEMA PARA LA TOMA DE DECISIONES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
ELIAS RAFFUL VADILLO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres

...la ciencia, coronación de un mundo del espíritu, no encuentra su acabamiento en sus inicios. El comienzo del nuevo espíritu es el producto de una larga transformación de múltiples y variadas formas de cultura, la recompensa de un camino muy sinuoso y de esfuerzos y desvelos no menos arduos y diversos.

G. W. F. Hegel

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
1. La ciencia de salir del paso	9
1.1 ¿Qué son las políticas públicas?.....	9
1.2 El Racionalismo	13
1.3 La postura de Lindblom.....	17
1.4 Teoría vs práctica.....	23
1.5 Análisis exhaustivo o cambios marginales.....	27
CAPÍTULO SEGUNDO	
2. El Incrementalismo como modelo de políticas públicas ..	31
2.1 El incrementalismo político.....	32
2.1.1 El ajuste mutuo partisano.....	37
2.2 El análisis incremental.....	41
2.2.1 El Incrementalismo desarticulado.....	43
2.3 Valores y políticas	47
2.4 Fines y medios: una elección simultánea.....	49
2.5 El análisis limitado	51
2.6 La sucesión de comparaciones	52

CAPÍTULO TERCERO

3. El Incrementalismo y sus críticos.....	55
3.1 La orientación de metas	56
3.2 Un esquema conservador	61
3.3 Grado de aplicación	65
3.4 Un análisis erróneo	69

CAPÍTULO CUARTO

4. El Incrementalismo en la práctica	76
4.1 Análisis de un caso	77
4.1.1 Resumen de los hechos	77
4.1.2 Dos descripciones teóricas	78
4.1.2.1 La visión incremental	79
4.1.2.2 La acción organizacional	80
4.1.3 ¿Un cambio incremental?	81
4.1.4 Aclaración de los hechos.....	82
4.2 Tres casos más: coincidencias	84
4.3 Las perspectivas del Incrementalismo.....	90
Conclusiones	93
Bibliografía	97

Introducción

Propuestas por un grupo de investigadores de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos en la segunda mitad de la década de los 40, como una salida a la ineficiencia gubernamental frente a la creciente demanda social, las políticas públicas, como una rama de la Ciencia Política, son hoy el patrón de funcionamiento de las democracias pluralistas. En sistemas políticos sólidos con una cultura política arraigada, los grandes planes de desarrollo han dejado de funcionar. Los Estados Unidos, Italia, Alemania, Inglaterra, Francia, Canadá y otros tantos sistemas democráticos, han dejado de proponer soluciones abstractas generalizadoras para enfocarse en los problemas específicos que requieren de soluciones y avances. En la actualidad no es posible considerar las demandas de vivienda, salud, seguridad pública, transporte, educación, desarrollo agropecuario e industrial, drenaje, alumbrado, abasto, etc., como elementos de un todo llamado Estado o sistema político, sino como necesidades específicas que requieren de soluciones singulares y concretas.

Para hablar de México, por otra parte, diremos que no puede ser referido como un sistema democrático. La hegemonía de un partido político a lo largo de 65 años no lo permite. La recurrencia al fraude electoral, la desconfianza hacia el gobierno, la preeminencia de una élite política, el manejo de los medios de comunicación y la ausencia, hasta hace muy poco, de una oposición competitiva, apuntan más bien hacia la existencia de un régimen de partido casi

único o hegemónico.

La apertura económica y las reformas electorales introducidas durante el sexenio salinista, así como la aparición de brotes de violencia en este 1994, indican que estamos atravesando, aunque muy lentamente, por una transición democrática. Si bien un análisis histórico nos impediría tener confianza en la voluntad democrática del gobierno priísta, los cambios recientes en la legislación electoral y los acuerdos a los que llegaron las principales fuerzas políticas en materia de organización electoral para dar paso a los comicios de 1994, iluminan el horizonte.

Pero más allá de una democracia formal, la tremenda desigualdad en la distribución de la riqueza y los escasos espacios de expresión social, indican que es necesario recurrir a las políticas públicas como un medio de atención especializada en los diferentes problemas públicos y como un programa de inclusión social. Aun cuando resulta irónico, tradicionalmente todos los presidentes de México, siendo del PRI, han querido imprimirle un sello particular a su Administración, haciendo que el país cambie sus políticas cada seis años.

Mientras persista la centralización del poder, mientras el Ejecutivo no tenga contrapesos reales en el Legislativo y en el Judicial, será sumamente difícil consolidar logros para subsanar fallas emergentes. En este año fundamental para la vida política futura de nuestro país, todos los partidos coinciden en la urgencia de la democracia, mas no todos se han percatado de la especificidad de los problemas sociales. Todavía existen vestigios de los avasalladores Planes Nacionales de Desarrollo. Por ejemplo, las propuestas del candidato del PRI, Ernesto Zedillo, tratan las necesidades de la sociedad por medio de políticas públicas. Resumiendo sus propuestas para cada rubro en diez puntos, lo que parecería muy pragmáti-

co tiene bastante retórica. Sus diez puntos para la salud, el combate a la pobreza, las relaciones internacionales, la ecología, la seguridad, la cultura y el desarrollo rural, son el aterrizaje de un gran Plan Nacional de Desarrollo en aspectos sociales y económicos específicos. Lo que ahora falta es llevar a cabo las propuestas en políticas concretas.

Por otro lado, la plataforma política del PAN le dedica espacios a problemas específicos, sin embargo, al proponer, habla de un "Plan Nacional de Vivienda" o de crear "una nueva cultura de ayuda" en el ámbito de la seguridad social. Ésto, claro está, parte del supuesto de que las políticas pasadas han sido erróneas, sin embargo, no estamos en condiciones de iniciar desde cero. Es necesario rescatar los logros de los sexenios delamadridista y salinista.

Finalmente el PRD, para mencionar a los tres partidos más importantes, se queda en las generalidades y jamás aterriza en lo concreto. Plantea "democratizar y dignificar el mundo del trabajo", "equilibrar los poderes del Estado" y "proporcionar seguridad pública a los mexicanos", pero todo se resume a buenas intenciones y no a un programa de gobierno. Además, la propuesta de su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, en el sentido de convocar a un Congreso Constituyente para elaborar una nueva Constitución, suena demasiado radical en tiempos en que lo que se busca es combatir la incertidumbre.

Algunos podrían argüir que la indecisión en las plataformas políticas se debe a la transición democrática en la que estamos inmersos y a la debilidad de nuestro sistema de partidos, sin embargo, ya es hora de que vayamos pensando en la continuidad. Para que ésto suceda, es requisito indispensable celebrar elecciones limpias y consolidar la democracia que nazca de ellas. Así y sólo así, México podrá avanzar con políticas públicas. Varias decisiones funda-

mentales ya se han tomado, otras habrán de tomarse, pero ellas son tan sólo el inicio; después, por medio de políticas públicas, se irán satisfaciendo las necesidades que vayan surgiendo.

En lo político, en lo económico y en lo social, lo que México requiere es democracia. La meta no puede ser el llegar a pertenecer al Primer Mundo. Si nos saltamos las necesidades inmediatas, quizá seremos un país desarrollado, pero sólo en la fachada. Al atravesar por la puerta, cualquiera podría ver las tremendas carencias: 40 millones de pobres, desempleo, salarios muy bajos, un campo prácticamente olvidado y niveles de educación vergonzosos. En el sexenio de Salinas de Gortari, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social estuvo encaminada a tratar los problemas por medio de políticas públicas. Es indudable que en este terreno se ha avanzado, pero también es indudable que falta mucho por avanzar. Por eso debemos insistir una vez más, en la necesidad de la democracia en todos los sentidos. La participación social que emana de ella y el sistema de contrapesos que predomina entre el Ejecutivo y el Legislativo, ayudarán a que las políticas públicas sean una herramienta muy valiosa para la solución de nuestros problemas. Las decisiones que se tomen serán específicas y concretas y, por ello, intransferibles. Con las políticas públicas, cada área tiene especialistas y ya no sabios omnipotentes.

Así hemos llegado al tema principal de la presente investigación, es decir, el proceso de toma de decisiones. En las políticas públicas, dos han sido los modelos más importantes que han tratado de explicar dicho proceso: por un lado el Racionalismo, que propone considerar todas las alternativas posibles comparándolas, a fin de elegir la política que maximice los valores para alcanzar su meta y, por otro, el Incrementalismo, que parte de un objetivo sencillo y de un estudio limitado de las alternativas posibles, adecuando los fines a los medios.

Los objetivos de esta investigación son: analizar el modelo incrementalista propuesto por Charles E. Lindblom para la toma de decisiones y estudiar sistemáticamente sus planteamientos principales como una estrategia de gobierno para la elaboración de diversas políticas públicas; demostrar que el Incrementalismo no es un modelo del pasado sino un método viable y conveniente para la elaboración de políticas públicas y; analizar los principales textos de los más importantes críticos del Incrementalismo, eliminando las críticas inútiles y considerando los elementos significativos de las críticas constructivas.

En su libro *Democracy and Market System*, Linblom comenta cómo su obra ha sido dividida en tres por sus críticos: algunos textos encabezados por su artículo de 1959, "La ciencia de salir del paso", han sido ubicados como la explicitación del esquema incrementalista; otros, entre los que se encuentran *Politics and Markets* y la obra que coescribió con Robert Dahl, *Politics, Economics and Welfare*, son considerados una crítica al pluralismo como una descripción de la práctica política liberal democrática y; finalmente, *Usable Knowledge*, que hizo con David Cohen, e *Inquiry and Change*, son vistas como un análisis de la capacidad y aplicación cognoscitivas.

La mayoría de la obra madura de Lindblom puede ser vista como una investigación sustentada de las propiedades de ciertos procesos básicos de decisión social, coordinación y control, tales como jerarquía y autoridad, ajuste (*bargaining*) y mecanismos de mercado. Hay quienes incluso consideran la obra de Lindblom como una serie de enredos y contradicciones, debido a que por un lado propone el Incrementalismo como un modelo que se presenta en sociedades donde se permite el juego democrático y, por otro, ataca al sistema pluralista ya que favorece a grupos de interés.

El esquema de Lindblom, en boga durante los últimos 35 años, ha sido blanco de críticas. Se le ha acusado de abstracto, atomista y conservador, pero no ha sido confrontado con un modelo alternativo que no sea el ya probado inútil Racionalismo. Dichas críticas, lo han desvirtuado de tal forma que hoy hay quienes le temen. Sin embargo, los planteamientos básicos de Lindblom y sus interrogantes siguen siendo válidos. En lugar de aportar nuevas ideas que enriquezcan la discusión, muchos investigadores se han dedicado a descartar totalmente el modelo sin explicar cómo los administradores se pueden volver buenos decisores. Como resultado, el esquema incrementalista que apareció rodeado de expectativas, ha contribuido muy poco a nuestra comprensión de cómo los procesos de toma de decisiones se pueden adaptar mejor a las limitaciones cognoscitivas del hombre.

La fama del Incrementalismo sugiere que el concepto encierra importantes aportes a la vida política, pero aparentemente sus profundas implicaciones no se han entendido del todo, pues hasta ahora pocos han intentado enriquecerlo. Es un concepto que se cita frecuentemente y se estudia rara vez. Por lo tanto, aún existen muchas preguntas por responder: ¿Sigue vigente o debe ser descartado? ¿Es acaso la única forma de enfrentar la incertidumbre? ¿Son satisfactorias sus propuestas o debe ser replanteado? A más de tres décadas desde su formulación, el Incrementalismo sigue siendo un concepto básico de las políticas públicas y un esquema de toma de decisiones susceptible de perfeccionar.

Buscando responder a las preguntas mencionadas e intentando aportar algo al conocimiento del esquema incrementalista, la presente investigación está guiada por los siguientes supuestos: el esquema incrementalista de Lindblom para la toma de decisiones es la mejor opción que tiene un gobierno para la elaboración de políticas públicas; las críticas al esquema incrementalista se ubican por

lo regular en la descalificación *a priori*, más que en una introspección seria, objetiva y propositiva; desde que Lindblom formuló su modelo hasta nuestros días, éste no ha sido enriquecido con aportaciones sólidas, por lo que para estudiarlo es mejor recurrir a las fuentes primarias.

Desgraciadamente las políticas públicas son un ejemplo más de cómo todas las corrientes teóricas y los paradigmas científicos llegan tarde a nuestro país. El fuerte interés por el estudio de las políticas públicas que hay ahora en México, lleva girando cerca de 45 años en el mundo. Requerimos hacer un esfuerzo por ponernos al día en estas cuestiones.

Esta investigación rescata el valor del Incrementalismo de Lindblom por encima de las críticas que ha recibido. Sin duda, no lo podemos llamar el modelo ideal, pero debe ser tomado en cuenta en toda política pública. No siempre se puede aplicar, pero en democracias estables es lo mejor que puede hacerse.

Es necesario seguir investigando para obtener mejores modelos de toma de decisiones. Si bien el Incrementalismo tiene mucha importancia, en Estados no democráticos o inestables apearse a sus planteamientos podría entorpecer los avances. Hay mucho por investigar y quizá lo más urgente sea proponer modelos para países en desarrollo. Cada vez existen más politólogos, administradores y economistas mexicanos que se abocan al estudio de las políticas públicas, buscando contribuir al bienestar social y al mejoramiento de las condiciones de vida del hombre. Sólo nos resta esperar que quienes dirigen el rumbo de este país consideren también la importancia de dichos estudios.

CAPÍTULO PRIMERO

1. La ciencia de salir del paso

La manera más sencilla de comprender una teoría es comparándola con su contraparte. Si de entrada no entendemos el porqué de su surgimiento, nos será muy difícil comprender lo que plantea. Si hablamos en lo abstracto, la teoría en cuestión parecerá simple imaginería. Quien oiga o lea al respecto tenderá a aceptarla sin formarse un juicio, o bien, a descartarla creyéndola pura charlatanería, vil utopía. La llamada «ciencia de salir del paso» tiene una razón de ser y la circunda un contexto que, al comprenderlo, nos permitirá si no aceptarla, por lo menos considerarla como una opción dentro de las políticas públicas. Este capítulo tiene por objeto adentrar al lector en el debate que produjo el surgimiento del Incrementalismo como respuesta al Racionalismo, así como proporcionarle las bases para el entendimiento de ambos modelos.

1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

Décadas de intervencionismo estatal nos enseñaron que como ciudadanos no debíamos preocuparnos por los asuntos del gobierno. Varias generaciones de mexicanos y demás latinoamericanos, crecimos con la idea de que todo lo bueno y lo malo que sucedía en nuestros países era obra suya. A nosotros, sólo nos restaba agradecer o culpar sin siquiera comprender los procesos que llevaban a una o a otra decisión. A simple vista, era muy fácil el papel del ciudadano, sin embargo, los escasos o nulos espacios de ex-

presión política dejaban en entredicho la supuesta existencia de la democracia.

Con la llamada "década perdida" de los 80, para algunos cayeron las esperanzas de seguir adjudicándole todo al gobierno y para los más, llegó la hora de involucrarse en la toma de decisiones gubernamentales. Casi cuarenta años después de que en Estados Unidos se percataron de la necesidad de relacionar ciencia con gobierno y sociedad, ante la ineficiencia de un modelo caduco, a los países latinoamericanos nos llegó el concepto de "políticas públicas" sin que a la propia sociedad se le permita conocer el significado de lo "público".

Comencemos con un poco de historia. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se enfrentaron a lo que ellos llamaron el "peligro del comunismo", lo cual complicaba sus planes de erigirse como la primera potencia mundial. El esquema político empleado hasta ese momento, ya no satisfacía las necesidades primordiales. Era urgente cambiar de modelo. Lo que surgió, fue "la expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de mundos científicos e instituciones académicas".¹ Bajo la dirección de H. D. Lasswell, un grupo de científicos sociales de la División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra, de la Biblioteca del Congreso, consiguió unir las políticas con la ciencia.²

Para Luis Aguilar, "en la posición de Lasswell, claramente influida y sustentada por el pragmatismo y positivismo lógico; el método científico es el método cuantitativo, capaz de modelar numérica-

1 AGUILAR, LUIS. F. (Estudio introductorio). *El estudio de las políticas públicas*. p. 41.

2 La teoría completa de Lasswell, aparece en: LASSWELL, H. D. & LERNER, D. (eds), *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press. E.U. A., 1951.

mente el comportamiento del mundo social".³ En 1946, los conceptos de Lasswell tomaron forma en la RAND Corporation creada por la Fuerza Aérea, con financiamiento de la Fundación Ford. Su propósito era analizar independientemente proyectos y recomendarlos, pero los requerimientos del país traspolaron la idea de las universidades al gobierno.⁴

Las políticas públicas, como hoy las conocemos, tienen que ver con la distinción entre lo público y lo privado. En la teoría política moderna, lo privado se refiere "a los diversos intercambios libres entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas"; lo público, por su parte, se refiere "a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y ...es de interés y utilidad para todos".⁵

Una definición de política pública reza que es "un programa propositivo de acción seguido por un actor o grupo de actores (en este caso un gobierno) para resolver un problema o una cuestión de interés".⁶ A esto debemos añadir que el interés al que se refiere es el público, es decir, aquél en el cual concuerda la sociedad en su conjunto. Otra definición, señala que las políticas públicas sirven "para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población".⁷ Tanto en los Estados Unidos de la posguerra, como en el México de hoy, las políticas públicas contribuyen al redimensionamiento del Estado y determinan cuáles son los fines públicos por cumplir y con qué hacerlo.

3 AGUILAR. *Op. cit.* p. 44.

4 Para comprender el desarrollo histórico de las políticas públicas ver AGUILAR, LUIS. *Op. cit.* pp. 37-71.

5 *Ibidem.* p. 28.

6 ANDERSON, JAMES. *Public Policy-Making.* p. 3.

7 AGUILAR. *Op. cit.* p. 7.

En todo sistema político, los recursos estatales son escasos y el gobierno tiene que elegir considerando los costos no sólo económicos, sino también políticos. Los grandes planes de desarrollo ya no pueden ser la solución a seguir, puesto que exigen un control y consenso que las democracias no alcanzan. En la actualidad los problemas sociales no pueden ser vistos como un conjunto. Ya "no existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo ... sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones".⁸ En las políticas públicas, cada problema es tratado como uno singular, con características propias que lo distinguen y que requieren de especialistas.

