



COORDINACIÓN DE SERVICIOS
DOCUMENTALES - BIBLIOTECA

Universidad Autónoma Metropolitana
Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

El proceso de toma de decisiones racionales en el enfoque de políticas públicas

A U T O R

Luis Manuel Islas Viquez

MATRÍCULA
91326471

227401

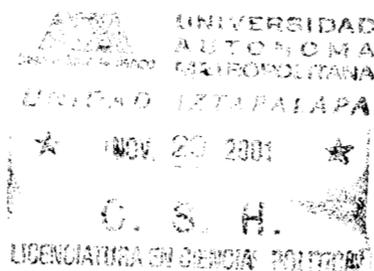
Trabajo final concluido y aprobado en el
Seminario de Políticas Públicas y Gobiernos Locales
Seminario de Investigación I, II y III del
Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencia Política

Miguel González Madrid
ASESOR

Marco Antonio Leyva Piña
LECTOR

Ciudad de México, D.F.,
06 de septiembre de 2001

TRIMESTRE 01-P



*«Toda época tiene condiciones propias
y constituye una situación individual;
las decisiones deben y pueden tomarse
sólo dentro de esa época y de acuerdo
con ella»*

(Hegel)

*Una buena política es estimular a las personas a
que en la participación tengan ideas y las
desarrollen. Estas ideas serán más ricas cuanto
más se acompañen de conocimiento por
intelectuales por experiencia, o por otros medios
de información, y cada vez resultarán más
cercanas a la realidad, lo que será precisamente
la medida en que el grupo irá aumentando en
calidad al decidir y actuar.*

(Luis Manuel Islas Vázquez)

*«El arte del ejecutivo consiste en no
decidir sobre cuestiones que no son
pertinentes, en no decidir
prematuramente, en no adoptar
decisiones que no pueden llevarse a
cabo, en no tomar decisiones que
corresponden a otros».*

(Chester Barnad)

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

Por toda una vida de sacrificio y esfuerzo para brindarme una educación con valores para ser libre y productivo en esta sociedad.

A MIS HERMANOS:

Por el aliento siempre brindado para seguir adelante y ser útil en la vida

A MI ASESOR:

El Maestro Miguel González Madrid, no sólo por el apoyo académico, sino también por sus comentarios, críticas y puntos de vista para la elaboración de este proyecto.

Y a todas aquellas personas que han sido parte importante en mi vida sentimental, social y profesional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- 1.1. ¿Qué son las políticas públicas?
- 1.2. Las tres grandes torres de las políticas públicas
 - 1.2.1. La racionalidad
 - 1.2.2. Lo público
 - 1.2.3. La organización
 - 1.2.3.1. Principales modelos teóricos de la organización
 - 1.2.3.1.1. Modelo clásico u ortodoxo
 - 1.2.3.1.2. Modelo o teoría neoclásica
 - 1.2.3.1.3. Modelo sistémico
 - 1.2.3.1.4. Modelo sociológico o burocrático
 - 1.2.3.1.5. Modelo decisional
- 1.3. Las dos grandes dicotomías en las políticas públicas
 - 1.3.1. El político y el científico
 - 1.3.2. La ciencia política y la administración
- 1.4. El papel de la toma de decisiones en las políticas públicas

Bibliografía

Anexos

Capítulo 2. LA TEORÍA DE LA DECISIÓN

- 2.1. ¿Qué es la teoría de la decisión?
- 2.2. Tipología de las situaciones de decisión
 - 2.2.1. De incertidumbre
 - 2.2.1.1. Maximin
 - 2.2.1.2. Minimax
 - 2.2.2. De certidumbre
 - 2.2.3. De riesgo
 - 2.2.4. De conflicto
- 2.3. Métodos para la toma de decisiones
 - 2.3.1. Método Delphi
 - 2.3.2. Árboles de decisión

Bibliografía

Anexos

Capítulo 3. LA TOMA DE DECISIONES EN EL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- 3.1. Definición del problema

- 3.2. Formulación de objetivos y metas
- 3.3. Obtención de información
- 3.4. Criterios de evaluación
 - 3.4.1. Eficiencia
 - 3.4.2. Eficacia
 - 3.4.3. Efectividad
 - 3.4.4. Productividad
 - 3.4.5. Otros
- 3.5. Técnicas de evaluación
 - 3.5.1. Evaluación ex ante o a priori
 - 3.5.1.1. Análisis costo-beneficio
 - 3.5.1.2. Análisis costo-efectividad
 - 3.5.1.3. Análisis financiero
 - 3.5.1.4. Análisis multicriterio
 - 3.5.2. Evaluación ex post o a posteriori
 - 3.5.2.1. Evaluación financiera
 - 3.5.2.2. Evaluación por la sociedad civil
- 3.6. Construcción y selección de alternativas
- 3.7. Proyección de resultados

