

5. LOS MODELOS INTERMEDIOS	53
5.1. CRÍTICA AL MODELO INCREMENTAL	53
5.2. ENFOQUE DE LA EXPLORACIÓN COMBINADA	55

5. LOS MODELOS INTERMEDIOS

5.1. CRÍTICA AL MODELO INCREMENTAL

Una de las críticas más importantes al modelo incremental es que está inspirado en países con un alto grado de estabilidad política, una administración pública profesional y un elevado consenso sobre la función de las instituciones. En países con inestabilidad, alta rotación de cuadros en la administración pública y, por tanto, escaso profesionalismo, el modelo no resulta del todo pertinente.

De hecho, uno de los autores más influyentes en materia de gobierno, Yehezkel Dror, plantea claramente que el modelo incremental de la toma de decisiones no es universal, es una aproximación que sólo resulta pertinente si se verifican tres elementos.³⁴

- a. Las políticas vigentes en un país determinado deben arrojar resultados razonablemente satisfactorios, de modo que los cambios marginales tiendan a mejorar la situación o a reducir las tensiones sociales. Si las políticas implementadas han probado ser un fracaso es necesario plantearse un cambio radical. Estos cambios entrañan una nueva forma organizativa y una ideología renovada. Un ejemplo de cambio organizativo en México es el Pronasol y un ejemplo de renovación ideológica en Estados Unidos es el proyecto de seguridad social auspiciado por Clinton.
- b. La naturaleza de los problemas debe ser similar. Es decir, las políticas se seleccionan en función de realidades específicas. Si los problemas

³⁴ Yehezkel Dror, "Salir del paso. ¿Ciencia o inercia?", en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, op.cit.

cambian radicalmente de naturaleza es necesario optar por políticas revolucionarias.

- c. Los medios para atender los problemas deben mantenerse, por lo menos, constantes.

El caso mexicano se adapta a estas tres situaciones, lo que nos aleja del modelo incremental. Los vuelcos y las crisis sexenales suelen obligar a la administración entrante a reconocer que las políticas de la administración anterior nos llevaron al fracaso. Es necesario, por tanto, replantearlas en su totalidad. Un buen ejemplo de esto son los casos de la política cambiaria y la del endeudamiento externo llevadas hasta 1994.

Cada sexenio descubrimos, por alarde de improvisación, que los problemas son nuevos por efecto de variaciones contextuales que raramente estamos en condiciones de anticipar para evitar situaciones extremas. Antes se trataba de impulsar la empresa pública y el mercado interno; desde 1982 se trata de hacer exactamente lo contrario porque el contexto internacional es distinto.

Finalmente, el supuesto de los recursos disponibles sólo se cumple parcialmente. En muchos casos los programas de integración social y de atención de los sectores más desfavorecidos no pueden seguir adelante porque la crisis pulverizó los recursos u obligó a destinarlos a otros asuntos prioritarios.

En términos generales, puede decirse que los resultados de las políticas son poco satisfactorios y por consiguiente el gobierno entrante debe plantear esquemas y políticas novedosas, aunque entrañe riesgos y una discontinuidad de los esfuerzos públicos.

Pero dejemos un momento el caso mexicano y volvamos al análisis del modelo normativo que propone Dror. Él plantea repensar los modelos racional y el de comparaciones sucesivas a la luz de los siguientes supuestos:

- a. *Incremento de la racionalidad.* La toma de decisiones más satisfactoria implica un incremento de la racionalidad. Como sugieren algunos autores, si subdesarrollo significa algo eso es la ausencia de una racionalidad pública.³⁵ Los países subdesarrollados suelen ser un juguete del capricho de sus élites. Para incrementar la racionalidad es necesario hacer más claros y viables los objetivos. Esto supone una democratización genuina de los órganos de representación para que

³⁵ Véase, por ejemplo, Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, y Helio Jaguaribe, "Experiencias y perspectivas del desarrollo", en *Coloquio de Invierno. Las Américas en el horizonte del cambio*, UNAM-CONACULTA-FCE, México, 1992.

el debate sea realmente provechoso y las alternativas elegidas tengan en cuenta los diversos intereses.