Las políticas públicas son el modo de actuar de las democracias pluralistas. Con ellas, la sociedad y el gobierno toman las decisiones que afectan a todos. "Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes".⁹ En pocas palabras, todo lo dicho hasta este momento se resume en tres características de las políticas públicas: incluyentes, modestas y específicas. Incluyentes por la diferente relación que establecen entre sociedad y gobierno; modestas por el rechazo a los planes de desarrollo; específicas por la atención detallada de cada problema.

Si todo lo mencionado no bastara para comprender el porqué estudiar las políticas públicas, diremos —en palabras de Anderson— que hacerlo "aumentará nuestra comprensión del sistema político y de la sociedad en general" y nos permitirá estar "en posición de

8 *Ibidem.* p. 31.

9 *Ibidem.* p. 33.

decir algo útil sobre cómo los individuos, grupos y gobiernos pueden actuar para conseguir sus metas".¹⁰

Ahora que ya tenemos una idea de lo que son las políticas públicas y de las causas que motivaron su surgimiento, podemos entrar de lleno a la discusión que nos ocupará el resto de esta investigación. A lo largo de los poco más de cuarenta años desde que se acuñó el concepto de política pública, dos han sido los modelos que han cubierto la mayor parte de lo escrito al respecto: el Racionalismo y el Incrementalismo. Dado que nuestro objetivo principal es analizar este último, primero revisaremos el Racionalismo para comprender las diferencias entre ambos.

1.2 El Racionalismo

Como resultado de la idea de que la ciencia debe guiar todos los procesos sociales tendientes a perfeccionar la sociedad, lo lógico fue pensar desde el surgimiento de las políticas públicas, que la toma de decisiones político-administrativas debía estar regida por un método ya establecido y rígido que le sirviera al *policymaker*¹¹ como receta. Para eso, fue propuesto y aceptado un esquema que consideraba la toma de decisiones como algo matemático, algo susceptible de cuantificar partiendo de los objetivos y de las opciones.

En realidad, la base del Racionalismo, como se le llama a este modelo, está en el concepto de «tipo ideal» de Weber y en la lógica aristotélica: la metodología propuesta, busca llegar a la realización de lo "óptimo" como meta fija.

Para Anthony Downs, las principales características que descri-

10 ANDERSON. *Op. cit.* p. 7.

11 Se entiende por *policymaker*, la persona encargada del análisis, selección y elaboración de cualquier política pública.

ben al individuo racional son:

1. Es capaz de adoptar una decisión siempre que se enfrenta con cierta gama de opciones.
2. Jerarquiza todas las opciones con que se enfrenta.
3. Su orden de preferencia es transitivo.
4. Siempre elige la opción de orden superior.
5. Adopta la misma decisión siempre que se enfrenta con las mismas opciones.¹²

Todo ésto nos remite a una concepción economicista, donde prepondera el análisis de costo-beneficio y costo-efectividad. En efecto, el esquema racionalista está muy ligado a la investigación de operaciones, a la teoría estadística de decisiones y al análisis de sistemas; está sustentado en una amplia visión del problema y en la cuantificación de valores para facilitar el análisis matemático.

A decir de James Anderson, los pasos que guían el análisis racionalista son:

1. El decisor se confronta con un problema dado que puede ser separado de otros o, cuando menos, considerado más importante.
2. Se esclarecen y jerarquizan las metas, valores u objetivos que guían al decisor, de acuerdo a su importancia.
3. Se examinan las diversas alternativas para enfrentar el problema.
4. Se investigan las consecuencias (costos y beneficios) que producirá la elección de cada alternativa.
5. Se compara cada alternativa y sus consecuencias con otras.

12 DOWNS, ANTHONY. *Teoría económica de la democracia*. p. 6.

6. El decisor elige la alternativa y sus consecuencias que maximiza la consecución de sus metas, valores u objetivos.¹³

Lo anterior supone la aplicación de un cuerpo teórico a una situación particular en la cual surge un problema de políticas;¹⁴ una visión comprensiva de todas las variables importantes y; la predisposición en favor de una determinada política derivada de la argumentación teórica, que la considera como regla general. En otras palabras, el Racionalismo busca instrumentar políticas como si se fuesen a decidir grandes temas ideológicos.

Para John Forester, el Racionalismo asume erróneamente que los decisores tienen:

- un problema bien definido, en lugar de problemas ambiguos y mal planteados;
- una gama completa de alternativas a tomar en consideración, en lugar de información incompleta acerca de las alternativas;
- una información básica completa, en lugar de información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema;
- información completa sobre las consecuencias de cada alternativa, en lugar de información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas;
- información completa acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos, en lugar de información incompleta acerca del

13 ANDERSON. *Op. cit.* pp. 9-10.

14 Una explicación más amplia de la relación entre teoría y práctica, aparece más adelante en el punto 1.4 de este trabajo.

rango y contenido de los valores, preferencias e intereses,
y;

- todo el tiempo, la capacidad y los recursos, en lugar de tiempo, habilidades y recursos limitados.¹⁵

Según Paul Conn, "La toma de decisiones comprensiva (racional) incluye el proceso de resolver o responder a conflictos en una perspectiva absoluta y un compromiso de acción que implica cambios a larga escala en el panorama de la actividad gubernamental".¹⁶ En otras palabras, más que fundamentarse en un proceso político, el Racionalismo ve a las políticas públicas como un proceso intelectual; busca llegar a la verdad a través "de las habilidades analíticas de un rey-filósofo o de una élite de intelectuales comparable",¹⁷ y no por medio de concertaciones o acuerdos.

De seguir fielmente el análisis racionalista, el decisor se enfrentaría a una gama de opciones imposibles de revisar en el tiempo dado y con los recursos disponibles. Pongamos un ejemplo sencillo. Si quisiéramos saber por qué Pedro no puede nadar, tendríamos que analizar todas las posibles causas: a) porque no quiere; b) porque tiene un problema motor; c) porque le cae mal el maestro de natación; d) porque tiene un trauma psicológico; e) porque tiene miedo; f) porque no sabe flotar. En fin, las variables son tantas que podríamos llenar hojas al respecto. Si ésto sucede en un ejemplo tan burdo, imaginemos qué sucede en un problema donde intervienen factores sociales, políticos y económicos.

15 FORESTER, JOHN. "La racionalidad limitada y la política de salir del paso". pp. 317-318.

16 CONN, PAUL H. *Conflict & Decision Making. An Introduction to Political Science*. p. 204.

17 LINDBLOM, C. E. *The Policy-Making Process*. p. 35.

1.3 La postura de Lindblom

En 1959, Charles E. Lindblom en su artículo "La ciencia de salir del paso",¹⁸ reaccionó en contra de este modelo racional de elegir políticas y, aunque un año antes en su "*Policy Analysis*",¹⁹ ya había dibujado su esquema alternativo, no fue sino hasta el primer artículo citado, cuando provocó una gran discusión en torno del tema. Antes que él viera los defectos del Racionalismo, en 1952 Herbert Simon ya lo había hecho en su artículo "*A Behavioral Model of Rational Choice*".²⁰ En él, Simon se basa en lo que llama "los límites psicológicos del organismo" para señalar una serie de decisiones empíricas que no siguen el esquema racionalista.

Al realizar una revisión del apego del Racionalismo a la realidad, Simon advierte que su estudio introducirá "algunas modificaciones que corresponden con los procesos comportamentales observados en el hombre" y acarreará "simplificaciones computacionales sustanciales en la toma de decisiones".²¹ Los dos puntos que más le critica al Racionalismo son la falsa suposición de que la jerarquización de valores nunca varía y la supuesta evaluación teórica de todas las alternativas posibles en una decisión.²² En la realidad, éstas comúnmente son examinadas de manera secuencial, es decir, la decisión se toma al descubrir la primera alternativa que funciona positivamente sin revisar las demás. En pocas palabras, lo que Simon hace en su estudio es sustituir al llamado «hombre económico»

18 *Idem.* "La ciencia de salir del paso", en AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. *La hechura de las políticas*. Ed. Porrúa, México, 1992. pp. 201-225.

19 *Idem.* "Policy Analysis", en *American Economic Review* 48, junio 1958. pp. 298-312.

20 SIMON, HERBERT A. *Models of Man*. John Wiley & Sons, Inc. New York, 1957.

21 *Ibidem.* p. 246.

22 *Ibidem.* p. 252.

por un ser de capacidades cognoscitivas y habilidades limitadas.

En su clásico libro *La sociedad abierta y sus enemigos*,²³ Karl Popper también desmitifica al Racionalismo, haciendo una división entre el "verdadero racionalismo" o "racionalismo crítico" y el "seudorracionalismo". "Llamamos verdadero racionalismo —señala el autor— a la modestia intelectual de aquéllos que saben con cuánta frecuencia yerran y hasta qué punto dependen de los demás aun para la posesión de este conocimiento... Lo que llamamos seudorracionalismo es el intuicionismo intelectual... Este intelectualismo autoritarista, esta fe en la posesión de un instrumento infalible de descubrimientos o de un método infalible, esta negación de la diferencia entre lo que pertenece a las facultades intelectuales de un hombre y lo que proviene de la comunicación con los demás hombres, este seudorracionalismo recibe a veces el nombre de "racionalismo", pero es diametralmente opuesto a lo que nosotros entendemos por esta expresión".²⁴

Basándose en la limitada capacidad cognoscitiva del hombre, mencionada por Simon, y rechazando el seudorracionalismo, Lindblom propuso, en vez de lo que él llamó método racional-exhaustivo u omnicompreensivo, un modelo mucho menos ambicioso, pero más apegado a la realidad. El método de las comparaciones sucesivas limitadas o Incrementalismo, proponía la elección de políticas a seguir con base en los problemas que fuesen surgiendo. En lugar de intentar llegar a metas establecidas, este método buscaba subsanar los errores provocados por las políticas instrumentadas anteriormente. Mientras que el Racionalismo buscaba ir a la raíz de los problemas, el Incrementalismo prefería irse por las ramas. Para

23 POPPER, KARL R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Segunda reimpresión. Ed. Paidós. Barcelona, Esp., 1982. 667pp.

24 *Ibidem*. p. 395.

dejarlo más claro, veamos la comparación de las características de ambos métodos hechas por el propio Lindblom:

RACIONAL - EXHAUSTIVO

- 1a. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.
- 2a. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
- 3a. La prueba de una "buena" política es poder comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.
- 4a. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
- 5a. Usualmente se basa en la teoría.

COMPARACIONES SUCESIVAS LIMITADAS

- 1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
- 2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
- 3b. La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
- 4b. El análisis es drásticamente limitado:
 - i) No se presta atención a posibles consecuencias importantes.
 - ii) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.
 - iii) No se presta atención a valores afectados importantes.

5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.²⁵

A decir de Lindblom, este modelo es el reflejo de lo que a su consideración es el esquema utilizado por los administradores para la toma de decisiones. En realidad, ambos métodos se emplean en la práctica con frecuencia, pero influidos por el rigorismo científico, algunos decisores optan por el primero, pues el Incrementalismo no puede describirse científicamente. En el Racionalismo prevalece la idea de que las acciones humanas deben someterse a un patrón y que sólo son susceptibles de análisis las relaciones entre esta clase de acciones.

Según Lindblom, la preferencia por el esquema incremental en las democracias, está sustentada en tres factores: **a)** un extenso consenso en los valores fundamentales; **b)** acuerdo en la dirección y en el carácter del cambio social deseado y; **c)** mayor confianza en la previsibilidad de las consecuencias de políticas incrementales que en cambios sociales drásticos.

Su punto de partida es la limitada capacidad intelectual del hombre, la enorme dificultad para conseguir información y lo reducido del tiempo y dinero disponibles, así como lo complicado que resulta llegar a un acuerdo entre varios decisores. Para Leandro Área, la concepción de racionalidad "apunta hacia la idea de un individuo absolutamente informado, capaz de conocer y ordenar a cabalidad todas las opciones posibles de acción y en condiciones de predecir las consecuencias que traería el seguimiento de cada posible estrategia".²⁶

25 LINDBLOM. "La ciencia de salir del paso". pp. 205-206.

26 ÁREA, LEANDRO. *Los procesos de decisión política*. p. 22.

Con respecto de la limitada capacidad intelectual del hombre, el enunciado en sí es bastante claro y no requiere de mayor explicación para ser aceptado. Incluso los racionalistas más recalcitrantes tendrían que aceptar que los individuos tienen un límite. Nadie puede pretender resolver **todos** los problemas, considerando **todas** las variables y **todas** las consecuencias.

La discusión mayor tiene que ver con las otras afirmaciones. Ningún grupo de decisores puede tener el tiempo suficiente o la información necesaria como para considerar todas las implicaciones de cada decisión. Viéndolo de esta manera, resulta imposible racionalizar las decisiones. Cualquier *policymaker* sabe que la información nunca será completa y que una nueva política empleada siempre puede provocar reacciones inesperadas. Dada la incertidumbre con respecto de las implicaciones del cambio y sus intereses divergentes, es fácil comprender por qué los decisores tienden a restringirse a pequeñas modificaciones marginales. Si alteran en poco una política existente, estarán más seguros sobre sus resultados que si llevan a cabo cambios drásticos. En tanto que los cambios se basan en extensiones de políticas instrumentadas, sus implicaciones están bastante claras.²⁷

La estrategia racional propone una significativa separación del *status quo*, por tanto, antes de decidir, el *policymaker* debe estar informado de la mayor cantidad de alternativas posibles. Sin embargo, es común que los decisores concentren muy poca información y entonces, fallen al contemplar las consecuencias que determinadas políticas tendrán. Por ello, en el Racionalismo, la exclusión inevitable de factores es algo accidental, no sistemático e indefendible, mientras que en el Incrementalismo, las exclusiones son delibera-

27 En el punto 1.5 de este trabajo se profundiza en la diferenciación entre análisis exhaustivo y cambios marginales o incrementales.

das, sistemáticas y defendibles.²⁸

Lo antes mencionado hace que Lindblom considere, a decir de Luis F. Aguilar, que:

“Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión”.²⁹

Al fallar en su intento, dicho gobierno cambia de decisión en múltiples ocasiones hasta hallar la alternativa adecuada. En este sentido, una estructura centralizada de toma de decisiones puede, incluso, elevar el costo del proceso. Cada vez que se descarta una decisión, todas las opciones desechadas vuelven a ser motivo de discusión.

Lo arriba citado nos lleva a concluir que es más difícil llevar a cabo cambios racionales rápidos en sociedades que requieren de amplios acuerdos, que en sociedades que requieren del consenso de algunos cuantos. Es decir, los cambios drásticos son más factibles en las dictaduras y en las oligarquías que en las democracias. Por ello, la toma de decisiones incremental es más común en sistemas políticos relativamente descentralizados. En sociedades heterogéneas o altamente complejas, los decisores representan a una

28 Para un análisis más extenso de la problemática de la información y su costo, véase CONN. *Op. cit.* pp. 185 ss.

29 AGUILAR. *La hechura de las políticas públicas*. p. 48.

amplia gama de intereses. Ésta es otra manera de decir que sus intereses son divergentes y que regularmente estarán en desacuerdo. No sólo es difícil llegar a un acuerdo para aplicar cambios a largo plazo, sino que en tanto aumenta el número de los que intervienen en la decisión, la pretensión se vuelve imposible. Por todo lo anterior, para Lindblom, el Racionalismo sólo sirve para resolver problemas de pequeña escala. La complejización de las decisiones a tomar hace necesaria la intervención del Incrementalismo.

1.4 Teoría vs. práctica

Hasta hace poco tiempo, la Ciencia Política enfocó todos sus objetivos al estudio y a la elaboración de las grandes teorías. El Materialismo-histórico, el Estructural-funcionalismo y la Teoría General de Sistemas son ejemplos de este afán por cubrir todos los aspectos de los fenómenos sociales y políticos en grandes paradigmas. La idea de dedicarse a la resolución de pequeños problemas data, apenas, de los años 50.

El estudio de la toma de decisiones y de las políticas públicas no tenía cabida en esta concepción macro de la Ciencia Política. No había interés por descubrir los métodos de toma de decisiones, pues se consideraba que la ciencia era la encargada de descubrir la realidad objetiva.³⁰ Lo importante era saber cómo realizar lo decidido, no cómo y por qué se había llegado a esa decisión. El monstruoso crecimiento del Estado benefactor, hasta niveles de

30 Para comprender las diferentes relaciones que se han dado históricamente entre la ciencia y la política, ver TORGERSON, D. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis político". El autor considera que el análisis de políticas ha tenido "tres caras" de acuerdo a las relaciones entre el conocimiento y la política: en una prepondera el conocimiento, en otra la política y en la tercera, ambos establecen una forma de reconciliación.

ineficiencia, demostró la ineffectividad de los grandes planes de desarrollo e hizo que economistas, administradores y politólogos volvieran la mirada hacia los pequeños problemas, hacia las decisiones simples.

Este interés por responder a demandas específicas fue lo que provocó en Lindblom una negativa a aplicar la(s) teoría(s) en la resolución de problemas concretos. Para el padre del Incrementalismo, el análisis de políticas públicas es diferente al método cuantitativo de la Economía. En su *"Policy Analysis"*, manifiesta que una característica de los métodos no-cuantitativos y no-teóricos (siendo éste el caso del análisis de políticas públicas) es que no son argumentativos; no imponen métodos, sino que utilizan los existentes.

Para el esquema lindblomiano la teoría es irrelevante. Las experiencias proporcionan los datos suficientes como para rechazarla. Si ésta no puede distinguir entre políticas que difieren sólo en grados finos, menos lo hará en políticas públicas donde las variaciones son mínimas porque los procedimientos son incrementales. Ahí donde la teoría no nos sirve, el análisis la sustituye. El estimar las consecuencias empíricas de políticas alternativas va más allá de la competencia teórica.

"El intento de categorizar lo más posible y de encontrar proposiciones generales que se puedan aplicar a situaciones específicas es lo que yo llamo teoría" —dice Lindblom—. ³¹ El Racionalismo da por hecho que la teoría es la manera más sistemática y económica de utilizar el conocimiento pertinente para entender un problema específico, sin embargo, la realidad demuestra que no existe una teoría aplicable a las políticas públicas. La Teoría General de Sistemas, el análisis de costo-beneficio y costo-efectividad y los méto-

31 LINDBLOM. "La ciencia de salir del paso", en AGUILAR. *Op. cit.* p. 220.

dos cuantitativos, son útiles para resolver problemas sencillos en los cuales intervienen pocos elementos y pueden aplicarse ahí, donde las fuerzas económicas son medibles, pero trasladarlos a problemas públicos donde intervienen factores sociales y políticos a gran escala, resulta muy complicado, prácticamente imposible.