Bibliografía

Anexos

Capítulo 4. LOS ENFOQUES DE COBERTURA PARA LA ELECCIÓN RACIONAL

- 4.1. Racional limitado (H. Simon)
- 4.2. Racional exhaustivo (M. Weber)
- 4.3. Racional incremental (CH. Lindblom)
- 4.4. Exploración mixta (A. Etzioni)

Bibliografía

Anexos

Capítulo 5. LOS MODELOS ORGANIZACIONALES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- 5.1. El modelo racional
- 5.2. El modelo organizacional
- 5.3. Proceso burocrático
- 5.4. Conflicto y negociación
- 5.5. Otros

Bibliografía

Anexos

CONCLUSIONES GENERALES



Universidad Autónoma Metropolitana
Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

INTRODUCCIÓN

Hoy en día vivimos un proceso de transición democrática en nuestro país, con una sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y atrapados también por problemas de desigualdad, pobreza extrema, atraso, etcétera. Con todo esto, ya no es posible armar un proyecto nacional unitario (Plan Nacional), es decir, orientar toda la acción del conjunto social de acuerdo a un mismo ordenamiento de preferencias colectivas y el empleo de un mismo instrumental de acción. Gobernar de acuerdo a plan exige grandes dosis de control autoritario o bien masivo consenso y apoyo político. El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global. Obviamente, esto no significa que el gobierno no tenga su propio plan de acción. Es su plan para gobernar la nación, pero no el plan de acción de la nación.

Es por eso que este proyecto (el proceso de toma de decisiones racionales en el enfoque de políticas públicas) tiene como objetivo dar a conocer una propuesta nueva: ¿cómo deben tomar y desarrollar decisiones racionales públicas eficaces en el nuevo contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa?; donde participen los diferentes actores relevantes que se mueven en el ámbito de la política como: gobernantes, partidos políticos, grupos de interés, parlamento, sistema judicial, ciudadanos, etcétera.

De ahí que este proyecto plantee una propuesta de gobernar de acuerdo a políticas públicas para abordar los problemas sociales de manera consensada, es decir, incorporando la opinión, la participación, la corresponsabilidad de ciudadanos, actores políticos, la elaboración de políticas compatibles con el marco constitucional y con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos de forma racional implicando el diseño y la construcción de un sistema administrativo por medio de la división del trabajo y la coordinación de actividades sobre la base de un estudio exacto de relaciones entre hombres con el propósito de obtener mayor productividad, dicho de otro modo, implica una adecuación de medios (estrategias) para alcanzar determinados fines (objetivos) en el sentido de obtener mejores resultados. Teniendo la idea clara de lo que implica el valor de lo público, es decir, con necesidades, intereses y proyectos de alcance general. Donde la toma de decisiones dentro de las organizaciones donde el poder quedaría dividido entre numerosos individuos, es decir, un poder descentralizado.

Dentro de este ámbito de las políticas públicas es de suma importancia tomar en cuenta al científico de las políticas (racionalidad técnica) quien cuenta con las habilidades apropiadas para tomar decisiones ilustradas en el contexto del orden público (la sociedad) para mejorar la calidad de la vida política y además permite corregir los defectos del gobierno.

Dentro de este proyecto también se aborda la teoría de la decisión como un instrumento que permite explicar como toman (descriptiva) o como deberían tomar (prescriptiva) decisiones los individuos o los grupos en el contexto de una organización, ya que quienes toman las decisiones en las organizaciones actúan bajo cierta influencia de reglas, normas y expectativas del grupo al que pertenecen y en el que participan. Sin duda, la teoría de la decisión, por medio de sus tipologías de situaciones de decisión (incertidumbre: maximin y minimax, certidumbre y de riesgo) y sus métodos como Delphi y árboles de decisión sirven de auxilio para facilitar el análisis político en la toma de una decisión pública racional.