Estos objetivos deben —como sugiere todo principio de administración— expresarse en unidades medibles,³⁶ de modo que la obtención de resultados pueda ser mensurable periódicamente. Otro punto fundamental es reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones o, si se prefiere, hacer explícitos los criterios de formulación y decisión de políticas. Esto supone terminar con las reglas no escritas, respetar los niveles de gobierno y la separación de poderes, y entender que un gobernante es siempre responsable ante los tres tribunales de la democracia: la ley, el electorado y la opinión pública.

b. *Elevar la capacidad de reflexión y la educación de las élites.* Las recomendaciones formuladas por Dror al gobierno mexicano van en ese sentido:³⁷

- Elevar la calidad del equipo de asesores del presidente.
- Construir un grupo de organizaciones de investigación y desarrollo, o de cursos de acción política.
- Establecer un colegio de cursos de acción política nacional.
- Establecer un programa universitario avanzado sobre los cursos de acción política públicos.
- Establecer una élite administrativa altamente profesional.
- Utilizar una estructura de grupos de trabajo.

Con estos elementos generales se puede mejorar la calidad del sistema de decisión gubernamental y potenciar los efectos positivos del modelo de la exploración combinada.

5.2. ENFOQUE DE LA EXPLORACIÓN COMBINADA

Este enfoque de la toma de decisiones hace una aproximación ecléctica al problema. No se basa en supuestos utópicos como el modelo racional, ni es tan conservador como el incrementalista.

³⁶ Véase Russell Ackoff, *Cápsulas de Ackoff*, Limusa, México, 1989.

³⁷ Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*, FCE, México, 1990, pp. 17 y ss.

El eje del modelo es la utilización alternativa de métodos de exploración detallada y selectiva. Como recordará el lector, el modelo racional está basado en la disposición irrestricta de información. En contraste, el método incremental plantea la necesidad de información relevante aunque limitada. Entre estos dos extremos hay una amplia gama de situaciones intermedias.

Amitai Etzioni³⁸ sugiere que la conducción gubernamental nunca se ubica ni en uno ni en otro extremo. Se enfrenta a algunos problemas que requieren de un nivel profundo de conocimiento y a otros en los que se puede prescindir del detalle. La forma en que se combinan los niveles de profundidad dependerá del número de recursos humanos y materiales que tenga un país y del grado de importancia que se le asigne al problema a enfrentar. En algunas circunstancias la aproximación exhaustiva (aunque no se consiga del todo) es indispensable. En otros casos, por razones prácticas, el enfoque incremental puede ser suficiente.

“Una toma de decisiones eficaz —apunta Etzioni— requiere... que a intervalos establecidos, se intensifique la investigación de sondeo para revisar los peligros y riesgos obvios, incluso si son remotos, y se reflexione sobre las mejores líneas de ataque al problema”.³⁹

Como ya se mencionó, el modelo de exploración combinada es ecléctico y su principal ventaja es que reduce los sesgos más obvios de los dos modelos principales. El enfoque incremental reduce los aspectos ilusorios del enfoque racional y el modelo racional permite superar la visión conservadora y estrecha del modelo incremental. Su utilización combinada permite tratar simultáneamente las políticas de aquí y ahora, así como la exploración de las alternativas de largo alcance.

Para concluir este capítulo, y a manera de resumen, presentamos una tabla comparativa basada en el modelo propuesto por Forester⁴⁰ que nos parece de extraordinaria utilidad para los propósitos de este trabajo. Esta tabla, que hemos reformulado, permite ver de manera sinóptica y comparada los diferentes modelos de decisión que hemos presentado (véase diagrama 3).

³⁸ Amitai Etzioni, “La exploración combinada...”, *op. cit.*

³⁹ *Ibid.*, pp. 275-276.

⁴⁰ John Forester, “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *op. cit.*, p. 324.

Diagrama 3: Tabla comparativa de los modelos de decisión

Modelo	Tipo de racionalidad	Agente	Escenario	Objetivos	Información	Tiempo	Estrategia	Recursos materiales	Recursos humanos	Parámetro de evaluación
Racional	Ilimitada	Actor racional unificado	Único y totalmente conocido	Definidos sin fisuras	Total	Ilimitado	Optimizar, maximizar	Ilimitados	Capacitados	La mejor elección
Racional limitado	Limitada	Actor racional flexible	Espacio abierto con zonas ignotas	Definidos con zonas nebulosas	Parcial	Limitado	Satisfacción	Limitados	Con zonas de irracionalidad	La más satisfactoria
Incremental	Limitada	Actores competitivos con visiones opuestas	Espacios con acceso variable y zonas oscuras	Múltiples y contradictorios	Limitada y fragmentada	Limitado	Llegar a acuerdos	Limitados	Calculadores y con desconocimiento del problema global	La posible
Combinado	Flexible	Actor racional	Panorámico con conocimientos de detalles	Unos claros y otros confusos	Profunda en puntos selectos	Limitado	Jerarquizar y centrarse en lo fundamental	Limitados	Capacitados	Jerarquizar los puntos clave