Si un decisor quisiera (en el supuesto de que pretendiera aplicar el método comprensivo) entender cada alternativa y todas sus consecuencias, obviamente necesitaría la teoría. Pero en el Incrementalismo sólo es necesario conocer las diferencias marginales entre una política y otra, lo cual puede hacerse comparándolas con experiencias. En otras palabras, si uno quisiera entender todos los aspectos de un problema, se requeriría la teoría, pero para aplicar determinadas políticas, solamente necesitamos comparar.

La limitación de la teoría con respecto de la aplicación de políticas públicas está sustentada en dos puntos:

1. Mientras la teoría se nutre de hechos generales, la toma de decisiones tiene relación con los pocos datos requeridos para las elecciones finas.
2. No es lo bastante precisa para aplicarla al proceso de las políticas desarrolladas con base en cambios pequeños; normalmente necesita complementarse con el análisis comparativo.

Ante la ausencia de una teoría adecuada, Lindblom propone el esquema incremental de análisis que en lugar de apoyarse en proposiciones de un extenso sistema teórico formal, lo hace en un cuerpo amplio de generalizaciones empíricas. Podríamos decir que en el método racional-exhaustivo se consideran todas las generalizaciones, seleccionando finalmente la más apropiada para determinado caso, mientras que en el Incrementalismo, el *policymaker* se

centra directamente en las pocas variables relevantes sin tomar en cuenta la existencia o no de un conjunto general de relaciones.

El análisis incremental reduce el número de variables y de posibles consecuencias, lo cual disminuye la cantidad de información requerida y lo aproxima a las capacidades del intelecto humano. El Racionalismo, por su parte, considera tantas variables que sólo lo puede hacer implícitamente.

La utilización de las experiencias en lugar de la teoría nos lleva al concepto de «especificidad». Es decir, las decisiones tomadas en un determinado momento y lugar son intransferibles, pues las circunstancias que las provocan son irrepetibles. Sobre este mismo punto, Lindblom establece:

“Con respecto de nuestra dificultad para hacer comparaciones internacionales de políticas económicas, las políticas de cada país son el producto final de una sucesión distintiva de pasos dados. Cada política ha sido escogida no por referencia a algún estándar o meta postulada, sino por la comparación histórica con incrementos alternativos. Dado que cada país “inicia” su desarrollo desde una posición única y que cada país desarrolla una sucesión singular de ajustes incrementales tanto en valores como en políticas, comúnmente las políticas de diferentes países no pueden ser comparadas”.³²

El rechazo hacia la teoría llevó a Lindblom a darle un papel muy importante a las negociaciones y concertaciones a las cuales llegan los que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Son estas relaciones las que finalmente sustituyen a los grandes y profundos análisis racionalistas. Con la introducción del concepto de «ajustes mutuos partisanos» (*mutual partisan adjustments*), como le llamó a este conjunto de interrelaciones, intentó sustituir los tremendos

32 LINDBLOM. *Policy Analysis*. p. 312.

desgastes cerebrales a los que están propensos los racionalistas, por los arreglos a los que pueden llegar los actores sociales de entrada.³³

1.5 Análisis exhaustivo o cambios marginales

Ya se ha mencionado en gran medida, que el Incrementalismo es la contrapartida de los planes de desarrollo a largo plazo. Proponiendo que los cambios por realizar no sean desviaciones totales del *status quo*, sino variaciones pequeñas con respecto de las políticas ya instrumentadas, el esquema de Lindblom opta por la continuidad en la administración y no por los cambios bruscos que pueden ocasionar rupturas paralizantes.

Para Lindblom, "la elaboración de políticas es una secuencia de aproximaciones. Una política es dirigida hacia un problema; se aplica, es alterada, se aplica en su forma alterada, es alterada de nuevo y así sucesivamente. En pocas palabras, las políticas incrementales se van sucediendo en la solución de un problema dado".³⁴

El análisis convencional requiere que el analista establezca metas a alcanzar y así, la elección de políticas sea encaminada a maximizar los valores jerarquizados anteriormente. Debido a esa jerarquización de los valores, muchas veces el análisis se viene abajo. Nadie se pone de acuerdo en éstos o en los objetivos fundamentales y el *polycymaker* se ve en la necesidad de decidir sin haberlos aclarado.

En la realidad, regularmente es más fácil que los individuos se pongan de acuerdo en las políticas por llevar a cabo que en los ob-

33 Ver 2.1.1

34 LINDBLOM. "Policy Analysis". p. 301.

jetivos por satisfacer. Aunque los diferentes grupos tienen diversos intereses, pueden concordar en los medios. La mejor manera de establecer los valores u objetivos es a través de políticas particulares. El intento por jerarquizarlos en forma abstracta es inútil; es sobre la marcha, ante situaciones reales, cuando se puede decidir entre una política u otra.

Muchas veces, ante problemas concretos, el decisor se enfrenta a dos o más alternativas de políticas que le ofrecen básicamente lo mismo, pero cada una le ofrece algo más. Cuando las políticas combinan los valores, el decisor está ante una decisión de tipo incremental. Al elegir una u otra, lo que hace es preferir ciertos cambios marginales o incrementales.

De acuerdo a Anthony Downs: "Por alteraciones marginales entendemos los cambios parciales de la estructura de los patrones de comportamiento del gobierno que cada administración hereda de su antecesora. Estos cambios pueden tener gran alcance en términos absolutos. Además, una serie de cambios marginales puede alterar toda la estructura de los actos de gobierno, por lo que el significado de la marginalidad guarda relación con las unidades de tiempo elegidas".³⁵

Cobra mayor importancia lo anterior, al ser frase de un partidario del concepto de «hombre económico» y del Racionalismo. Lo expresado por Anthony Downs no sólo nos sirve para comprender un poco más la idea de "cambios marginales", sino también refleja el hecho de que incluso los mismos racionalistas comprenden el alcance del modelo lindblomiano de comparaciones sucesivas.

Frente al gran desgaste de intelecto, dinero y tiempo que implica el Racionalismo, las comparaciones sucesivas aparecen como la

35 DOWNS. *Op. cit.* p. 57.

vía más accesible para la toma de decisiones. Podríamos resumir el método de la siguiente manera: se comparan diferentes políticas posibles con el *status quo* y se instrumentan alteraciones incrementales durante un largo periodo. Se concluye que una política es incremental si afecta pocas variables y las altera en pequeñas magnitudes.

Una política no es una decisión inédita, forma parte de todo un proceso del cual se conocen logros y fracasos. Cualquier política tiene memorias y experiencias, lo que reduce el margen de error en la aplicación de nuevas políticas. Al momento de tomar una decisión, el *policymaker* no se basa en la teoría; son las experiencias recientes similares las que le pueden ser útiles. El incrementalista sabe que los valores no guían la instrumentación de políticas, sino que interactúan con su elección, y reconoce que de donde más se aprende es de los resultados de las alteraciones incrementales en las políticas.

CAPÍTULO SEGUNDO

2. El Incrementalismo como modelo de políticas públicas

En el capítulo primero se intentó colocar el esquema incremental dentro de la problemática que favoreció su surgimiento. La finalidad a estas alturas es que el lector haya comprendido el porqué del modelo lindblomiano y si aún no está convencido de su efectividad, por lo menos lo considere como una alternativa viable. Asimismo se describió muy brevemente la propuesta de Lindblom y se discutió su posición con respecto de la disyuntiva entre teoría y análisis o práctica.

A continuación se expondrá formalmente el esquema incrementalista en sus dos vertientes, el incrementalismo político y el análisis incremental, destacando que no son dos ideas opuestas, ni mucho menos contradictorias. Por el contrario, a lo largo de su literatura, Lindblom ha tratado de unificarlas en un todo, intentando explicar con ello el proceso de elaboración de las políticas públicas, tanto en su análisis como en la toma de decisiones que tiene que ver con las interacciones de los actores sociales. El objetivo de este capítulo segundo es despejar las dudas que pudieron haberse originado con la lectura de las páginas anteriores.

2.1 El incrementalismo político

Para Lindblom, el papel que juega la política es sumamente importante. Quizás lo que más llama la atención es que siendo un economista de profesión le confiera tanta relevancia. Para entenderlo no debemos olvidar que lo que impulsó su modelo en un principio, fue el deseo de simplificar la toma de decisiones políticas al máximo, sin perder la lógica racional. Ésto lo llevó a establecer que en muchas ocasiones la política sustituye al análisis. En los hechos, no es raro encontrarnos que con el afán de simplificar o por la dificultad que representa tomar una decisión compleja, los responsables de tales tareas prefieran métodos alternativos. Desde echar un volado, hasta votar, negociar o incluso, silenciar al contrincante, las vías para evitar el análisis son muchas.

Otras veces, sin que los sujetos se lo propongan, el curso de los acontecimientos soluciona conflictos. Si Juan no sabe decidir entre ir a un concierto o a un compromiso previo, una simple gripe puede acabar con el problema. Continuamente la sociedad (como Juan) atraviesa por conflictos cuyas soluciones acarrearán nuevas problemáticas. Una solución para la crisis económica en Cuba (sin que el gobierno se lo plantee) resulta ser la emigración hacia Estados Unidos, sin embargo, ésto le sirve a los opositores de Fidel Castro para exigir el reestablecimiento de la democracia por la supuesta ausencia de derechos humanos.

Para Lindblom, la sociedad es una intrincada red de interrelaciones, donde lo que uno hace afecta a muchos otros. En otras palabras, las decisiones o acciones de unos solucionan los conflictos de otros. Grupos de interés, ejército, clero, gobierno, ciudadanos, todos guardan relación entre sí. Estas interacciones políticas que tienen que ver con el control sobre personas, y a las que Lindblom llama el «juego del poder», se conforman básicamente por dos gru-

pos: los ciudadanos comunes y los *policymakers*.

Aunque la democracia permite la participación del primer grupo en la elección de sus representantes, en referendums y plebiscitos, la toma de decisiones políticas sigue estando en manos de una élite. Al llegar al poder, los *policymakers* sacrifican el bienestar general por sus intereses particulares, dejando a los electores sin representación. Las reglas de la democracia le confieren importantes poderes y libertad a la ciudadanía, pero un control casi nulo sobre la elaboración de políticas públicas.

A través de negociaciones, regateos, alianzas, persuasiones y relaciones de autoridad, sigue siendo la burocracia, a fin de cuentas, la que instrumenta las políticas públicas decididas. "Ni la igualdad política ni el control popular son altamente valorados por las personas que quieren que la elaboración de políticas esté más informada y mejor analizada. Al contrario, desean que dicha responsabilidad se le confiera a gente competente. Desean que los ciudadanos mejor informados y educados ejerzan desproporcionadamente una gran influencia en la elaboración de políticas".³⁶

Ante una realidad que pudiera entenderse como pesimista, Lindblom plantea el incrementalismo político como la manera más eficaz de solucionar conflictos sin causar convulsiones sociales.

Como patrón del comportamiento político, el incrementalismo político trata del cambio que ocurre a pequeños pasos, reduce los riesgos de controversia y ayuda a mantener el consenso sobre los valores básicos, ya que ninguna política concreta los cuestiona a fondo. Los cambios drásticos, por su parte, no pueden darse frecuentemente porque implican un costo muy alto. Estos cambios requieren de negociaciones entre todos los actores sociales, lo cual

36 LINDBLUM, C.E. *The Policy-Making Process*. p. 96.

forzosamente provoca tensión y protestas por acuerdos injustos. Lo anterior, aunado a la necesidad de convencer a los ciudadanos comunes y acostumbrarlos al cambio, se traduce en tiempo, dinero y esfuerzo.

Para Lindblom, "la reconstrucción entera de una ciudad, planeada en toda su extensión, tanto social como física; o una gran solución integral al deterioro ambiental; o un plan de desarrollo realmente operativo para un país en desarrollo", caen en la categoría de las políticas de grandes pasos. "Para muchas personas éstas son imágenes felices, pero no por ello dejan de ser imposibles, excepto en circunstancias extraordinarias. Hay demasiados vetos en su contra. Las desgarran demasiados intereses en conflicto. Una solución operativa integral a un problema comporta un amplio conjunto de compromisos específicos y reales. Y es muy poco probable que se pueda llegar a un amplio acuerdo entre las élites políticas o los ciudadanos".³⁷

Los cambios drásticos sólo se presentan en los sistemas autoritarios. Su estructura les permite dar giros de 180 grados sin que por ello se ponga en riesgo la gobernabilidad. Ésta se sustenta en el uso legítimo de la coacción física más que en el consenso social sobre los valores fundamentales. Instrumentar cambios bruscos en una democracia, pondría en riesgo el «contrato social» que es la base misma sobre la cual descansa.

Lo anterior no significa que las democracias sean estáticas y que los regímenes autoritarios tengan una gran capacidad de adaptación. Por el contrario, la dinámica de las democracias reside en sus cambios incrementales, mientras que en los sistemas autoritarios los cambios drásticos producen inseguridad sobre el porvenir. En

37 *Idem.* "Todavía tratando de salir del paso". p. 241.

el fondo, lo importante no es el tamaño de los cambios, sino la rapidez con la que se dan. Ya arriba se mencionó que los cambios a gran escala implican un costo muy alto, por lo que no pueden darse frecuentemente. Por su parte, los cambios incrementales se pueden suceder rápidamente por su misma condición incremental. La adaptación de la sociedad a ellos es relativamente pequeña y las negociaciones necesarias son simples, por lo que su costo es mucho menor. La siguiente ecuación refleja lo expuesto:

$$C = pf$$

La magnitud del cambio (**C**) es igual al tamaño de los pasos dados (**p**) por la frecuencia (**f**) con la que se dan. Los cambios pequeños a los que se refiere Lindblom son cambios en una variable relativamente sin importancia o cambios relativamente poco importantes en una variable importante. La diferencia entre los cambios incrementales y los no-incrementales es de grado.

Diagrama 1

Alta comprensión		
Cuadrante Dos	Cuadrante Uno	
Algunas tomas de decisiones administrativas y "técnicas".	Tomas de decisiones revolucionarias y utópicas.	
Método analítico: Sinóptico.	Método analítico: Ninguno	
Cambio incremental	Cambio profundo	
Baja comprensión		
Cuadrante Tres	Cuadrante Cuatro	
Política incremental.	Guerras, revoluciones, crisis y grandes oportunidades.	
Método analítico: Incrementalismo desarticulado (entre otros).	Método analítico: Sin formalizar o no comprendido.	

El diagrama que Lindblom presenta en *A Strategy of Decision*³⁸ (ver Diagrama 1) nos permite comprender mejor la diferencia entre ambos cambios: el cuadrante tres se refiere a los cambios incrementales y el cuadrante dos a los no-incrementales, mientras que el uno y el cuatro, sin tener un método especificado, se acercan más a los grandes planes que muchas veces son utópicos. Lindblom comenta que existen cuatro tipos de cambios de acuerdo a las decisiones tomadas:

1. Grandes cambios con mucha información: casi no se dan; se requieren capacidades sobrehumanas; cuando se presentan, las consecuencias son impredecibles.
2. Pequeños cambios con mucha información: se dan en niveles administrativos bajos; generalmente las decisiones de políticas públicas son incrementales pero la información es escasa; lo complejo de muchas decisiones impide colocarlas aquí.
3. Pequeños cambios con poca información: son las más comunes; llevan a cambios incrementales; son infinitas y forman parte de una secuencia indefinida.
4. Grandes cambios con poca información: se dan frecuentemente; las circunstancias llevan a los decisores a tomarlas; la mayoría de las guerras y de las revoluciones caben aquí.³⁹

A decir de Lindblom, las decisiones más importantes son las que "efectúan cambios pequeños o incrementales y que no son guiadas por un alto nivel de comprensión. Ahora vemos que estas decisiones son las típicas de la vida política —a pesar de que rara vez solucionan problemas y sólo los carcomen, a veces abriendo

38 BRAYBROOKE, DAVID & LINDBLOM, C. E. *A Strategy of Decision*. p.78.

39 *Ibidem*. capítulo 4.

paso, pero otras retrocediendo. Decisiones como éstas son tomadas día con día en circunstancias políticas comunes, por congresistas, ejecutivos, administradores y líderes de partidos políticos".⁴⁰ En pocas palabras, el Incrementalismo es el esquema seguido por los regímenes democráticos. Con él, los costos económicos, políticos y sociales no son tan altos y es más fácil llegar a acuerdos en torno de las políticas públicas por llevar a cabo.

2.1.1 El ajuste mutuo partisano ⁴¹

Ya se ha mencionado que la sociedad es como una red de interrelaciones en la cual todos los actores sociales tienen un papel por representar. También se ha dicho que los actos de algunos repercuten en los demás. Por ejemplo, cuando un grupo de interés decide realizar una marcha o un mítin afecta el tráfico vehicular, los negocios cercanos pierden clientela, mucha gente deja de hacer cosas por evitar la aglomeración, etc. Ésto podría considerarse como una disfuncionalidad.

Por el contrario, para decir que una sociedad funciona —digamos— "bien", es necesario que cada instancia ajuste sus políticas a los intereses de otras. Cuando ésto sucede se dice que se ha al-

40 *Ibidem.* p. 71.