En el capítulo 3 el lector encontrará una metodología que le servirá para abordar y dar solución a problemas públicos, así como identificar un conjunto de soluciones alternativas para elegir entre ellas la “mejor”. Además de abordar un panorama amplio sobre criterios de evaluación (juicios de valor) lo cual nos permitirá comparar alternativas de política. También encontrará las diferentes técnicas de evaluación aplicables a problemas sociales tanto en cualquier momento, es decir, ex ante o a priori (formulación) (análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad, análisis financiero, análisis multicriterio) aplicable durante la operación del proyecto y ex post o a posteriori (de resultados) (evaluación financiera, evaluación por la sociedad civil), dichas técnicas nos permitirán mejorar la eficiencia de la gestión pública.

En el capítulo 4 se enfoca a entender la forma en que se gesta la decisión pública, es decir, se trata de explicar cómo toman las decisiones un gobierno tomando en cuenta los diferentes enfoques (racional limitado, racional exhaustivo, racional incremental y exploración mixta). Y por último se presenta una propuesta para estudiar la manera en que un gobierno toma sus decisiones en la práctica. Es un estudio clásico realizado por Graham T. Allison donde parte de una pregunta básica: ¿cómo se toman las decisiones de política exterior?, es decir, se trata de una metodología de análisis de toma de decisiones centrada en el estudio sistematizado del comportamiento gubernamental en función de tres modelos organizacionales: racional, organizacional y burocrático, donde estos modelos no son necesariamente excluyentes entre sí.

Como se podrá observar en las siguientes páginas este proyecto por su propia naturaleza, no aspira a recibir la calificación de exhaustivo, pero creo que habrá de atraer la atención de quienes se desenvuelven en el amplísimo mundo de la política; ya que en el podrán encontrar un recuento de gran utilidad teórico-técnico fundamental para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas, cuya explotación puede contribuir a

alcanzar un mejor diseño de las acciones políticas, sean estas de carácter personal, colectivo o institucional.

No fue fácil llevar a cabo esta investigación, porque existe poca información en español, poco se ha traducido y cuando esto se ha hecho ha circulado en revistas académicas de poca circulación en especial en España y Venezuela, pero aun así se hizo el esfuerzo por consultar una gran variedad de bibliografía y hemerografía de renombrados autores especialistas en el tema.

Finalmente, se dedica un espacio a conclusiones generales de la investigación, en las que se sugieren algunas ideas para que se sometan a la consideración y reflexión del lector.

CAPÍTULO I

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo abordaremos algunas nociones de lo que se entiende por políticas públicas, así como su enfoque, su contexto histórico y sus principales teóricos. También se hace mención de conceptos básicos indispensables que sustentan a las políticas públicas como el de racionalidad y lo público. Además, se analizan dos grandes dicotomías inmersas en las políticas públicas, la del papel que juega el político y el científico, por un lado, y la que concierne a la Administración y la Ciencia Política, por otro. Por último, y como aspecto central del capítulo, hablaremos del papel que juega la decisión en las políticas públicas.

1.1. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

En *La República*, Platón analizó la justicia respondiendo a la siguiente pregunta: ¿qué es y cómo se consigue? Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder, y Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y el orden dada la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Rousseau cuestionó, en una gran frase, por qué “el hombre nace libre, y en todas partes está encadenado” (Lindblom, 1991: 9). Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la política, ninguno tuvo un gran interés en la elaboración de las políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas tiene su origen en los Estados Unidos. Este campo se viene desarrollando particularmente desde 1951¹ con Daniel Lerner y Harold Lasswell². En México y América Latina apenas comienza a emerger, aunque de manera bastante rápida.

Con relación a las contribuciones en México al cultivo de las políticas públicas, hay que subrayar, en primer lugar, el papel desempeñado por Luis F. Aguilar Villanueva;

¹ Este campo tiene raíces que vienen desde la Alemania del siglo XVIII, pero generalmente se reconoce como el texto fundador el de H. Lasswell y D. Lerner (eds.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951.

² Correctamente se ha llamado a Harold D. Lasswell "el fundador moderno de la ciencia política". Lasswell fue profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1922-1938), continuó en Washington (1938-1947) como investigador y consultor durante la guerra, y terminó sus años activos en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973). Fue uno de los científicos sociales norteamericanos verdaderamente grandes (Garson, 1996: 151).

además, el de Fernando Bazúa, José Luis Méndez, Mauricio Merino, Pedro H. Moreno, Omar Guerrero, entre otros. Instituciones como el COLMEX (Colegio de México), el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México), el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y la UAM-X (Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco), principalmente.

El proyecto de estudio de las políticas públicas surgió de la confluencia tanto de desafíos a la capacidad gubernamental estadounidense como del grado de desarrollo alcanzado por la llamada investigación de operaciones, es decir, el enfrentamiento desigual a problemas de gobierno cada vez más complejos por parte de los aparatos de Estado y el avance vertiginoso de lo que Yehezkel Dror³ llamó “disciplinas de decisiones de dirección” (Dror, 1977: 363; Moreno, 1993: 22).

La formalización de este origen devino en dos campos o vertientes para el desarrollo de las *policy sciences* (ciencias de política)⁴ que aparecen como una mera “ingeniería gubernamental”: por un lado, el “conocimiento de la investigación en políticas”, y por el otro, el “conocimiento en el análisis de políticas”. El primero ha tenido un fuerte influjo descriptivo, ha hecho énfasis en los estudios empíricos de políticas, programas y proyectos pasados o en curso, en “políticas vivas”. El segundo se ha orientado a intentar prescribir para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la adopción, la operación y la evaluación de la política (véase anexo 1). Ambos propósitos están ligados entre sí de manera inseparable, necesaria para el avance de las ciencias sociales.

Existen varios enfoques para entender las políticas públicas y éstos se han venido comentando y evolucionando ampliamente, ya que las ciencias que estudian las políticas públicas representan un conjunto de fenómenos distintos y, por tanto, pueden analizarse en muchos niveles. Es decir, el término “ciencias que estudian las políticas públicas” se escogió deliberadamente con el fin de enfatizar la idea de que era necesaria la intervención de múltiples disciplinas intelectuales para estudiar los problemas que aquejan a la sociedad, ya que debido a su complejidad sería muy difícil que una sola disciplina lograra dominarlos: “llamarle ciencias, en plural, extendería la invitación a todas las disciplinas científicas a participar sin dar preferencia a alguna de ellas” (DeLeón, 1993: 91).

³ Conocido investigador en Ciencias Políticas y Administración Pública, cuyas tesis se han difundido ampliamente entre los administradores públicos mexicanos. Es actualmente profesor de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Hebrea de Jerusalén y Asesor Superior de Planificación y Análisis de Políticas del Ministerio de Defensa de Israel.

⁴ La palabra *ciencia* contiene muchas connotaciones, una de las cuales es la búsqueda de conocimiento empíricamente comprobable. La *política* se ha asumido generalmente como una actividad de orientación valorativa (Aguilar, 1996: 107).

En el esquema lasswelliano puede considerarse que, como actividades intelectuales y profesionales, las ciencias de políticas poseen tres características distintivas: (a) un enfoque multidisciplinario⁵ (los métodos utilizados son múltiples y diversos); (b) una naturaleza contextual donde las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor (véase anexo 2); y (c) una orientación hacia el análisis de los problemas, un carácter explícitamente normativo en el cual los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas (Lasswell, 1996: 110).

Sin embargo, a pesar de este alegato multidisciplinario, los primeros estudios de políticas públicas estuvieron profundamente influidos por la ciencia política y la administración pública. Ello se debió sobre todo al hecho de que se había puesto el énfasis en el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política, tal y como ocurría realmente en los círculos gubernamentales, un campo disciplinario dominado tradicionalmente por los politólogos (DeLeón, 1993: 92). Más tarde, las aportaciones principales a la disciplina provinieron de la investigación de operaciones y luego de la economía.⁶

En conclusión, el enfoque de las políticas públicas tiende generalmente a *explicar*, no sólo a *describir*. Supone una conceptualización de procesos y la definición de una metodología que permite establecer y probar hipótesis casuales. “Las metodologías son variadas y recurren a las ciencias sociales, en especial a la ciencia política, la economía, la sociología y la sicología” (Pardo, 1993: 26).

Pero, ¿cómo definimos a las políticas públicas?. Parece imposible arribar a un consenso. Las definiciones abundan y la batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum* (Méndez, 1993: 116). Esto se debe a la complejidad del tema y a que los supuestos de diferentes enfoques y áreas de política pueden implicar énfasis distintos. No daremos una definición⁷ precisa de la política pública. “Las definiciones tienen valor en matemáticas o en derecho, donde crean el objeto definido” (Duverger, 1988: 517). Una definición precisa de la política pública sólo sería realmente posible si ésta estuviera acabada, si se hubiera explorado enteramente su dominio; por el contrario, se trata de una

⁵La orientación hacia la investigación multidisciplinaria de las políticas (en oposición al enfoque de una sola disciplina) será, en efecto, un factor determinante para la evaluación futura de dichas ciencias.