41 En el original aparece como «*mutual partisan adjustment*» y en *La hechura de las políticas* de Luis F. Agullar aparece traducido como «ajuste mutuo partidario»; sin embargo, yo prefiero llamarlo «ajuste mutuo partisano» porque considero que el término "partidario" cambia el sentido del concepto. Aunque el término "*partisano*" es un galicismo por "partidario" y la traducción correctamente hablando sería esta última, el Diccionario de la Real Academia Española define "partidismo" como la "adhesión o sometimiento a las opiniones de un partido con preferencia a los intereses generales", en tanto que el significado del concepto de Lindblom es totalmente opuesto: los "*partisanos*" ("*partisans*") son personas sin un objetivo común dominante, que sólo buscan satisfacer sus propios intereses; no aceptan reglas que gobiernen sus ajustes con otros, ni están en busca de objetivos comunes establecidos *a priori*.

canzado un alto grado de coordinación. La coordinación es el conjunto de relaciones que se da entre políticas o decisiones; podemos asegurar que hay coordinación cuando una decisión es tomada considerando las otras, respondiéndoles. "Dentro del conjunto (uno dado), cada decisor guarda tal relación con cada otro decisor que, a menos que deliberadamente no lo haga (que puede o no ser posible), interfiere con o contribuye a la consecución de metas de cada otro decisor, ya sea por impacto directo o a través de una cadena de efectos que alcanza a un decisor dado por los efectos sobre otros".⁴²

Seguramente ahora se entiende mejor por qué para Lindblom, en algunas ocasiones, la política sustituye al análisis. El ajuste mutuo partisano es una parte fundamental de la política y sustituye al análisis exhaustivo. El análisis incremental que lleva a la toma de decisiones es socialmente fragmentado, es decir, se efectúa en distintos puntos de la sociedad. Un problema como el narcotráfico es estudiado al mismo tiempo en la Secretaría de Gobernación, en la Procuraduría General de la República, en la Secretaría de la Defensa Nacional, en las universidades y en instituciones privadas.

Esta idea simple de que "la gente puede coordinarse unos con otros sin que nadie los coordine",⁴³ es bien conocida entre los economistas. En *The Intelligence of Democracy*, se transfiere al terreno de la política y se desarrolla con gran detalle. El libro es una comparación sistemática de la coordinación central con el llamado ajuste mutuo partisano.

De acuerdo a Lindblom, el ajuste mutuo partisano es el mecanismo gubernamental de toma de decisiones más común. Para expli-

42 LINDBLOM. *The Intelligence of Democracy*. pp. 21-22.

43 *Ibidem*. p. 3.

carlo, parte de una crítica al pensamiento pluralista tradicional. "Los pluralistas no sólo han dejado de lado cuestiones referentes a la racionalidad de la elaboración de políticas a través del ajuste mutuo, sino que han dado por hecho la irracionalidad del proceso y luego han aceptado la irracionalidad como el costo necesario de un sistema que tiene la virtud esencial de dispersar el poder".⁴⁴ La democracia pluralista, en cambio, no sólo es democrática, sino también tiene el acierto de ser inteligente.

La fragmentación permite que los valores ignorados por una persona o un grupo sean vigilados por otros a los que Lindblom llama «perros guardianes» («*watchdogs*»). Cada grupo tiene preferencia por determinados valores, lo cual ocasiona una útil división del trabajo donde cada interés o valor tiene su propio perro guardián, los cuales protegen sus intereses de dos formas: 1) revirtiendo los daños realizados por otras instancias o; 2) anticipando y atajando el daño antes que ocurra. Este sistema de ajuste mutuo va más allá de las negociaciones y concertaciones; tiene que ver con una dinámica inherente a la sociedad misma.

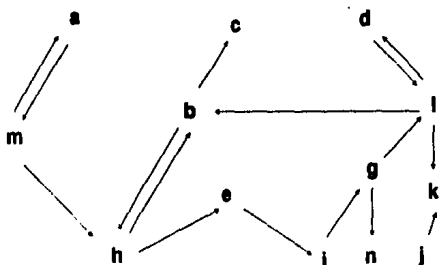
En los sistemas autoritarios es común hallar una coordinación central, vertical, que protege las desigualdades históricamente heredadas. En las democracias, en cambio, la coordinación de los participantes tiene que ver con sus interacciones y no con decisiones centrales. La fragmentación en la toma de decisiones no sólo limita el poder de ciertas élites, sino que eleva el nivel de información y racionalidad. Un decisor no puede atender todas las consecuencias que surjan de una política instrumentada por él, por lo cual es necesaria la multiplicidad de decisores con una gran variedad de actitudes e intereses, como remedio para la omisión de variables. Lo que un analista deja en el camino siempre será recogido

44 *Ibidem.* p. 42.

por otro, complementando este proceso de políticas públicas. El Diagrama 2,⁴⁵ nos muestra a varios actores (a, b, c, ...) interrelacionándose a la manera de decisores que aportan elementos para el buen término de un proceso incremental. Aunque muy esquemáticamente, podemos observar la coordinación de una sociedad fragmentada.

El ajuste mutuo partisano tiene básicamente dos métodos de expresión: adaptativos, donde X toma una decisión sin considerar las posibles respuestas de Y, y; manipulados, donde X induce una respuesta de Y y después toma la decisión. Cabe decir que la negociación y el regateo (*bargaining*) son tan sólo dos formas del ajuste manipulado. Pero el ajuste mutuo va más allá de negociaciones o regateos entre los actores sociales. Tiene relación con reglas no escritas y con fuerzas externas. Incluso se puede dar sin que los actores sociales se dirijan la palabra.

Diagrama 2



Dentro del proceso gubernamental intervienen varias personas y organizaciones en la toma de decisiones: "Los miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo actuales y potenciales, las organizaciones

45 *Ibidem.* p. 26.

administrativas de gobierno, los líderes de grupos de interés y los dirigentes de partidos políticos, constantemente se entrelazan en ajustes mutuos partisanos, tanto bilateral como multilateralmente, en todas las combinaciones posibles".⁴⁶

Pero el ajuste mutuo partisano también tiene sus contras. Hemos dicho que no es necesaria la comunicación entre unos actores y otros para que esta red de interacciones se presente, y es exactamente la falta de comunicación la que a veces trae problemas. Las funciones pueden yuxtaponerse y todo acaba convirtiéndose en lo que Lindblom llama un «caos de *laissez faire*». Los excesos de la fragmentación nos llevan a preguntarnos si no ha ido ya muy lejos, o si esa división del trabajo en lugar de ser benéfica por la aportación de una multiplicidad de puntos de vista, se ha vuelto un obstáculo para la instrumentación de políticas públicas.

2.2 El análisis incremental

Si bien la fragmentación en la toma de decisiones de políticas públicas sustituye en varias ocasiones al análisis, éste no deja de ser una herramienta indispensable para los *policymakers*. Claro está que nos estamos refiriendo al análisis incremental, del cual en el capítulo primero se hizo un esbozo como respuesta al método racional-exhaustivo. Dijimos que una diferencia fundamental entre los dos es que mientras el primero descarta la teoría por considerarla excesiva e inútil, el segundo la sobrevalora y le otorga un papel primordial. En pocas palabras, el análisis incremental es la negación del método convencional: no se basa en la teoría, considera pocas variables, interrelaciona los valores con los medios y no cuenta con predisposiciones.

46 *Ibidem.* p. 98.

Para Lindblom, las políticas públicas no pueden ser analizadas paso por paso porque forman parte de un todo en el cual intervienen tanto el gobierno, como la política y la sociedad, llamado el proceso de elaboración de políticas públicas. La disyuntiva está entre buscar mayor información o promover la democracia en la toma de decisiones. Si se opta por el análisis, habrá que sacrificar algo de democracia ya que es realizado por élites; si se opta por la política, las negociaciones se alejan de la información y se llevan a cabo por cuotas de poder, en contra del mismo espíritu democrático. Dicho de otro modo, la paradoja de las políticas públicas está en la distancia que existe entre su elaboración y la participación social, pública.

Si se opta por tomar decisiones de políticas sin considerar la participación social, se estará actuando en contra de las bases democráticas que son el alma de las políticas públicas. Estas últimas no sólo buscan atender de manera específica los problemas, sino que son una herramienta de inclusión social. La propuesta de Lindblom sobre el ajuste mutuo partisano es, de hecho, un rechazo a la preponderancia de élites. El Incrementalismo, como las políticas públicas, intenta crear canales de expresión social para que las salidas a los problemas no sean el producto del análisis de individuos aislados.

El análisis de políticas públicas que estamos por abordar es incremental, exploratorio, seriado y está marcado por un ajuste de los medios a los fines. En palabras del propio Lindblom: "Desde luego que el ocasional excéntrico que propone limpiar todo y comenzar con una "nueva" sociedad y civilización, no es un analista incremental. Tampoco lo es el socialista, ni el liberal doctrinario no-vecenrista en el siglo XX, ni el partidario de una economía central planificada".⁴⁷

47 *Idem.* "Policy Analysis". p. 302.

El análisis incremental es simplemente la propuesta de Lindblom que cabe dentro de lo que él mismo llama "análisis estratégico". Este último es el conjunto de estrategias por descubrir que de una u otra forma huyen del racionalismo-comprehensivo. Lindblom no pretende decir la verdad absoluta, sino tan sólo aportar elementos que ayuden a perfeccionar la toma de decisiones. Su modelo acabado se llama "Incrementalismo desarticulado" y las páginas siguientes versarán sobre sus aportes fundamentales y características principales.

2.2.1 El Incrementalismo desarticulado

El ideal sinóptico le exige al decisor ser comprensivo. Lindblom, por su parte, arguye que, al observar casos reales, debemos aprender que al enfrentarse con problemas complejos de políticas públicas, los *polycymakers* no deben ni pueden ser comprensivos. Al contrario, han de perfeccionar sus propias prácticas desarrolladas para simplificar los cálculos. Juntas, estas prácticas constituyen lo que Lindblom llama Incrementalismo desarticulado, descrito como "el análisis que se caracteriza por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad".⁴⁸

La estrategia del Incrementalismo desarticulado puede ser resumida de la siguiente manera: en vez de pretender una evaluación comprensiva de las posibles alternativas de políticas, "los *polycymakers* y los analistas toman como punto de partida no el conjunto entero de posibilidades hipotéticas, sino tan sólo el aquí y ahora en que vivimos, y luego consideran cómo se pueden llevar a cabo alteraciones en ese margen".⁴⁹ La solución incremental de problemas se adapta al limitado intelecto humano, reduce sus demandas

48 *Idem*. "Todavía tratando de salir del paso". p. 229.

49 *Idem*. *The Intelligence of Democracy*. p. 144.

de información y considera los altos costos del análisis. El Incrementalismo desarticulado también se adapta al hecho de que los problemas de políticas públicas son comúnmente "fluídos", es decir, dinámicos, y que los fines se ajustan a los medios y no al revés como generalmente se hace. La estrategia está relacionada con el análisis reconstructivo, el cual constantemente redefine el problema en sí mismo.

Este análisis presenta ocho características que lo distinguen: es incremental, porque los cambios que introduce se limitan a los aspectos marginales del problema y no van a la raíz; es restringido en cuanto a las alternativas, porque sólo toma en cuenta aquéllas que se separan marginalmente del *status quo*; es también restringido en cuanto a las consecuencias, porque sólo toma en cuenta las que considera importantes; está orientado hacia los medios, lo que implica adaptar los fines a éstos; es reconstructivo, dado que tiene la capacidad de corregir consecuencias de políticas pasadas; es seriado, porque se compone de una sucesión infinita de pequeños pasos y no de grandes soluciones; es paliativo, ya que busca solucionar males en lugar de alcanzar metas fijadas y; es fragmentado, porque lo realizan varias instancias o personas de la sociedad.

El Incrementalismo desarticulado parte de una estrategia mucho más sencilla, que no por eso debe descartarse: el análisis incremental simple. Éste sólo se dedica a considerar las alternativas que difieren incrementalmente del *status quo*, sin basarse en una metodología lógica-racional; su característica básica, es la falta de exhaustividad, lo cual no lo descalifica, ya que a la par, abre nuevas perspectivas de investigación. Al especular sobre las direcciones y características de las políticas públicas y al complementarlas con un pensamiento más amplio, es posible llegar al Incrementalismo desarticulado.

Seguir el Incrementalismo desarticulado coloca al analista en una posición productiva, pues lo libera de la avasalladora exhaustividad del método racional-compreensivo. En lugar de perderse en un mar de alternativas de políticas públicas, valores y consecuencias, el decisor se aboca al estudio de lo incrementalmente importante. La omisión de alternativas y consecuencias, que para algunos pudiera ser una objeción, se subsana a través del sistema de «perros guardianes» y de la capacidad del método para autocorregirse consecutivamente. Dichas omisiones son una estrategia sistemática, comprensible y defendible. En un análisis X, hubiese sido ilógico considerar el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de México, Luis Donaldo Colosio, porque se habría salido del terreno de lo imaginable. Un suceso como el del 23 de marzo de 1994, fuerza a los analistas a dar un giro a sus decisiones adaptándolas a lo ocurrido. En *A Strategy of Decision*, Lindblom establece:

“Una característica de los procesos políticos en la mayoría de los gobiernos es que cada oficina, organización o agencia, lleva a cabo una serie infinita de ataques a problemas más o menos permanentes, aunque poco mutables, que se presentan en su campo de interés o autoridad... No se organizan para resolver un problema y luego se disgregan. Toman por un hecho que sus problemas rara vez serán resueltos, generalmente serán aliviados... El científico social o el analista, por más diligente o imaginativamente que trabaje, no piensa que está resolviendo problemas tales como huelgas, delincuencia juvenil, control de explosiones nucleares, guerras, pobreza, congestión vehicular, inseguridad. Lo que hace es buscar movimientos apropiados de una serie que expectativamente continuará”⁵⁰

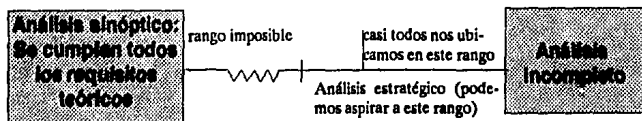
En algunas ocasiones, un *policymaker* puede dejarse llevar por

50 BRAYBROOKE & LINDBLOM. *Op. cit.* p. 100.

la vanidad, y creer que su decisión o política fue la solución definitiva a determinado problema. En otras, los pasos dados para aliviar un problema pueden opacarlo por años, haciendo creer que ya está solucionado, sin embargo, con el tiempo puede resurgir. De cualquier forma, no debemos olvidar que no es una sola decisión la importante, sino que cada una forma parte de una larga cadena de pasos instrumentados cronológicamente desde tiempo atrás.

Finalmente, debemos dejar claro que el Incrementalismo desarticulado es una de las posibles expresiones del análisis estratégico, el cual busca, por medio de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente, simplificar los problemas de políticas públicas. Lindblom llama análisis estratégico a un conjunto de métodos que tratan de salirse del Racionalismo. El Incrementalismo desarticulado es tan sólo su propuesta e incluso llega a afirmar que seguramente existen mejores ideales estratégicos. Los métodos de Herbert Simon, Yehezkel Dror y Amitai Etzioni,⁵¹ son otros intentos válidos.

Diagrama 3



51 Para una revisión más profunda de la propuesta de Simon, ver 1.3; los métodos de Dror y Etzioni aparecen explicados en el punto 3.1.

El Diagrama 3,⁵² pretende aclarar la distancia existente entre la aspiración inútil del Racionalismo y la mediocridad. En el extremo izquierdo aparece el ideal de la sinopsis a la que debemos intentar llegar a pesar de la presencia de un rango imposible. En el extremo derecho, el análisis incompleto significa fracaso.

El Incrementalismo es una expresión del análisis estratégico, al cual sí podemos aspirar. El reto es atravesar la línea que lo separa del rango imposible. Es por ésto que los decisores buscan métodos que reduzcan la complejidad de los problemas. Se trata de mejorar el análisis de políticas públicas ubicándose en la realidad. Los que aspiran a la sinopsis se pierden en el camino, mientras que los que buscan mejorar su análisis hallan estrategias útiles.

2.3 Valores y políticas

Escoger entre las políticas es elegir entre diferentes combinaciones marginales de los valores. Cuando el *pollicymaker* se enfrenta a decisiones complejas, lo que en realidad hace es elegir entre las posibles combinaciones de los valores. ¿Qué es mejor, un Estado fuerte que garantice seguridad o darle mayores libertades a los individuos? ¿Permitir el subempleo para que la gente subsista o limpiar las calles para favorecer la vialidad? Ante estas disyuntivas, el decisor trata de obtener la mejor combinación posible.

Una lista de valores jerarquizados (V1, V2, V3, V4, V5,...) no aporta ningún indicador sobre qué política elegir cuando diferentes políticas ofrecen diferentes combinaciones de beneficios. ¿Es mejor una política que ofrece V1, V4 y V5 a una que ofrece V2, V3 y V4? ¿Qué vale la pena sacrificar a expensas de qué? Todo esto nos lleva a establecer que normalmente se elige entre valores y políticas

52 LINDBLOM. "Todavía tratando de salir del paso". p. 231.

al mismo tiempo y que la atención se centra en valores marginales o incrementales.

El método racional-comprehensivo propone expresar los valores en principios generales satisfactorios aplicables en cualquier circunstancia. En términos aristotélicos es un método deductivo de organizar el conocimiento, pero pasa por alto el cambio de preferencia por los valores de vez en vez. Más aún, ¿cómo se van a establecer los valores *a priori* si los individuos ni siquiera los conocen? Es necesario enfrentarse a circunstancias reales para poder formarse una opinión. Ya tomada la decisión individual, una dificultad más aparece cuando diferentes actores deben ponerse de acuerdo.

Entrando al terreno de la ética, ¿con qué autoridad puede un analista decir qué es bueno y qué es malo? ¿Es bueno cuando beneficia a **X** aunque perjudique a **Y**, o viceversa? ¿Es válido que una generación entera se sacrifique para beneficiar a la siguiente? El análisis no puede encontrar "buenas" políticas para todos, claro está, pero yo como minoría, ¿aceptaría que grúas derriben mi casa para que se construya un eje vial que beneficie a la mayoría?

Ante problemas complejos, sería una tarea muy complicada hacer una lista de todos los valores. Si de por sí la capacidad intelectual humana es limitada y la información es restringida, debemos tomar en cuenta también la diversidad de intereses y las múltiples maneras como pueden ser expresados los valores: "mejorar las condiciones de vida", "elevar el estándar de vida", "promover la prosperidad", etcétera. Las diferentes formas de expresión los hacen inestables y las experiencias sociales y la tecnología los modifican a través del tiempo y el espacio. Aunque los criterios de una persona permanezcan iguales, las circunstancias externas modifican los valores: la caída del muro de Berlín y la desaparición del

bloque socialista, han acarreado diversas consecuencias no sólo en los países que lo conformaban, sino en todo el mundo; situaciones que no se podían imaginar en las décadas de los 60 o los 70.