⁶ Lineberry argumenta que la cuna de las ciencias de las políticas se encuentra en la economía, no en la ciencia política, y cita a Tjalling Koopmans y “sus esfuerzos por desarrollar una teoría de asignación de recursos durante la Segunda Guerra Mundial a fin de asociar el origen de las ciencias de las políticas [...]”.

⁷ *Definir* significa lo mismo que señalar los límites, los confines de un objeto de conocimiento (Cf. Larroyo, 1973: 192).

⁸ Se distancia de la realidad, sirviendo al conocimiento de ésta en la medida en que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de esos conceptos, tales fenómenos quedan ordenados conceptualmente.

disciplina joven. La política pública sería, en la perspectiva de Weber, un “tipo ideal”.⁸ Se hablará, pues, de “noción”, más que de definición, por ser el primero un término más vago, menos preciso, menos ambicioso y que corresponde mejor a la realidad.

A continuación se mencionan algunas nociones de política pública. Comenzaremos con una noción mínima, la cual es tan restringida. Según Dye, simplemente es “aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” (Ruiz, 1996: 13; Guerrero, 1993: 85; Medina y Mejía, 1993: 14).

Para Manuel Canto Chac la noción de políticas públicas sería la siguiente:

Son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales (véase anexo 3), en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 1996: 52).

Y para Arturo Pontifes:

Es el conjunto de decisiones, programas y acciones de gobierno que han sido formados a partir de un diagnóstico exhaustivo de la realidad y la valorización de las demandas y necesidades sociales; de tal manera que su acción legal, administrativa y técnica se conduzcan con criterios altamente estudiados y adaptables a las condiciones del entorno social, político, económico, cultural, etcétera (Pontifes, 1996: 179).

Por último, una noción más completa es la de Luis F. Aguilar:

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 pasivo ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustentan con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no modifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos (Aguilar, 1996: 33).

Casi todas las nociones incluyen una visión de la política pública como una *práctica social* y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

En conclusión, las políticas públicas se constituyen en una opción inteligente para modernizar la acción *del gobierno-y-la-sociedad*. Estas son una alternativa útil y necesaria *para que la acción del gobierno sea eficaz con la participación ciudadana*. Considerados como *cursos de acción*, las políticas públicas posibilitan que la vida social sea conducida no a partir de una cosmovisión vertical, sino teniendo en cuenta las relaciones horizontales que deben darse entre gobierno y ciudadanos para que exista una verdadera democracia. Las políticas públicas, por tanto, permiten el abordaje y la solución de problemas sociales de manera consensada. Es decir, *no son estrategias decididas unilateralmente, sino de cara al público beneficiario, o sea, aquel que solicita atención a sus demandas*.

1.2. LAS TRES GRANDES TORRES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.2.1. La racionalidad

El término “racionalidad” suele aplicarse a personas, grupos de personas, creencias, acciones, preferencias, decisiones, instituciones, estructuras, sistemas políticos, sociedades, valores y a veces hasta deseos y gustos. Este término ha adquirido una tremenda carga valorativa y un importante papel ideológico, de manera análoga a la que en algunas ocasiones tiene el término de “cientificidad” (Olivé, 1998: 9).

Max Weber (1864-1920) es considerado, en opinión de muchos autores, como el autor que estableció el paradigma de la racionalidad. Sostuvo que la racionalidad implica el diseño y la construcción de un sistema administrativo mediante la división del trabajo y la coordinación de actividades sobre la base de un estudio exacto de las relaciones del hombre con otros hombres con el propósito de obtener una mayor productividad (Ibarra y Montaña, 1992: 79). Es decir, la racionalidad implica la *adecuación de los medios* (estrategia) para el *alcance de determinados fines* (objetivos), en el sentido de obtener los mejores resultados. Esto último significa *eficiencia* (véase anexo 4).

Simon⁹ se encontró con la idea dominante en su época de la racionalidad (optimización) como aquello que consiste en elegir la alternativa cuyas consecuencias representan la máxima utilidad (Simon, 1974: 55), pero, en contra de una noción como esta, *él trató de aportar una idea más bien ligada al grado de satisfacción que sienten los*

⁹ Herbert Alexander Simon, de la Escuela Superior de Administración Industrial del Instituto Carnegie de Tecnología, es una de las mayores figuras del *behaviorismo* y el creador de la teoría de las decisiones en condiciones de racionalidad limitada. Ganador del premio Nóbel de Economía de 1978.

seres racionales al obtener los resultados de una acción determinada. Esta idea la desarrolló en el marco de nuevos estudios organizacionales. El concepto histórico de racionalidad pretende representar el actuar dentro de una organización social que ya no descansa en normas sustantivas derivadas de valores universalmente aceptados, sino en principios universales de cálculo acerca de las condiciones que hacen factible la relación de fines individuales o colectivos. Porque, si fuéramos seres completamente racionales y tuviéramos información ilimitada y poderes sobrehumanos de pensamiento, entonces lo que deberíamos hacer sería encontrar todos los hechos y luego determinar lo que sería mejor en cada caso particular. Pero puesto que nosotros los humanos estamos lejos de ser seres completamente racionales, la mejor manera de lograr las decisiones que tomaría un ser completamente racional, es cultivar dentro de nosotros, y en aquellos que reciben nuestra influencia, inclinaciones que en su totalidad harán que nuestras decisiones coincidan con las de un ser racional tal. Debido a que nunca estamos completamente informados y estamos siempre sujetos a otros fracasos humanos, es más probable que tomemos, en el curso de nuestras vidas, las decisiones que debemos, sólo haciendo un cálculo utilitarista¹⁰ en cada ocasión y que utilicemos nuestras intuiciones,¹¹ pero con la advertencia de que debemos también cultivar el hábito del pensamiento moral crítico, analizando las intuiciones que tenemos, para poder estar satisfechos de que son las mejores. Esto nos prepara también para esas raras ocasiones en que nuestras intuiciones no son una guía clara y consistente.

La racionalidad, en suma, tal y como la hemos descrito, se refiere a una *eficiencia instrumental*, es decir, está orientada hacia el *control* y el *cálculo*. Algunos fines, sin embargo, no pueden alcanzarse por medios instrumentales, pues pueden resultar como un producto lateral de la acción: no pueden ser *inducidos* como un resultado deliberado de la acción.

¹⁰ El cálculo utilitarista sostiene que debemos elegir aquella alternativa que, en función de una adecuación de medios a fines, maximiza nuestras preferencias.

¹¹ La intuición hace referencia a situaciones normales que ponen en juego los principios y las convicciones morales que hemos adquirido a través de nuestra educación.

¹² La racionalidad formal se refiere básicamente a la calculabilidad de medios y procedimientos. La racionalidad sustantiva, siempre en la esfera económica, se refiere al grado en que los abastecimientos de bienes dentro de un grupo tienen lugar por medio de una acción encontrada por determinados postulados de valor. Remite entonces a postulados materiales o valores que orientan y otorgan a la acción (Cf. Rabotnikof, 1988: 101).

¹³ Se refiere a la "racionalidad de acuerdo a valores" y "racionalidad de acuerdo a fines" (axiológica y teleológica, respectivamente). La primera, es la acción basada en la creencia del valor absoluto y propio de determinada conducta, prescindiendo del resultado y las consecuencias. El segundo, se define como la acción determinada por el comportamiento tanto de objetos del mundo externo como de otras personas, que utiliza estas expectativas como condiciones o medios para el logro de fines racionalmente perseguidos y sopesados (Cf. Rabotnikof, 1988: 103).

¹⁴ La ética de la convicción supone la afirmación de los valores últimos que orientan a la intención de la acción, con abstracción de los medios y sobre todas las consecuencias (Cf. Rabotnikof, 1988: 104).

Para Weber, la racionalidad es su gran obsesión, en el intento por delimitar, comprender y explicar aquellos rasgos peculiares de la modernidad occidental en las esferas de la economía, la ciencia, la política, “las formas de vida”. En general, se suele señalar el relativismo, el “perspectivismo” o el carácter “relacional” que adquiere la visión de la racionalidad. Detrás de este perspectivismo se esconden las dicotomías entre racionalidad formal – racionalidad sustantiva¹², racionalidad axiológica – racionalidad teológica¹³ y ética de la convicción¹⁴ – ética de la responsabilidad. No ahondaré en estas dicotomías. Sólo me detendré en la ética de la responsabilidad, porque se refiere específicamente a la racionalización de la política. Es decir, se acerca más al modelo de la acción racional de acuerdo a fines. Al prever cursos posibles y alternativos de acción, calcular los costos, suponer y adelantar las diferencias, el actor asume la responsabilidad por las consecuencias. Es decir, aparece como la búsqueda de un efecto optimizador en condiciones de riesgo e inseguridad.