Es muy difícil saber a dónde o a qué queremos llegar, más difícil es ponernos de acuerdo. Es por eso que las políticas incrementales "van encaminadas a aliviar males que todos conocemos: el vicio, aunque no podemos definir la virtud; los excesos burocráticos, a pesar de no saber qué nivel de eficiencia podemos esperar; los salarios bajos y el desempleo, aunque no nos pongamos de acuerdo en lo que es la justicia".⁵³ Si bien valores como la libertad y la democracia son mundialmente aceptados, en cada lugar se les entiende de diferente manera. Más que alcanzarlos en abstracto, es posible transformarlos en políticas concretas que satisfagan diferentes intereses.

2.4 Fines y medios: una elección simultánea

Para el análisis incremental, la elección de objetivos sin considerar los medios disponibles es una utopía. El deseo del método racional-exhaustivo de alcanzar ideales establecidos *a priori* sobre los que existe un consenso general, a pesar de ser positivo, no es factible, en parte por lo ya explicado en el capítulo anterior y además por otras causas que serán discutidas a continuación.

El Incrementalismo evita caer en situaciones complicadas, donde ya de antemano son complejos los problemas por resolver. Partiendo de lo que se tiene en el momento, busca darles cauce a los escollos de las políticas públicas. En ese sentido, los fines y los medios guardan una relación de reciprocidad. No es tan sencillo como decir que en lugar de que los medios se ajusten a los fines, es al

53 *Idem. The Intelligence of Democracy. p. 147.*

revés. El analista incremental nunca pierde de vista a ninguno de los dos. Ambos están siempre presentes a lo largo de su análisis, adecuándose mutuamente de la siguiente manera:

1. El analista escoge como objetivos relevantes sólo aquéllos que vale la pena considerar en vista de los medios disponibles o probablemente asequibles.
2. Automáticamente incorpora el costo de realizar cada objetivo en su comparación marginal, ya que el estudio de las diferencias incrementales en las consecuencias de los valores de los diversos medios le indica a qué precio en términos de un valor está obteniendo un incremento en otro.
3. Mientras contempla los medios, sigue observando los objetivos, a diferencia del analista sinóptico que idealmente debe, en cierto punto, estabilizar sus objetivos y después elegir los medios adecuados.⁵⁴

El punto 2 nos indica cuánta importancia tiene también el costo de los medios para el proceso. Su alto costo en ocasiones es un gran obstáculo para la realización de determinados fines. A veces, cuando el analista asegura que es imposible conseguir un fin dado, el término "imposible" significa "de costo prohibitivo". Claro está que el que la realización de un objetivo sea muy cara no lo descalifica, pero sin duda obliga a una readecuación de acuerdo a los medios.

En primera instancia, lo importante para el analista incremental son los medios. Si el objetivo de un pequeño empresario es exportar a los Estados Unidos, muy probablemente no lo logre hacer inmediatamente puesto que no cuenta con los recursos para comprar la maquinaria necesaria, ni puede contratar a más decenas de traba-

54 BRAYBROOKE & LINDBLOM. *Op. cit.* p. 94.

jadores, ni le resulta fácil conseguir los permisos. Si, en cambio, pretende triunfar sobre la competencia que tiene en su ciudad o estado, la tarea será más fácil aplicando los medios con los que ya cuenta.

2.5 El análisis limitado

Ubicada dentro de lo que es todo un proceso de elaboración de políticas públicas, que incluye análisis e interacción social, la limitación en el análisis no resulta tan grave como pudiera parecer a simple vista. "Entre lo incompleto por negligencia con respecto de las consecuencias y lo incompleto por aspirar a la comprehensividad inútil, lo primero no es más alarmante. Los decisores deben elegir entre errores por omisión y errores por confusión".⁵⁵

La omisión sistemática que practica el Incrementalismo es también un método de análisis. Como nadie puede ser experto en todas las políticas posibles, el análisis incremental convoca al *policymaker* a dejar de lado las políticas que se alejan demasiado del *status quo* y sus consecuencias. El esquema lindblomiano omite políticas no incrementales, consecuencias importantes, objetivos que no se pueden alcanzar con los medios disponibles y aquellos aspectos de las políticas alternativas y de sus consecuencias que no representan diferencias incrementales entre ellos. Aunque lo expuesto implica fallas, permite un avance a menor costo que el Racionalismo y al mismo ritmo o más rápido.

Los problemas de políticas públicas, como desempleo, seguridad social, comunicaciones, abasto, etc., reúnen a su vez problemas individuales y de grupo, que los hacen sumamente complejos. Es imposible tratar de resolverlos sin considerar la diversidad de in-

55 LINDBLOM. *The Intelligence of Democracy*, p. 146.

tereses y la fragmentación en la toma de decisiones. Es por eso que la omisión de lo que en su momento resultó irrelevante, no se convierte en un problema. El ajuste mutuo partisano y el sistema de perros guardianes nos enseñaron que las consecuencias ignoradas serán atendidas por otro grupo con intereses afectados o por el mismo, en la siguiente etapa del proceso. Aunque el analista siempre debe intentar alcanzar la sinopsis, la clave está en la adaptación del método a la circunstancia.

2.6 La sucesión de comparaciones

El proceso incremental se redondea totalmente con la idea de la sucesión de comparaciones. Todo el esquema queda incompleto si no decimos que el análisis es seriado, es decir, ocurre en una serie cronológica, de tal forma que cada política es sólo un paso en la solución de un problema. Una política pública, al igual que un sistema político, nunca está del todo completa. Siempre surgen nuevas problemáticas que alteran el panorama. Un analista sabe que tomar la decisión de dar un paso en la resolución de un problema, implica la posibilidad de tener que dar otro en el futuro para subsanar las consecuencias imprevistas del primero.

La toma de decisiones de políticas públicas nunca parte de cero. Para decidir, el analista estudia casos previos que le permitan conocer experiencias útiles a fin de hacer comparaciones y así, poder prever, hasta cierto punto, las consecuencias. Ese "hasta cierto punto" significa que en realidad nunca se pueden prever todas las consecuencias posibles de una política, pero eso no debe ser un obstáculo para actuar.

En el artículo del cual es coautor con A.O. Hirschman, Lindblom introduce una nota de pie de página muy ilustrativa, tomada del Sermón de la Montaña: "No te preocupes por las cosas del maña-

na, pues el mañana se ocupará de ellas".⁵⁶ En otras palabras, si el analista se dedica a estudiar todas las posibles consecuencias que pudiese tener determinada política pública, le será muy difícil llevar a cabo cambios. Si, por otro lado, actúa libremente sin temer el futuro, la dinámica social irá resolviendo las consecuencias imprevistas, por falta de tiempo y de información. "Más específicamente, una serie de cambios ofrece a los analistas la oportunidad de observar con cierta precisión cuáles cambios incrementales en las políticas producen cuáles cambios incrementales en los resultados. Por tanto, les ofrece la oportunidad de obtener exactamente la información requerida para nuevos pasos en la serie".⁵⁷

La sucesión de comparaciones es un proceso largo y específico. Por un lado, nunca acaba y por otro, cada país, cada analista, en cada circunstancia, tiene experiencias singulares intransferibles. Por ello, la fragmentación en la toma de decisiones resulta muy benéfica. Es conveniente que en cada instancia intervengan personas con diferentes intereses y diferentes experiencias para enriquecer la discusión y dar mejores pasos en la solución de los problemas.

Hasta aquí ha llegado la exposición del esquema de Lindblom. Hemos visto que el Incrementalismo no se limita al análisis ni a la política, sino ambos interactúan en lo que es un proceso que busca el mayor bienestar social tomando en cuenta la realidad presente. Por supuesto que un modelo tan importante se ha hecho merecedor de críticas a favor y en contra, algunas descalificándolo de antemano y otras proponiendo cambios y modelos alternativos. En el capítulo siguiente las conjuntaremos para, finalmente, concluir de la manera más objetiva posible.

56 HIRSCHMAN, A. O. & LINDBLOM. "Desarrollo económico, investigación y desarrollo, elaboración de políticas públicas: algunos puntos de convergencia". p. 91.

57 BRAYBROOKE & LINDBLOM. *Op. cit.* p. 122.

CAPÍTULO TERCERO

3. El Incrementalismo y sus críticos

En los capítulos anteriores, hemos tratado de explicar el esquema incrementalista lindblomiano contraponiéndolo al modelo racional-exhaustivo y con base en sus características propias. Hasta este punto, ya conocemos su postura con respecto de la teoría, de los valores, de la relación fines-medios. Se han planteado todos los pasos del análisis incremental y se ha expuesto lo que Lindblom llama el incrementalismo político incluyendo el ajuste mutuo partisano. En otras palabras, hemos cumplido con el primer objetivo de este trabajo y, ahora, debemos revisar las críticas, tanto positivas como negativas, que se le han hecho a las tesis del autor en cuestión.

La fama adquirida por el Incrementalismo sugiere que el concepto engloba importantes elementos de la vida política, pero aparentemente sus implicaciones más profundas no han sido lo suficientemente comprendidas como para ser trabajadas por otros especialistas. Pareciera ser que el Incrementalismo desarticulado como método analítico y el incrementalismo político como modelo de acción, han causado confusión en las mentes de algunos investigadores. En este capítulo haremos un recuento de los aspectos más atacados del Incrementalismo, así como de las críticas a favor que ha recibido y repasaremos brevemente los modelos alternativos más importantes que se han elaborado.

3.1 La orientación de metas

Quizá lo que más se le ha criticado al Incrementalismo es su falta de orientación hacia las metas, es decir, lo que nosotros llamamos la relación fines-medios. Forester arguye que el Incrementalismo "puede tenernos atravesando esquinas sin sentido alguno".⁵⁸ Para Etzioni, los avances marginales "podrían ser circulares regresando a donde empezaron o dispersos siguiendo varias direcciones, sin llegar a ningún lado".⁵⁹ Dryzek establece que "el empate adverso, la parálisis, la exteriorización conspiratoria de los costos de un compromiso en particular y el impulso, son simples mejoras de un problema".⁶⁰

Las supuestas pasividad y falta de orientación hacia las metas del Incrementalismo son relacionadas por algunos críticos con el rechazo de Lindblom por la racionalidad sinóptica. Aunque casi todos consideran que los esfuerzos por ser comprehensivo tienen un límite, para Dror, dichos intentos "tienen al menos la ventaja de estimular a los administradores a salir un poco de su rutina habitual, mientras que el modelo de Lindblom justifica una política de "cero esfuerzo" entre los administradores".⁶¹

Yehezkel Dror, uno de los más importantes críticos de Lindblom, propone una alternativa frente al Racionalismo y al Incrementalismo: "un modelo normativo óptimo" para la toma de decisiones. Aunque no es la intención de este trabajo explicar a fondo el mode-

58 FORESTER, J. "La racionalidad limitada y la política de salir del paso". p. 316.

59 ETZIONI, A. "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones". p. 270.

60 DRYZEK, J. "*Complexity and rationality in public life*". p. 435.

61 DROR, Y. "Salir del paso: ¿ciencia o inercia?". p. 260.

lo de Dror, a continuación se esbozarán brevemente sus características principales para que el lector se familiarice con él. El modelo normativo óptimo, como lo llama su creador, es una mezcla del método racional-exhaustivo con el de las comparaciones sucesivas limitadas. Si bien concuerda con las razones del segundo en el sentido de la falta de tiempo, dinero y capacidad con que se enfrenta el decisor, aboga por la clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión, al igual que el Racionalismo. A decir de Dror, "es indudable que el enfoque de Lindblom constituye una contribución muy valiosa" frente al modelo racional-exhaustivo. "Su teoría se acerca mucho más a la realidad, es más precisa y se ajusta más a la naturaleza humana. Sin embargo, nos debemos preguntar si no ha sido una reacción excesiva y peligrosa la evaluación tan favorable que se ha hecho del "cambio incremental" y del "salir del paso".⁶² Y es esa interrogante la que lo lleva a presentar su propio modelo. El llamado modelo óptimo proporciona "una meta óptima que es más que una extrapolación incrementalmente mejorada de la situación actual".⁶³

En su clásico libro *Public Policy Reexamined*, Dror enumera las 18 fases de su modelo, que van desde el procesamiento de los valores hasta la evaluación de las políticas instrumentadas.⁶⁴ Resultaría demasiado extenso nombrar todas las fases. Tan sólo diremos que lo que Dror propone como un modelo alternativo para enfrentar la incertidumbre, a todas luces aparece más complejo que el «Racionalismo puro» que él mismo critica. Para dejar más claro el modelo óptimo, veamos las cinco características que lo identifican:

62 *Ibidem*, pp. 255-256.

63 *Idem*. *Public Policy Reexamined*, p. 131.

64 *Ibidem*, capítulo 14.

1. es cualitativo, no cuantitativo.
2. tiene componentes racionales y extrarracionales.
3. su justificación es ser económicamente racional.⁶⁵
4. tiene que ver con la elaboración de políticas públicas en sí misma («*metapolicymaking*»).
5. tiene mucha retroalimentación.⁶⁶

Por otro lado, Amitai Etzioni también propone un modelo alternativo al Incrementalismo. Su "exploración combinada" distingue entre dos tipos de decisiones: las fundamentales y las incrementales. Las segundas van precedidas por las primeras, y es sobre la poca importancia que Lindblom les da a estas últimas que Etzioni establece:

"Las decisiones incrementalistas son en mucho más numerosas que las decisiones fundamentales, pero el significado de estas últimas para la vida social no es medible en términos de su número; por tanto, resulta erróneo relegar las decisiones no-incrementales a la categoría de excepciones. Las decisiones fundamentales marcan frecuentemente el contexto de las muchas incrementales. Dado que las decisiones fundamentales suelen ser "preparadas" por las incrementales, con el fin de evitar que la decisión final cause una transformación violenta, las decisiones incrementales podrían ser

65 Dror distingue entre el "racionalismo puro", que equivale al método racional-exhaustivo (ver 1.2) y el "racionalismo económico" identificado con el «hombre económico» de Simon, el cual —explica— recomienda que el racionalismo puro sólo debe aplicarse cuando "el costo de los *inputs* ... es menor que el beneficio de los *outputs*" (DROR, Y. *Public Policy Reexamined*, p.141).

66 DROR, Y. *Public Policy Reexamined*. p. 154.

consideradas también relativamente fundamentales. Los pasos incrementales posteriores son ininteligibles sin las decisiones fundamentales y los pasos precedentes son inútiles si no condujeron a decisiones fundamentales".⁶⁷ En otras palabras, "no se puede ver la realidad como una línea recta donde cada paso hacia la meta conduce directamente a la siguiente y donde la acumulación de pequeños avances resuelve efectivamente el problema".⁶⁸

Por lo anteriormente explicado, Etzioni propone que primero se tomen decisiones fundamentales que marquen el rumbo y, posteriormente, se lleven a cabo a través de procesos incrementales. La exploración combinada consta de dos puntos de análisis, uno que abarca todo de manera general y otro que se enfoca en el punto específico. Etzioni se lo imagina como si fuese una filmación con dos cámaras: "una cámara con gran angular que observaría todas las partes del cielo pero sin gran detalle; una segunda cámara que enfocaría sólo aquellas áreas que, descubiertas por la primera cámara, necesitaran un examen de mayor profundidad".⁶⁹ Sin perder de vista el conjunto, la primera cámara se plantearía metas a grandes rasgos, porque de lo contrario sería imposible medir la eficacia de las políticas. Sería alrededor de esas metas que los administradores irían tomando decisiones incrementales para perfeccionar los resultados anteriores.

Sin duda alguna, la estrategia de la exploración combinada es muy superior al modelo normativo óptimo. Aunque a Etzioni le hace falta profundizar más, su esquema dista mucho de la complejidad envolvente de Dror. Sin embargo, es necesario resaltar la importan-

67 ETZIONI. *Op. cit.* p. 271.

68 *Ibidem.* p. 276.

69 *Ibidem.* pp. 274-275.

cia que ambos le confieren al Incrementalismo: a pesar de que no coinciden en varios aspectos, cabe destacar que los dos parten de las propuestas de Lindblom considerándolas en un nivel superior al racionalismo-exhaustivo.

Quien no está de acuerdo con esa superioridad del Incrementalismo es Kenneth Arrow cuando dice que "[u]n ideal sinóptico cuando menos pondría la atención de los decisores en todos los factores que un científico social consideraría relevantes, a pesar de nuestro conocimiento imperfecto...[L]a meta inalcanzable que busca la estructura de decisión bien definida es mejor como incentivo para el claro pensamiento del científico social, que una aceptación complaciente de nuestras imperfecciones".⁷⁰

Con lo que hemos visto, podemos decir que varios investigadores se sienten inconformes con lo que ven como pasividad en el Incrementalismo. Sin embargo, hay otros que no concuerdan con que dicho esquema interfiera en la consecución de metas. Por ejemplo, para Quinn, "en las manos de ejecutivos hábiles, ...el Incrementalismo puede ser una técnica de administración llena de objetivos y poderosa para integrar aspectos analíticos, comportamentales, políticos y de tiempo, de cierta estrategia".⁷¹

En realidad, Lindblom no criticó las metas; simplemente argumentó que siempre están interrelacionadas con las variables de políticas públicas que se comparan. Lo que el decisor hace es elegir una política que lleva implícitos algunos objetivos. El análisis incremental le permite al *policymaker* alcanzar sus metas, a través de

70 ARROW, K. "Review of A Strategy of Decision by Braybrooke and Lindblom". pp. 587-588.

71 QUINN, J. B. "Managing strategies incrementally". pp. 613-614.

medios que complementan la ausencia de información y que son un alivio para la presión del tiempo.

Obviamente, en la política, los individuos y los grupos de interés tienen metas. No quieren, ni necesitan, que un esquema para la toma de decisiones se las imponga. Todos ellos utilizan datos, ideas, teorías, que los conducen en el análisis formal, pero ninguno llega a entender suficientemente los problemas complejos como para ignorar la importancia de la sucesión de comparaciones.