La racionalidad en política, más allá de la afirmación de valores y más allá del cálculo estratégico de cada uno de los actores, consistiría entonces en la creación de “escenarios racionales” donde la interacción tiene lugar en el marco de una reciprocidad que no supone ni simetría ni homogeneidad, y que permite construir y seleccionar problemas. Discutir si la construcción de esos escenarios racionales es tarea de un planificador central o de todos los actores involucrados, nos llevaría a otras áreas de discusión, pero ya no estaríamos hablando específicamente de racionalidad, sino, sin darnos cuenta, de democracia. Es decir, la racionalidad política se define mediante una extensión de las elecciones individuales a las elecciones de políticas que, en un sentido, están hechas por y para la sociedad. La sociedad es, ciertamente una empresa conjunta, pero el vínculo entre sus miembros no es simplemente el de ventajas mutuas, sino también de solidaridad. Es decir, se trata de una justicia conmutativa que descansa en la visión de la sociedad como una sociedad de accionistas, en donde los ciudadanos cooperan para su mutuo beneficio (Elster, 1988: 162).

Para hacer elecciones racionales se requiere de dos tipos de conocimiento factual. Primero, uno debe conocer las condiciones iniciales: la distribución de los deseos, creencias y capacidades creativas individuales, etc., ya que los individuos actúan sobre la base de sus deseos y creencias. En primer lugar, los deseos racionales son aquellos deseos que por sólo tenerlos, lo hacen a uno feliz. En segundo lugar, uno debe tener conocimiento de las relaciones medios-fines, es decir, de la casualidad social. Por lo tanto, una acción es racional cuando puede justificarse como la mejor manera de llevar a cabo los deseos de la gente, dadas sus creencias. Dichas creencias pueden justificarse por las pruebas que las

personas tienen disponibles, y el monto de evidencia recogida por el agente puede justificarse en términos de sus deseos y de las limitaciones sobre información disponible.

El mayor obstáculo para una teoría política racional de decisiones surge a partir de la profunda incertidumbre en relación con los resultados de las elecciones políticas. Ni la teoría ni la experiencia nos pueden ayudar a predecir las consecuencias de largo plazo de los cambios globales en la política. La incertidumbre es el mayor obstáculo para las elecciones políticas racionales. *Existe incertidumbre en relación con los resultados debido a la ignorancia de* (a) hechos singulares o de (b) conexiones casuales. En consecuencia, la profunda incertidumbre en los asuntos humanos es la razón fundamental por la cual la racionalidad puede ser una guía muy débil para la elección.

La cuestión de la racionalización de la política remite al tema del decisionismo y toma dos dimensiones: 1) la relación con el conocimiento científico y la técnica, y 2) la relación con “los otros” (opinión pública). En este caso el esquema es el de una estricta división del trabajo entre decisión e instrumentación, entre políticos y expertos, y una subordinación de la técnica a la política.

En conclusión, decimos que alguien actúa *racionalmente* (y no precisamente *razonablemente*), cuando intenta formarse una visión clara del *fin* que persigue y del valor que tiene para él; reúne la mejor información sobre los medios disponibles, sobre su eficacia probable y el costo de fallar, y a la luz de todo esto elige el curso de acción más fuertemente recomendado por razones hipotéticas. Además, no hay una teoría generalmente aceptada de los deseos racionales. No contamos con una teoría de un equilibrio social y económico general que pudiera constituir una base para la predicción. Si no podemos usar la teoría para predecir resultados, podemos aprender a partir de la experiencia, como lo han argumentado los teóricos de la planeación incremental o de la fragmentaria ingeniería social.

Se supone ampliamente que la descentralización, la participación y la discusión pública tienden a estimular la calidad de las preferencias políticas. La racionalidad es una noción subjetiva en todos los sentidos. Pero la justicia, más que la racionalidad, debe guiar las elecciones fundamentales de políticas.