3.2 Un esquema conservador

Una segunda crítica, relacionada a la anterior, asegura que el Incrementalismo es un proceso conservador fallido para aquéllos que quieren llevar a cabo cambios para mejorar la sociedad. Esta percepción se basa en la creencia de que los pasos son muy pequeños como para introducir cambios significativamente importantes dirigidos a solucionar los problemas fundamentales. En este sentido, Etzioni teme que "el Incrementalismo tendería a negar las innovaciones sociales básicas".⁷²

Para Dror, incluso sería peligroso que los científicos sociales adoptaran el Incrementalismo porque eso limitaría su capacidad para servir como fuente de la innovación social. El modelo de Lindblom, según Dror, "busca una sociedad estable, donde una evolución lenta cree instituciones que engloben la sabiduría de generaciones".⁷³ La popularidad de dicho modelo se debe al conservadurismo que impera en el comportamiento humano y en las organizaciones, ya que a pesar de las muchas advertencias de Lindblom, sus

72 ETZIONI. *Op. cit.* p. 270.

73 DROR. *Public Policy Reexamined*. p. 144.

tesis "no logran disminuir el impacto de refuerzo ideológico en favor de la inercia y contra la innovación, imperantes en toda organización humana".⁷⁴

En una réplica de Lindblom al citado artículo de Dror, el fundador del Incrementalismo arguye: "Lógicamente hablando, uno puede hacer cambios en la estructura social con la misma rapidez, a través de una secuencia de pasos incrementales o a través de alteraciones drásticas –en consecuencia menos frecuentes– ...Para dejarlo claro, quien propone desbaratar el mundo y empezar de nuevo es más radical que aquél que propone comenzar del aquí y ahora, haciendo tan sólo una secuencia de cambios modestos en la estructura social".⁷⁵

Por su parte, Forester, al hacer una comparación entre el Racionalismo y el esquema lindblomiano, observa que "[m]ientras que el planteamiento racional-exhaustivo pretende alcanzar el cielo, los planteamientos racional-limitados e incrementalistas pueden atar las manos".⁷⁶ Al no poder apoyar a ninguno de los dos, al primero por ser una receta para el fracaso y al segundo por conformista ya que sólo "obtienes lo que puedes ver",⁷⁷ decide que lo mejor es adelantarse a los problemas compensando las desigualdades sociales de las democracias, fortaleciendo las organizaciones no gubernamentales.

Padgett coincide con el conformismo que Forester le adjudica a Lindblom, al advertir que "[l]a imagen dominante de la teoría incrementalista es la de un sistema burocrático inerte y amorti-

74 DROR. "Salir del paso: ¿ciencia o inercia?". p. 259.

75 LINDBLOM, C. "Contexts for Change and Strategy: A Reply", pp. 157-158.

76 FORESTER. *Op. cit.* p. 320.

77 *Ibidem*, p. 316.

guador que extrapola de forma determinista de t (tiempo) a $t+1$ ".⁷⁸ Finalmente, Ahrari, considera que "[b]ajo el Incrementalismo, los cambios introducidos a las políticas existentes son mínimos",⁷⁹ por lo cual propone un método denominado "ambivalente-mayoritario", basado en las aproximaciones especulativas propuestas también por Charles Jones, encaminadas a cambiar las políticas públicas de manera no-incremental.

La principal defensa del modelo incremental se halla en Johnson y en Spread. Para el primero, la planeación y el análisis son tan sólo mecanismos de identificación con el problema, pero no son suficientes para el cambio estratégico. Es más, si no van acompañados de otros mecanismos, pueden ser un obstáculo para el cambio. Al abogar por el ajuste mutuo partisano, establece que "[l]a razón por la que una organización adopta diferentes estrategias de las previamente utilizadas, es que tiene una ideología organizacional heterogénea".⁸⁰ En otras palabras, no es que el Incrementalismo sea inútil, sino que la participación de muchas personas para decidir complica el llegar a acuerdos que pudieran concretarse en políticas incrementales positivas.

Patrick Spread, por su parte, afirma que el "Incrementalismo minimiza el cambio. Pero si el incremento alcanza al marco de referencia, entonces un amplio marco de referencia puede indicar un cambio fundamental y hasta revolucionario. La necesidad de la to-

78 PADGETT. "Bounded Rationality in Budgetary Research", p. 356.

79 AHRARI. "A Paradigm of Crisis Decision Making: The Case of Syntuels Policy", p.72. También ver JONES, C. "Speculative Augmentation in Federal Air Pollution-Making". *The Journal of Politics*. Vol. 36. pp. 438-464. Para una revisión profunda de ambos artículos, ver 4.2.

80 JOHNSON, G. "Rethinking Incrementalism". p.89.

ma de la Bastilla se comprendió con referencia a los principios de la Revolución Francesa y en ese sentido fue incremental con respecto de su paradigma".⁸¹

Otra razón por la que se considera conservador al Incrementalismo es porque se piensa que favorece intereses representados por élites, las cuales tienen una ventaja natural en el proceso de negociación política. Forester señala que los ricos y los organizados dominarán la toma de decisiones incremental puesto que los pobres y desorganizados no tienen ni el tiempo ni los recursos para competir.

Lustick deduce que el Incrementalismo desarticulado se vuelve menos útil conforme el poder de organización se distribuye menos equitativamente; con actores débiles incapaces de defender o promover valores, los más fuertes deciden. Incluso algunos defensores del Incrementalismo, en especial Quinn y Johnson, lo presentan como una herramienta con la cual los ejecutivos de las organizaciones pueden conseguir sus fines.

Ante las anteriores críticas resulta indispensable sostener la idea de que el mundo requiere mucho más que pequeños cambios. Pero, ¿en qué momento Lindblom favorece el estatismo o la inmovilidad? En el capítulo segundo se mencionó que para Lindblom la importancia de los cambios reside en la rapidez con que se dan y no en su tamaño. Incluso se propuso una ecuación muy simple ($C = pf$), la cual ayudó a entender que mientras los cambios bruscos pueden paralizar a la sociedad, los cambios marginales permiten avanzar paulatinamente.

Una serie de pequeños pasos puede llevar a cambios significativos cuando se suceden rápidamente. Para Lindblom, es imposible

81 SPREAD, P. "Lindblom, Wildavsky, and the role of support". p. 288.

decir que el Incrementalismo o el Racionalismo son conservadores. Lo que los hace así, es el uso que le dan tanto reaccionarios como progresistas. Sin embargo, ante las críticas recibidas se pregunta si no es más conservador el Racionalismo que su propio esquema: "¿Acaso no éste (el Racionalismo) apoya la idea de que cada detalle de una innovación debe probarse como teóricamente adecuado antes de cualquier movimiento?"⁸²

Con respecto a que el Incrementalismo favorece a élites, es necesario rescatar el concepto de los «perros guardianes». Desde luego que cada individuo o grupo de interés busca satisfacer sus propios intereses, pero el sistema propuesto por Lindblom intenta reducir lo que a todas luces se presenta en cualquier democracia. Lindblom observó esas disparidades entre las élites y los grupos no organizados y es por eso que criticó, en algunos de sus textos, al pluralismo democrático. Sin embargo, no se le puede pedir que en un esquema para la toma de decisiones acabe con los vicios de la democracia.

3.3 Grado de aplicación

Un conjunto más de críticas tiene que ver con el Incrementalismo como método analítico en sí y no con sus resultados. Algunas críticas sostienen que el Incrementalismo es aplicable en muy pocas situaciones relacionadas con la toma de decisiones. Lustick intenta construir un caso lógico que se oponga a la utilización del modelo, en una crisis "[d]onde la sobrevivencia de la organización está en juego y los recursos disponibles son muy pocos". Su razonamiento le indica que el Incrementalismo desarticulado requiere de "un sus-

82 BRAYBROOKE & LINDBLOM. *A Strategy of Decision*. p. 108.

tancial despliegue de recursos que será improductivo de manera directa e inmediata. En el otro extremo, solamente la integración coordinada de todos los recursos disponibles en una planificación comprensiva (susceptible al fracaso) acarrea la posibilidad lógica del éxito". De manera adicional, los problemas de costos que comprometen los recursos de las organizaciones no deben ser tratados incrementalmente porque la evaluación del Incrementalismo requiere de múltiples tests de políticas cuando sólo pocos (o uno) pueden ser financiados.⁸³

Lustick no es el único que descalifica al Incrementalismo frente a situaciones de crisis o inestabilidad. Ahrari lo ubica entre los paradigmas de toma de decisiones "relacionados con políticas públicas bajo situaciones "normales", es decir, cuando la necesidad de la política pública no surgió de una exigencia humana ni natural".⁸⁴ En dichas situaciones normales, el Incrementalismo ha probado su eficacia, pero en medio de una crisis, los decisores están preocupados por lo "imperativo o necesario, más que por lo factible. La noción de factibilidad implica la existencia de la normalidad, mientras que la noción de necesidad significa crisis".⁸⁵

Dror es todavía más drástico al asegurar que los problemas importantes en las sociedades tecnificadas "se relacionan con cambios rápidos en los niveles de aspiración, en la naturaleza de las cuestiones y en los medios disponibles de acción, razón por la cual se requiere otro método de toma de decisiones y no ya el simple «salir del paso»".⁸⁶

83 LUSTICK, I. "Explaining the variable utility of disjointed incrementalism: Four propositions", pp. 348-349.

84 AHRARI. *Op. cit.* p. 73.

85 *Ibidem*, p.91.

86 DROR. "Salir del paso: ¿ciencia o inercia?", p. 258.

Su intención, al proponer el modelo normativo óptimo, es superar las condiciones que según él limitan la validez del Incrementalismo, a saber:

- 1) los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios (satisfactorios para los decisores y para los estratos sociales afectados por la medida), para que se pueda considerar que los cambios marginales aportan una tasa aceptable de mejora en los resultados de las políticas;
- 2) no debe variar mucho la naturaleza de los problemas;
- 3) debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas.⁸⁷

De lo anterior se deriva que la validez del Incrementalismo se limita a sociedades estables con resultados de políticas pasadas positivos. Dror lo pone así: "Cuando los resultados de políticas pasadas no han sido satisfactorios o cuando han cambiado las necesidades y las ideologías, el cambio incremental ya no sirve como descripción del comportamiento actual ni como modelo normativo. La inconformidad aguda lleva al cambio radical, incluyendo la revolución. Desde un punto de vista normativo, cuando los resultados de políticas pasadas no han sido satisfactorios, cuentan muy poco para decidir qué hacer después, ya que cambiarlos incrementalmente no produce mejores resultados. La innovación radical es cuando menos una salida de una situación intolerable y siempre existe la posibilidad de que sus impredecibles resultados sean un mejoramiento".⁸⁸ Etzioni concuerda con el mismo argumento y establece

87 *Ibidem*, p. 257.

88 *Idem. Public Policy Reexamined*, p. 145.

que el enfoque incremental no resulta apropiado "cuando las condiciones cambian rápidamente y cuando el curso de acción fue incorrecto desde el principio".⁸⁹

En su artículo de 1964,⁹⁰ Lindblom concuerda con el argumento de Dror sobre la validez limitada del esquema incremental y le recuerda al lector que dicho punto ya había sido abordado en *A Strategy of Decision*. Sin embargo, aclara que tanto en democracias (Estados Unidos), como en dictaduras estables (Unión Soviética), casi todas las áreas de políticas públicas concuerdan con los tres requerimientos expuestos.

Ninguno de los críticos citados ha sido capaz de comprobar sus cuestionamientos con un caso. Los argumentos empíricos resultan cuestionables frente a otros estudios donde se muestra que los altos ejecutivos comúnmente resuelven sus problemas de acuerdo a una "moda incremental" porque "la lógica indica que las decisiones críticas deben hacerse lo más tarde posible de acuerdo a la información, lo cual usualmente significa incrementalmente".⁹¹ Además, debemos recordar lo que permanece implícito en el modelo lindblomiano: "el Incrementalismo no es algo que escojamos o que nos impongan las circunstancias sociales, sino algo impuesto por la naturaleza de nuestras mentes y procesos de percepción".⁹²

Es obvio que hay situaciones como las guerras, las revoluciones y otras crisis, donde se tiene poca información y los cambios drásticos resultan obligados. El Incrementalismo no se adapta a esos casos, pero tampoco existe otro esquema que lo haga de manera

89 ETZIONI. *Op. cit.* p. 280.

90 LINDBLOM. "Contexts for Change and Strategy: A Reply", pp. 157-158.

91 QUINN. *Op. cit.* p. 614.

92 SPREAD. *Op. cit.* p. 287.

más eficaz. El método ambivalente-mayoritario de Ahrari y el de aumentos especulativos de Jones, intentan ocupar ese espacio abandonado por el Incrementalismo, sin embargo, no podrían considerarse estrategias sistemáticas.

3.4 Un análisis erróneo

Algunos críticos opinan que el Incrementalismo recurre muy poco al análisis o bien, a uno erróneo. Goodin y Waldner temen que los efectos de umbral engañen a los incrementalistas al aparecerse de repente: "Los cambios incrementales en los insumos pueden producir cambios incrementales en los productos hasta que se rebasa el umbral, y en este punto el cambio de los resultados ya no será de ninguna manera incremental".⁹³ Por su parte, Lustick ofrece ejemplos hipotéticos donde "acciones incrementales en un terreno sin importancia pueden tener un impacto significativo en puntos vitales".⁹⁴ En el artículo arriba citado, Goodin y Waldner manifiestan que algunas veces los decisores detienen prematuramente una política pública potencialmente exitosa, porque no saben que los resultados se harán presentes después de cierto tiempo y esfuerzo.

Otra categoría que para algunos requiere de un diferente análisis que el incremental es la relacionada con los efectos inesperados, los cuales "privan al decisor incremental de conocer pronto la retroalimentación negativa".⁹⁵ En el peor de los casos, "[s]i los beneficios de una política aparecen inmediatamente, pe-

93 GOODIN, R. & WALDNER, I. "Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar", p. 290.

94 LUSTICK. *Op. cit.* p. 345.

95 *Ibidem.* p. 348.

ro sus efectos negativos tardan cien años en aparecer, los decisores a la manera del Incrementalismo ampliarán su programa durante un siglo antes de que irrumpen las consecuencias indeseadas de la intervención del primer año; y aun si detienen inmediatamente el programa, seguirán cosechando los frutos cada vez más lastimeros de cien años de una intervención gubernamental equivocada".⁹⁶

Para Goodin y Waldner, existen dos maneras de resolver los problemas ocasionados por los efectos de umbral y las consecuencias inesperadas: retrasar la evaluación de las políticas instrumentadas o recurrir a la teoría. La primera daría tiempo para que surgieran los posibles efectos negativos de largo plazo, lo cual podría cambiar la impresión del decisor sobre las políticas llevadas a cabo; recurrir a la teoría le permitiría al decisor conocer los porqués de los resultados de cada política pública.

Es la ausencia de teoría lo que más les preocupa a estos autores, quienes consideran que "[s]in teoría no puede haber ninguna interpretación de los resultados de las intervenciones incrementales. No se necesita mucha teoría para poder superar este obstáculo lógico del Incrementalismo. Cualquier teoría, por muy poco exacta que sea es suficiente".⁹⁷ Según ellos, el Incrementalismo trata al mundo como si fuera una caja negra —a la manera de Easton— que produce *outputs* ante la inyección de *inputs*. El incrementalista, entonces, no se interesa en el porqué de las cosas; le basta con saber cuáles *inputs* se requieren para producir determinados *outputs* y así elegir arbitrariamente una intervención incremental que si funciona la repite y si no, la elimina. Pero el error del modelo lind-

96 GOODIN, R. & WALDNER, I. *Op. cit.* pp. 290-291.

97 *Ibidem.* p.305.

blomiano es ese rechazo de la teoría, ya que siempre se requiere un poco de ella "si se quiere que el Incrementalismo sea mínimamente coherente".⁹⁸

En la crítica que hace de *A Strategy of Decision*, Arrow advierte que una de las virtudes de la sinopsis es la objetividad conseguida al elaborar una lista de alternativas y consecuencias posibles, mientras que seguir fielmente los postulados incrementalistas lo impide. Aunque acepta que la capacidad cognoscitiva del hombre es limitada, considera frágil al Incrementalismo porque se basa más en las interrelaciones sociales que en el juicio imparcial del analista, quien utiliza la máxima información de acuerdo a un sistema bien definido de valores.

Etzioni y Dryzek coinciden con Arrow en que la capacidad cognoscitiva del hombre es limitada, pero en vez de alabar la sinopsis, proponen un modelo propio basado más en el Incrementalismo que en el racionalismo-exhaustivo. Para el primero, "[c]ualquier decisor, que procede según los lineamientos marcados por el modelo racionalista, se sentirá frustrado, agotará sus recursos sin llegar a ninguna decisión y actuará sin un modelo de toma de decisiones efectivo. En consecuencia, los modelos racionalistas son rechazados por irreales e indeseables".⁹⁹ En el resto de su artículo, aunque comenta puntos negativos del Incrementalismo anteriormente mencionados en este mismo capítulo, al enumerar las bondades de la "exploración combinada", considera que "es mucho más efectivo incluir un nivel que abarque todo el universo de observación y un nivel de gran detalle",¹⁰⁰ lo cual resulta una mezcla del Racionalis-

98 *Ibidem.* p.314.

99 ETZIONI. *Op. cit.* p. 268.

100 *Ibidem.* p. 275.

mo con el Incrementalismo.

Dryzek, por su parte, se muestra escéptico frente a la capacidad del Racionalismo en situaciones de alto grado de complejidad. Es por ello que propone la "racionalidad comunicativa", en la cual intervienen una gran cantidad de individuos en condiciones de igualdad. En clara alusión a la idea de los «perros guardianes» de Lindblom, establece que la coordinación entre los individuos "requiere del crecimiento de formas de organización social en que observadores instrumentalmente racionales coordinen los esfuerzos instrumentalmente racionales de otros individuos".¹⁰¹ Como en el ajuste mutuo partisano, "los participantes relevantes pueden representar diferentes disciplinas académicas",¹⁰² pero para evitar que ciertos grupos se erijan como líderes, la única autoridad será "la de un buen argumento, que se apoyará en la veracidad de la descripción empírica, de la explicación y del entendimiento... (así como en) la validez de juicios normativos".¹⁰³

Cuando se dice que el análisis incremental falla al considerar los efectos de umbral y los efectos inesperados, se está en lo correcto. Muchas consecuencias importantes de las políticas públicas son ignoradas por el Incrementalismo desarticulado, pero la razón ya la hemos explicado, tiene que ver con la limitada capacidad cognoscitiva del hombre. Y regresando a la comparación con el método racional-exhaustivo, ningún crítico ha demostrado que este último sea más eficaz con respecto al tema en cuestión. Dryzek, Arrow y Lustick se basan exclusivamente en casos hipotéticos y se preguntan si no sería conveniente conocer de antemano los efectos de

101 DRYZEK. *Op. cit.* p. 425.

102 *Ibidem.* p. 431.

103 *Ibidem.* p. 434.

umbral y los inesperados. Claro que sí. Pero, ¿cuáles son las posibilidades reales de hacerlo? Por ahora, la respuesta nos llevaría a aceptar el modelo lindblomiano.

Una aceptación razonada, no a ciegas, del Incrementalismo, es lo que ha motivado a varios autores para desarrollar investigaciones que aporten elementos significativos a dicho esquema. M. T. Hayes, Paul Schulman, Andrew Weiss y Edward Woodhouse, han realizado estudios teóricos y de casos, que los ubican en lo que podríamos llamar la corriente "Neo-incremental".

Hayes ha intentado reflexionar sobre el Incrementalismo,¹⁰⁴ planteándose las siguientes preguntas: ¿Cuáles fuerzas institucionales hacen que la elaboración de políticas públicas sea regularmente tímida? ¿Bajo qué circunstancias se han intentado aplicar políticas más profundas que las típicas? ¿Existen circunstancias específicas en las cuales sean recomendables pasos radicales? A pesar de que los cambios radicales no son muy exitosos y de que el análisis racional-comprehensivo tiene todas las fallas señaladas por Lindblom, Hayes resalta circunstancias en las que se necesitan iniciativas más audaces para mejorar el *status quo*.

Por su parte, Schulman señala que la instrumentación de políticas públicas algunas veces requiere de grandes compromisos a largo plazo con aumentos rápidos que no son incrementales. Para llegar a esa conclusión usa como ejemplo al Programa Apollo.¹⁰⁵ Finalmente, Weiss y Woodhouse consideran que "el concepto de Incrementalismo puede ser rescatado de su desafortunada asocia-

104 WEISS, A. & WOODHOUSE, E. "Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics", pp. 268-270.

105 SCHULMAN, P. "Nonincremental policy making: Notes toward an alternative paradigm". Para un análisis más profundo de este artículo, ver 4.2.

ción con «pequeños pasos». Si, en la práctica, la connotación conservadora del término está muy arraigada en la mente de los especialistas, quizás el concepto deberá ser nombrado de nuevo o sustituido".¹⁰⁶

Si bien las propuestas de los últimos cuatro autores citados no giran en torno de la(s) misma(s) deficiencia(s) del Incrementalismo, todos coinciden en algo: el esquema lindblomiano ha significado un gran aporte para la Ciencia Política, en general, y para los *policy-makers*, en particular. Sin embargo, dicho esquema no es perfecto y aún queda un gran trecho por avanzar. Se debe seguir investigando para tapar los huecos que ha dejado Lindblom y así, evitar caer en errores ya conocidos y conseguir mejores estrategias para la toma de decisiones.

106 WEISS, A. & WOODHOUSE, E. *Op. cit.* p. 270.

CAPÍTULO CUARTO

4. El Incrementalismo en la práctica

Hasta este punto, hemos analizado profundamente los planteamientos de Charles E. Lindblom con respecto de la estrategia incremental para la toma de decisiones, los hemos contrapuesto a la lógica racional, hemos expuesto las características del incrementalismo político y, finalmente, hemos repasado las principales críticas, tanto positivas como negativas, que se le han hecho al modelo incremental. Con el fin de redondear esta investigación, dedicaremos las siguientes páginas a la discusión de un caso práctico, descrito por Gerry Johnson en su artículo "*Rethinking Incrementalism*",¹⁰⁷ referente a los cambios instrumentados en una compañía de ropa al menudeo. Este artículo fue escogido por tres razones: a) porque relata adecuadamente un proceso incremental; b) porque al tratar un caso de iniciativa privada, simplifica dicho proceso, y; c) porque en la literatura existen muy pocos estudios de caso que analizan el modelo incremental. Posteriormente, lo compararemos con las conclusiones a las que llegaron, cada uno por su parte, Jones, Ah-rari y Schulman, con el propósito de limpiar el terreno para la elaboración de las conclusiones finales.

107 JOHNSON, GERRY. "*Rethinking Incrementalism*". *Strategic Management Journal* 9, 1982. pp. 75-91.

4.1 Análisis de un caso

4.1.1. Resumen de los hechos

El artículo de G. Johnson se basa en el estudio de tres compañías británicas de ropa al menudeo, entre 1970 y 1985. Centrado específicamente en una firma referida como *Coopers*, intenta demostrar que la estrategia utilizada para enfrentar los cambios en el entorno y la caída de la ventas, fue incremental. Johnson explica todas las decisiones tomadas por los ejecutivos de la empresa para, finalmente, inducir ciertos rasgos viciados en los que pueden caer otras compañías si siguen el mismo camino de *Coopers*. Dado que el estudio del desarrollo estratégico de determinada organización debe sustentarse en sus principios y en el contexto histórico-político, comenzaremos resumiendo lo sucedido con *Coopers* entre 1970 y 1985.

Antes de 1960, las compañías de ropa al menudeo se caracterizaban por cambios pequeños. En realidad, no fue sino hasta 1970 que el cambio de gustos en los consumidores y el aumento de las importaciones, hicieron que los directivos de las empresas se interesaran por el cambio. El período que abarca el estudio es de gran utilidad para observar el proceso incremental, ya que las tres compañías estudiadas enfrentaron un bajo crecimiento de la demanda entre 1978 y 1982, y una dinámica diferente del ambiente industrial.

De 1970 a 1980, *Coopers* experimentó un gran crecimiento que estuvo concentrado en ropa de trabajo para hombres a bajo precio. Una gran parte de ésta se importó del Lejano Oriente y se vendió a través de una cadena de tiendas. A partir de 1970, la compañía intentó penetrar a otros mercados, en especial, ropa para mujeres y niños, medicinas y artículos de tocador. Entre 1981 y 1983, años en los que se hizo una investigación de campo, *Coopers* atravesó por un descenso en sus ventas debido a la fuerte recesión que

mermó los salarios de la clase trabajadora y al cambio en las estrategias de la competencia, la cual salió beneficiada. Durante este tiempo, los directivos primero intentaron racionalizar y reducir los costos, para después reponerse.

Viendo las cosas de una forma esquemática, podríamos ubicar los cambios introducidos en el área de lo racional. Si así fuese, tendríamos que hallar evidencia "de una exploración sistemática del medio ambiente, clarificación de objetivos y evaluación de opciones estratégicas en contrapartida, así como, probablemente, una infraestructura de planeación que sirviera como soporte"; pero en *Coopers* hubo "poca evidencia de todo eso",¹⁰⁸ por lo que es necesario ir más al fondo de los hechos.

4.1.2 Dos descripciones teóricas

Para Johnson, existen tres modelos que explican los procesos estratégicos a través de los cuales las empresas introducen cambios: el racional-comprehensivo, el incremental y el «interpretativo». Los dos primeros, con los que ya estamos familiarizados, consideran que la formulación estratégica puede ser vista como un proceso lógico al que se llega por planeación o por cambios marginales. El modelo interpretativo, por su parte, afirma que toda organización está basada en un conjunto de creencias y suposiciones ("paradigma"), las cuales guían la manera de actuar de sus directivos o dirigentes. Este paradigma "se preserva y legitima en una red cultural de acción organizacional en términos de mitos, rituales, símbolos, sistemas de control y estructuras de poder formal e informal, que sostienen a las creencias centrales y les dan relevancia".¹⁰⁹

108 *Ibidem.* p. 78.

109 *Ibidem.* p. 85.

En suma, los métodos racional-comprehensivo e incremental constituyen una visión racional del cambio estratégico, mientras que el modelo interpretativo lo mira desde un punto de vista llamado de «acción organizacional», donde la estrategia es “el resultado de aspectos de administración políticos, programáticos, cognoscitivos o simbólicos”.¹¹⁰

4.1.2.1 La visión incremental. Buscando explicar las decisiones tomadas en *Coopers* durante los años de estudio desde los dos puntos de vista, Johnson realizó una serie de entrevistas con los directivos de la empresa, lo cual le permitió cruzar datos para sacar conclusiones. En la visión racional, las concepciones de la Administración se resumen de la siguiente manera:

1. Los pequeños movimientos estratégicos permiten percibir las demandas del medio ambiente.
2. Dado que los accionistas esperan ganancias a corto plazo, no es recomendable dar grandes saltos.
3. Es mejor ir ajustando la estrategia a las modificaciones del mercado para evitar cambios radicales.
4. Los administradores oportunistas saben cómo tomar ventaja de la relación entre una estrategia importante y un mercado en desarrollo.
5. El negocio del menudeo va de la mano del ajuste incremental ya que no hay reglas sobre precios o artículos.
6. En un negocio en que se tiene tanto aprecio por el cliente, es importante no “mecer mucho el bote”.¹¹¹

110 *Ibidem.* p. 79.

111 *Loc. cit.*

Es muy claro que los 6 puntos citados se apegan al modelo incremental, mas como Johnson lo nota, existen dos riesgos en aceptarlos como una explicación de lo acontecido en *Coopers*. El primero es que la concordancia entre las concepciones y la realidad pudiese ser una casualidad y el segundo, es que no necesariamente las creencias de los entrevistados sirvieron de guía para los cambios. Por ello, el autor describe el proceso también por medio del punto de vista de la «acción organizacional».

4.1.2.2 La acción organizacional. Para describir esta visión, resulta muy ilustrativo el siguiente fragmento de la entrevista realizada a uno de los administradores de *Coopers*: "Bajos costos, buen valor, mercancía adquirida en grandes volúmenes por compradores experimentados y producción de amplios márgenes, junto con un control centralizado de las reservas y la distribución, nos proporcionan una posición segura en nuestro mercado. Más aún, podemos tomar decisiones rápidas ya que contamos con una dirección empresarial centralizada y podemos confiar en una instrumentación acelerada, a través de un equipo leal, con años de experiencia en el negocio".¹¹²

En resumen, podríamos decir que la ideología de la empresa se basaba en una estrategia de mercado y en la lealtad de sus trabajadores. Es decir, para enfrentar los posibles riesgos de un mundo lleno de incertidumbres, se compraban grandes volúmenes de mercancía que se almacenaban y se confiaba en la eficiencia de trabajadores comprometidos con la compañía a través de años de entrega.

112 *Ibidem*. p. 80.

4.1.3 ¿Un cambio incremental?

Durante mucho tiempo, esas ideas le dieron frutos a la empresa y consiguió altísimos niveles de venta, sin embargo, la mencionada recesión de la década de los 70 y la renovación de la moda le significaron un obstáculo. Desde antes de 1975, los ejecutivos jóvenes intentaron introducir cambios en la moda y en la formulación de la estrategia empresarial, pero los ejecutivos mayores se opusieron. En este punto podríamos hablar de dos *lobbies* en aparente concordia debido a la prosperidad de la compañía y a su ideología, mas en conflicto latente.

El problema se resolvió de manera incremental, sin interferir con lo que "se sabe que funciona". La modernización de la ropa se hizo basándose en las modas de la competencia, pero imprimiéndole un sello propio. La distribución siguió estando centralizada, las tiendas cambiaron muy poco y los nuevos artículos se colocaron en espacios apartados. El éxito moderado de los cambios demostró que éstos habían sido suficientes.

La prosperidad que obtuvo la compañía al vender ropa para hombres, les hizo creer que podrían hacerlo con cualquier artículo por menudeo. En el tiempo que duró el estudio, *Coopers* intentó comercializar dos veces ropa de mujeres. En ambas ocasiones fue un fracaso. Lo mismo se buscó con farmacias, obteniendo resultados semejantes. Fue con los pantalones de mezclilla que se convirtió en el líder del mercado, sin embargo, con el arribo de más competencia y las bajas ventas de algunas tiendas, pronto dejó de serlo.

En 1980 el crecimiento se había detenido por completo y el *lobby* con más poder seguía renuente a cambiar la ideología de la empresa. La caída era vista más como un problema de los consumidores que como uno de *Coopers*. Ante esto, la Administración optó por recortar personal de las tiendas para así, reducir los costos. La me-

didada fue lógicamente aceptada por los directivos de siempre, pero no sucedió lo mismo con el recién contratado Presidente de la compañía. Un reporte ordenado por él, "no sólo cuestionó la validez de la concepción de los administradores sobre el mercado, sino que atacó su manera de tratar a éste".¹¹³ La resistencia no se hizo esperar y tras establecer que el nuevo Presidente no tenía experiencia en el menudeo, no sólo se desechó el reporte, sino también a su promotor.

4.1.4 Aclaración de los hechos

Al examinar el proceso de cambios por el cual atravesó *Coopers* durante los 15 años de la investigación, es obvio que éste estuvo guiado por el modelo incremental. Las modificaciones en la estrategia se basaron en ajustes marginales de acuerdo a la experiencia de la empresa y en las negociaciones y acuerdos a los que llegaron los dos *lobbies* involucrados. En palabras de Johnson: "Las decisiones fueron tomadas tras largos períodos de incubación precedidos por la identificación de problemas y oportunidades a través de valoraciones altamente cualitativas. La definición de problemas y la selección de soluciones estuvieron caracterizadas por altos niveles de peticiones y regateos".¹¹⁴

Crear que la caída en las ventas de *Coopers* se debió al apego de su estrategia al modelo incremental, sería una falacia, pues dicho apego tuvo fallas que también se repitieron en los otros dos casos analizados por Johnson. En algunas ocasiones, "los administradores pueden estar convencidos de que están administrando de acuerdo a la lógica incremental, pero un cambio concientemente

113 *Ibidem.* p. 84.

114 *Loc. cit.*

te instrumentado de manera incremental no necesariamente logra seguir el ritmo del cambio ambiental".¹¹⁵ Lo anterior se debe básicamente a la preponderancia del paradigma, el cual subyace de manera inconsciente en las mentes de los decisores.

La percepción de los factores externos que estimulan el cambio sólo se consigue si éstos encajan en el paradigma. Si, por el contrario, significan un riesgo para su permanencia, habrá resistencia para interpretarlos. En esos casos, "los decisores creen estarse adaptando al ambiente cambiante cuando en realidad se están adaptando a señales que coinciden con el paradigma".¹¹⁶ Para decirlo de otro modo, lo que sucedió en *Coopers* y en las otras dos empresas fue un aparente apego al Incrementalismo, que se guió más por la conciencia de los decisores que por un análisis objetivo.

La primera pregunta que viene a la mente es, ¿cómo evitar lo ocurrido en *Coopers*? Y la respuesta que más tiene que ver con el Incrementalismo de Lindblom sería: promoviendo la participación de personas con diferentes ideas dentro de la compañía. El ajuste mutuo partisano,¹¹⁷ propuesto por Lindblom, considera que la mejor manera de vigilar todo un proceso de toma de decisiones es por medio de la fragmentación social, la cual no sólo limita el poder, sino que eleva el nivel de información y racionalidad.

Ningún decisor es capaz de conocer todas las alternativas que se le presentan en una decisión ni puede pretender atender todas las consecuencias que surjan de ella. Es la multiplicidad de decisores con una gran variedad de actitudes e intereses, lo que puede

115 *Ibidem.* p.88.

116 *Loc. cit.*

117 Ver 2.1.1.

romper los límites del hombre. No existe análisis tan completo que pueda servir como mecanismo para el cambio estratégico. Únicamente cuando se complementa con una fuerte red de interrelaciones sociales, puede pasar de ser un instrumento para la identificación de variables a ser un impulso para la transformación social.

4.2 Tres casos más: coincidencias

Veamos ahora las conclusiones a las que llegaron Charles Jones, Mohammed Ahrari y Paul Schulman, en sus estudios sobre la toma de decisiones. La primera coincidencia entre estos tres autores y el propio Johnson, es que los cuatro aseguran que el modelo incremental tiene limitaciones muy claras. Todos aceptan la utilidad del Incrementalismo y le otorgan un papel preponderante dentro de la Ciencia Política, sin embargo, al igual que los Neo-incrementalistas mencionados en el capítulo anterior, consideran que sería un error apegarse estrictamente a sus planteamientos.

Jones analiza el caso de la contaminación ambiental¹¹⁸ y concluye que "la expresión masiva del interés público puede tener un impacto en el desarrollo de determinada política pública, a pesar de las complejidades y limitaciones del conocimiento y la organización".¹¹⁹ El caso de la elaboración de una política para atacar la contaminación ambiental en los Estados Unidos, se caracterizó por un gran interés social que forzó al gobierno a actuar con prontitud. Entre 1950 y 1970, se siguió un modelo incremental, el cual hubo de variar para hacerle frente a la demanda social.

118 JONES, CHARLES. "Speculative Augmentation in Federal Air Pollution Policy-Making". *The Journal of Politics*, Vol. 36, 1974. pp. 438-464.

119 *Ibidem*. p. 463.

Hasta antes de las marchas y mítines organizados a finales de la década de los 60, las políticas instrumentadas fueron incrementales según el cuadrante tres de Lindblom,¹²⁰ de acuerdo al cual, ante la poca información existente, se introducen pequeños cambios. Ya a finales de 1969, "algo más que el siguiente incremento en la política pública era necesario"¹²¹ para resolver el problema. En otras palabras, las decisiones radicales que se tomaron significaron un paso del cuadrante tres al cuatro, donde se dan grandes cambios con poca información.

El modelo que propone Jones, de "aumentos especulativos", no es más que el método analítico del cuadrante cuatro que Lindblom consideraba "sin formalizar o no comprendido". Este modelo, cuyo nombre indica su vaguedad metodológica, lleva más que incrementos a las políticas existentes. De acuerdo a su investigación, Jones establece "que el término de aumentos especulativos resume el resultado (de la política a la que se refiere en su artículo) —algo más que un incremento; algo menos que el extremo derecho de la línea de cambio de Lindblom".¹²²

Tomando como base el Incrementalismo de Lindblom y los aumentos especulativos de Jones, Ahrari propone un "paradigma ambivalente-mayoritario" para enfrentar situaciones críticas. En su análisis de las políticas sobre combustibles sintéticos en los Estados Unidos,¹²³ habla de la semejanza de su modelo con el de Lindblom: "Bajo el Incrementalismo —dice Lindblom— la política públi-

120 Ver 2.1.

121 JONES. *Op. cit.* p. 449.

122 *Ibidem.* p. 458.

123 AHRARI, MOHAMMED. "A Paradigm of Crisis Decision Making: The Case of Syntuels Policy". *British Journal of Political Science* 17, 1987. pp. 71-91.

ca es dirigida a un problema: se intenta, se altera, se intenta en su forma alterada, se altera de nuevo y así, sucesivamente. La elaboración de políticas públicas para los combustibles sintéticos difiere de la visión incremental ya que en 1980 no surgió como una simple continuación de actividades gubernamentales pasadas con modificaciones incrementales. Al mismo tiempo, sin embargo, se parece al Incrementalismo porque no tenía una base de cero, es decir, no surgió de la nada".¹²⁴

Por otro lado, aunque tampoco acepta del todo el modelo de los aumentos especulativos, ya que también parte de políticas pasadas, su paradigma ambivalente-mayoritario se construye a través de acercamientos dudosos al problema. Asegura que lo que lo motivó intelectualmente a proponer su paradigma, fue la referencia de Jones al cuadrante cuatro de Lindblom. Sin embargo, el modelo de Ahrari no sólo sirve para enfrentar fuertes demandas sociales, sino —según él mismo— para situaciones de crisis que incluyen la aparición de factores externos.

El paradigma ambivalente-mayoritario establece que la toma de decisiones durante una crisis (como la que se le presentó al Presidente James Carter en el área de energéticos) incluye coaliciones mayores entre legisladores que dudan de lo correcto de determinada política. Más que buscar soluciones satisfactorias, intentan hallar la solución óptima. Una decisión tomada en esos casos no es "normal". Incluso al regresar a la normalidad, los legisladores que la votaron pueden suprimirla.

Generalmente, las políticas emanadas de las decisiones citadas están destinadas a durar muy poco tiempo. Para que se consoliden

124 *Ibidem.* p. 74.

es necesario que cumplan con tres requisitos:

- 1) No deben generar controversia en cuestiones de costo, aceptabilidad social, factibilidad científica, etc.
- 2) No deben volverse irrelevantes bajo un medio ambiente "normal".
- 3) Deben contar con el apoyo de una red de legisladores que representen un área geográfica grande y una amplia variedad de grupos de interés poderosos.¹²⁵

Finalmente, revisemos el estudio de Schulman sobre los comienzos de la exploración espacial por parte de Estados Unidos.¹²⁶ El autor acepta la utilidad del Incrementalismo y señala que ha desplazado al Racionalismo, sin embargo, su artículo describe el proceso de elaboración de una política pública que se ubica en un terreno no-incremental.

El lanzamiento del Sputnik I en 1957, colocó a la Unión Soviética a la cabeza de la lucha por conquistar el espacio, lo cual se consideraba un signo de fuerza militar y tecnológica. Cuatro años después, el 25 de mayo de 1961, el Presidente Kennedy anunció la meta de llevar al hombre a la luna antes de 1970. Ese pronunciamiento representa —a decir de Schulman— una condición indispensable para el buen término de las políticas no-incrementales. "Para tener éxito, estas políticas deben descansar sobre factores que solamente surgen de compromisos políticos y en cuanto a recursos".¹²⁷

125 *Ibidem.* p. 91.

126 SCHULMAN, PAUL. "Nonincremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm". *American Political Science Review* 69, 1975. pp. 1354-1370.

127 *Ibidem.* p. 1355.

En los cinco años siguientes, el presupuesto para la exploración espacial subió de \$1.8 billones USD a \$5.2 billones USD y el personal pasó de 60 mil empleados a 420 mil. Asimismo, la *National Aeronautics and Space Administration (NASA)*, fundada en 1958 por el Presidente Eisenhower, se apropió de una gran cantidad de tareas, empleados y presupuesto del Departamento de Defensa, incluso de la Agencia de Misiles Balísticos del Ejército (ABMA), considerada una organización clave de seguridad nacional.

Es claro que el mismo Lindblom negaría la efectividad de su esquema para una situación como la narrada por Schulman. Ante la urgencia de llegar a un objetivo fijo (llevar al hombre a la luna), los pasos incrementales pudieran ser un estorbo. Por el contrario, si el llegar a la luna no hubiese sido una necesidad en el sentido de estrategia militar, sino un deseo en el sentido de desarrollo científico, el modelo incremental habría satisfecho lo requerido. Para Lindblom, la necesidad de Kennedy de conseguir las metas a pesar de atravesar por momentos de "fallas en el equipo, presupuesto excedido y, finalmente, el trágico estallido de una nave que costó la vida a tres astronautas",¹²⁸ sería una locura o una estupidez; en tanto que dentro de la lógica de las políticas no-incrementales, eso es una necesidad.

Las conclusiones de Schulman coinciden totalmente con las de Jones y con las de Ahrari. Mientras que Jones establece que es la presión pública lo que lleva a instrumentar políticas radicales en vez de modificaciones marginales, Schulman señala que las encuestas de Gallup en 1967 mostraban que el 60 por ciento de la población, creía importante mandar a un hombre a la luna antes de que la

128 *Ibidem.* p. 1360.

U.R.S.S. lo hiciera.¹²⁹ La importancia que le otorga a esta cuestión es clara en su comentario: "Frecuentemente, la sola presencia de la actividad gubernamental puede contribuir a la disipación del despertar social".¹³⁰

En cuanto a las coincidencias con Ahrari, los años anteriores al lanzamiento del Sputnik I se caracterizaron por una mala organización y por poco interés público y gubernamental en el asunto. "Fue el compromiso nacional del Presidente Kennedy lo que galvanizó el esfuerzo retrasado y sin dirección en torno de una meta dramática y no tan lejana".¹³¹ El permiso que dieron los legisladores para aumentar el presupuesto, no hubiese sido posible de no haber hecho planes en grande que los forzaban a considerarlos urgentes. Probablemente sin la urgencia militar, los legisladores hubiesen permanecido indecisos y la formulación estratégica de la exploración espacial, hubiese avanzado incrementalmente.

Observando los cuatro casos mencionados, lo primero que salta a la vista, es que ninguno de los cuatro autores descalifica al incrementalismo. Más bien, lo que intentan hacer es aportar elementos para la elaboración de un modelo que se acerque más a la perfección. Johnson refuerza el concepto de ajuste mutuo partisano; Jones resalta la importancia de la presión social; Ahrari nos previene de lo diferente que es decidir durante una crisis; y Schulman nos recuerda que aún siguen existiendo situaciones en las que se instrumentan políticas a larga escala.

129 *Ibidem.* p. 1363.

130 *Ibidem.* p. 1357.

131 *Ibidem.* p. 1360.

4.3 Las perspectivas del Incrementalismo

Junto con las consideraciones de Hayes, Weiss y Woodhouse, revisadas en el capítulo anterior, los artículos de los cuatro autores analizados en éste nos permiten tener una visión más amplia de las virtudes y defectos del modelo lindblomiano. Cada teoría, cada modelo, cada paradigma, tiene una vigencia temporal y delimitada que dura mientras no surja uno más completo que lo sustituya. Dicha temporalidad tiene relación directa con la utilidad en referencia al hombre y a la sociedad. Cuando esa teoría, modelo o paradigma, deja de adaptarse a la realidad, aparece una nueva explicación que satisface las necesidades del momento.

El Incrementalismo es, por mucho, superior a la aspiración utópica de decidir de manera racional, considerando **todas** las variables y cuidando **todas** las posibles consecuencias. El modelo de Lindblom, se ubica entre el análisis exhaustivo y la negociación entre grupos e individuos. El análisis que emplea está muy lejos de ser pretencioso, pero no por ello es inexacto o insuficiente. La fragmentación social que resalta, no se puede entender como una simple negociación, sino como una muy compleja red de relaciones sociales que permite cubrir los espacios que el análisis sinóptico deja vacíos.

Como cualquier otro modelo descriptivo y/o normativo, el Incrementalismo también tiene límites. Ellos han sido explicados con claridad en páginas anteriores, pero para dejarlos más claros lo diremos de la siguiente manera:

Bajo condiciones "normales" en una democracia pluralista, el Incrementalismo aparece como el modelo a seguir. Pongamos un ejemplo: en Estados Unidos existen deficiencias en la política de vivienda que no han generado una fuerte presión social. En ese caso, lo menos costoso y más seguro sería corregirlas incremental-

mente sin pretender arribar a un nivel ideal. Los pasos seguidos se resumirían en la frase "lento pero seguro".

En sistemas democráticos que enfrentan una crisis o bien en sistemas no democráticos, el Incrementalismo no sólo presenta fallas, sino que pudiera ser no recomendable. Pongamos otro ejemplo: el estallido de la guerrilla indígena en el estado de Chiapas, en el sureste de México. Debido a la urgencia de abrirle cauce a las demandas y a la falta de una verdadera política indigenista, dar pasos incrementales sería fatal. En este caso, nos hallamos frente a una situación crítica que requiere de una solución radical.

Los Estados democráticos normalmente avanzan incrementalmente tratando de evitar caer en crisis. Los grandes planes de desarrollo son tan sólo el comienzo y los cambios marginales son su adecuación a la realidad cambiante. Es indispensable seguir investigando para perfeccionar los modelos existentes de toma de decisiones, pero hasta hoy, nos debemos conformar con una complementación sana del Racionalismo, que inicia determinada política pública, con el Incrementalismo, que la moldea posteriormente de acuerdo a las necesidades.

CONCLUSIONES

Conclusiones

Desde finales de la década de los 40, en plena posguerra, la manera de hacer política en el mundo cambió básicamente por tres razones: a) por la crisis económica por la cual atravesaba el Continente Europeo; b) por la tensión de la guerra fría que forzaba a buscar nuevas estrategias, y; c) por la concientización de la sociedad y la creciente demanda pública. En principio, esas fueron las causas del surgimiento de una válvula de escape llamada políticas públicas.

Los Planes de Desarrollo totalizadores quedaron atrás y se le dio paso al estudio especializado de cada diferente necesidad social. Las políticas públicas nos enseñaron que no es posible tratar la gran gama de problemas sociales, económicos y políticos de toda una nación, como si se tratara de una receta que pretende ofrecer un platillo. La vivienda, la educación, la seguridad social, la preservación del medio ambiente, la cultura, el desarrollo rural, son todas cuestiones específicas tanto en tiempo como en lugar. Sólo las propias experiencias pueden guiar el avance de su desarrollo.

El Incrementalismo, como modelo de toma de decisiones para políticas públicas, intenta darles salida a las demandas sociales emergentes sin descuidar los logros conseguidos anteriormente. Rechazando los análisis exhaustivos racionalistas que requieren grandes capacidades intelectuales del hombre, así como acceso a toda la información existente, el Incrementalismo prefiere sustentarse en las interrelaciones sociales, en los ajustes entre individuos o

grupos. Sin fijarse metas a lograr, puesto que no se cuenta con el tiempo, la capacidad, ni el dinero necesarios, pretende adecuar los fines a los medios disponibles.

El límite en el análisis es lo que guía al modelo incremental. Límite tanto al considerar los valores, como al estudiar las variables y al tomar en cuenta las posibles consecuencias que produzcan las diferentes políticas por instrumentar, las cuales también se limitan a introducir pequeños cambios en las políticas aplicadas con anterioridad. Es mejor, dice el Incrementalismo, darles salida a los problemas de hoy sin pensar en las posibles consecuencias del mañana. Para ésto, una serie de comparaciones sucesivas entre las experiencias similares representa una importante herramienta.

Sin duda, el Incrementalismo ha sido merecedor de una gran cantidad de críticas, tanto a favor como en contra. Algunos lo han acusado de que al no fijarse metas, puede perderse en el camino; otros, de que representa el más fiel conservadurismo, al no innovar, sino tan sólo instrumentar cambios marginales en las políticas existentes; hay quienes consideran que frente a situaciones críticas o caóticas, el Incrementalismo no tiene nada qué hacer; finalmente, están los que arguyen que la limitación en el análisis no es más que un error, pues puede traer consecuencias más graves que los propios problemas que dieron pie a las políticas.

A pesar de todas las críticas recibidas y de las limitaciones del modelo incremental, éste es, sin duda, el camino más seguro a seguir. Al introducir cambios marginales, al avanzar con pequeños pasos, el Incrementalismo es la mejor manera de enfrentar la incertidumbre. No considerar todo el espectro de variables y no cuidar el surgimiento de consecuencias imprevistas, son el punto más débil del esquema en cuestión. Sin embargo, una rápida sucesión de pasos puede servir de contrapeso.

A lo largo de esta investigación, se ha llegado a establecer un vínculo muy fuerte entre las políticas públicas y el Incrementalismo. La razón es sencilla. No es que el modelo propuesto por Lindblom sea el único existente, sino que es el seguido por las democracias pluralistas. En ellas, las decisiones fundamentales sinópticas fueron tomadas hace mucho y hoy, las moldean de manera incremental. La estabilidad de dichos sistemas políticos les permite corregir los errores paulatinamente, sin apresuramientos. Por todo lo anterior, podemos concluir que:

1. El Incrementalismo sirve siempre para sistemas democrático-pluralistas estables.
2. El Incrementalismo es ideal para situaciones en donde los resultados de políticas pasadas han sido satisfactorios.
3. El Incrementalismo deja de funcionar frente a demandas urgentes o situaciones críticas.
4. Una fuerte presión pública es un estorbo para el buen funcionamiento del Incrementalismo.
5. La aplicación del Incrementalismo está sujeta a la especificidad de cada problema.
6. A través del Incrementalismo, pueden subsanarse los errores de políticas racionales instrumentadas anteriormente.
7. Una rápida sucesión de cambios marginales es más segura que un gran cambio radical.
8. La relación que existe entre el Incrementalismo y las negociaciones políticas, tiene que fundamentarse en una participación social activa, a fin de disminuir las diferencias entre grupos.

Cuando decimos que el Incrementalismo tiene fallas, también debemos señalar que no existe un mejor modelo que garantice segu-

ridad a los sistemas políticos estables, frente a la incertidumbre. Lo que ésto denota es la falta de estudios serios al respecto. Muchas veces se han indicado los errores del modelo incremental, pero pocas se ha intentado proponer caminos alternativos. Los textos de Dror y Etzioni, quienes son los más importantes críticos del Incrementalismo, tan sólo señalan defectos y hacen observaciones. Urgen soluciones para los problemas que enfrenta nuestra sociedad y es por eso que debemos remarcar la necesidad de seguir investigando, para perfeccionar los modelos existentes o para proponer mejores vías aún.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio introductorio y edición). *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 1992.
- Aguilar Vilanueva, Luis F. (Estudio introductorio y edición). *La hechura de las políticas*, Porrúa, México, 1992. 443 pp.
- Ahrari, Mohammed E. "A Paradigm of 'Crisis' Decision Making: The Case of Syntuels Policy", *British Journal of Political Science* 17. pp. 71-91.
- Anderson, James. *Public Policy-Making*, 2a. ed., Holt, Rinehart and Winston, EUA, 1979. 200 pp.
- Área, Leandro. *Los procesos de decisión política. Elementos teóricos para su estudio*, Jurídica Venezolana, Caracas, Ven., 1983. 116 pp.
- Arrow, Kenneth. "Review of A Strategy of Decision by Braybrooke and Lindblom", *Political Science Quaterly* 79, 1964. pp. 584-588.
- Braybrooke, David and Lindblom, Charles. *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, 3a. ed., The Free Press, New York, 1969. 268 pp.
- Conn, Paul H. *Conflict and Decision Making: An Introduction to Political Science*, Harper & Row Publishers, New York, 1971. 317 pp.
- Downs, Anthony. *Teoría económica de la democracia*, Aguilar S.A. de ediciones, Madrid, Esp., 1973. 339 pp.
- Dror, Yehezkel. "Salir del paso, ¿'ciencia' o inercia?", en

- Aguilar, Luis. *La hechura de las políticas*. pp. 255-264.
- Dror , Yehezkel. *Public Policy Reexamined*, Chandler Publications, San Francisco, EUA, 1968. 370 pp.
- Dryzek, John S. "Complexity and Rationality in Public Life", *Political Studies* (1987), XXXV, pp. 424-442.
- Etzioni, Amitai. "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en Aguilar, L. *La hechura de las políticas*. pp. 265-282.
- Forester, John. "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Aguilar, L. *La hechura de las políticas*. pp. 315-340.
- Goodin, Robert y Waldner, Ilmar. "Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar", en Aguilar, L. *La hechura de las políticas*. pp. 283-314.
- Hirschman, A. O. y Lindblom, C. E. "Desarrollo económico, investigación y desarrollo, elaboración de políticas públicas: algunos puntos de convergencia", *Estudios Políticos* núm. 2, Tercera Época. pp. 77-98.
- Johnson, Gerry. "Rethinking Incrementalism". *Strategic Management Journal*, Vol. 9, 1988. pp.75-91.
- Jones, Charles O. "Speculative Augmentation in Federal Air Pollution Policy-Making", *The Journal of Politics*, Vol. 36, 1974. pp. 438-464.
- Lindblom, Charles E. "Policy Analysis", *American Economic Review* 48, 1958. pp. 298-312.
- Lindblom, C. "La ciencia de 'salir del paso'", en Aguilar, L. *La hechura de las políticas*. pp. 201-225.
- Lindblom, C. "Contexts for Change and Strategy: A Reply", *Public Administration Review*, XXIV (1964). pp. 157-158.

- Lindblom, C. *The Intelligence of Democracy: decision making through mutual adjustment*, New York: Free Press, 1965. 352 pp.
- Lindblom, C. "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar, L. *La hechura de las políticas*. pp. 227-254.
- Lindblom C. *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1980. 131 pp.
- Lustick, Ian. "Explaining the Variable Utility of Disjointed Incrementalism: Four Propositions", *The American Political Science Review* 74, 1980. pp. 342-353.
- Padgett, John F. "Bounded Rationality in Budgetary Research", *The American Political Science Review* 74, 1980. pp. 354-372.
- Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*, 2a. reimpr., Paidós, Barcelona, Esp., 1982. 667 pp.
- Quinn, J. B. "Managing strategies incrementally", *Omega* 10, 1982. pp. 613-627.
- Schulman, Paul R. "Nonincremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm", *The American Political Science Review* 69, 1975. pp. 1354-1370.
- Simon, Herbert A. *Models of Man*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1957. 287 pp.
- Spread, Patrick. "Lindblom, Wildavsky and the Role of Support", *Political Studies* 33, 1985. pp. 274-295.
- Torgerson, Douglas. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis político" [copias fotostáticas].
- Weiss, Andrew & Woodhouse, Edward. "Reframing incrementalism: A constructive response to the critics", *Policy Sciences*, Vol. 25, núm. 3, ago., 1992. pp. 255-273.