1.2.2. Lo público

El concepto de “público”,¹⁵ más bien el vocablo, tiene una historia larga y compleja en la cultura del pensamiento político y social de occidente. A través de la historia hubo cambios significativos en la concepción de lo que Bobbio denomina “la gran dicotomía

¹⁵ Posee diversas acepciones: lo oficial, lo notorio, lo manifiesto, lo sabido por todos, lo que pertenece al pueblo, los asistentes a una reunión, etcétera.

entre lo público y lo privado”.¹⁶ Quizá el primer uso más o menos sistemático del vocablo público es la de “pueblo” o conjunto de miembros de la *polis* (Estado)¹⁷, que se refiere básicamente a los derechos de la propiedad individual, a la libertad de acción, de expresión y de asociación, así como a la selección social periódica del gobernante o del resto de las autoridades estatales mediante el sufragio universal.

Es usual también encontrar la vinculación de lo público con procesos, problemas, situaciones, espacios y autoridad pública, que se refieren a los asuntos públicos como asuntos que por ley o por práctica democrática deben tratarse en público, argumentado que afectan de manera negativa a todos o casi todos los miembros del Estado. Pero si se observa bien, decir “tratamiento público de asuntos públicos” se vuelve una tautología: por naturaleza, los asuntos del pueblo son públicos, los asuntos de la polis (ciudad-comunidad) conciernen a los ciudadanos que se reúnen públicamente. Ciudad-Comunidad puede ser traducido como *los asuntos públicos que conciernen a la colectividad de ciudadanos*.

Por último, en la ciencia económica, el vocablo «público» se refiere también a bienes y males públicos¹⁸, es decir, a utilidades (beneficios) y desutilidades (costos) indivisibles, distintos de los bienes y males privados, que si son divisibles. Por tanto, los bienes o males públicos sólo pueden producirse *para todos*.

En un sentido valorativo, el vocablo «público» se refiere al bienestar público, como valor fundacional y objeto estratégico del Estado y de toda la acción gubernamental; así también a los derechos públicos, como derechos del hombre o de *la persona* (derechos humanos) que son la piedra angular del Estado y la autoridad pública. Según Ricardo Uvalle, la revalorización de lo público surge a consecuencia del auge estatista; las fronteras de lo público y lo privado desembocaron en un ambiente nebuloso. Uno y otro perdieron su cobertura y límites. Ello ocasionó una seria descomposición que favoreció a lo público entendido no como un espacio diferente a lo estatal y gubernamental, sino proclamando como un logro que llegó a condensar una variedad de relaciones, competencias, recursos y acciones, pero a favor del Estado (Uvalle, 1994: 102). Aguilar

¹⁶ Cf. brevemente algunos pasajes históricos de esta dicotomía en Bobbio, 1987: 11-38; Bazúa y Valenti, 1993: 35-46.

¹⁷ Se llevó a cabo en la compleja lucha sociopolítica por establecer, los derechos individuales frente al monarca en la Europa feudal de los siglos XIII a XVII que marca el despegue y el desarrollo de la civilización actual.

¹⁸ Desde el punto de vista de la ciencia económica, *bien* es todo aquello cuyo consumo se asume que genera utilidad, porque las preferencias individuales reveladas y agregadas (la demanda) en el mercado cuando los individuos cuentan con la información adecuada y suficiente, muestran que es escaso y por ende le asignan un precio positivo. Mientras que *mal* es todo aquello cuyo consumo se asume que genera desutilidad, porque las preferencias individuales reveladas y agregadas (la demanda) en el mercado, cuando los individuos cuentan con la información adecuada y suficiente, le asignan en cambio un precio negativo: la gente está dispuesta a pagar para que haya menos. En consecuencia, de los bienes se demanda que su cantidad suba y de los males que su cantidad baje (véase Bazúa y Valenti, 1993: 25).

Villanueva toca con otros matices la idea y el valor de lo público y señala que esto ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompaña el proceso de formación del Estado nacional. En ellas, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la naturaleza, la función, el ámbito y la responsabilidad del Estado (nacional) (Aguilar, 1996: 27-28). En esta perspectiva, el Estado se hace cargo de lo público. Nos encontramos ante lo público que fortalece al Estado.

En conclusión, el ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito público es *el todo* antes que las partes; a decir de Bobbio, *es el campo de las interacciones e interpelaciones* en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones (como “nación”, “pueblo”, “clase”, “masa”), hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado. A decir verdad, constituyen al Estado y ponen en acción a los gobiernos. Es decir, es la pretensión de encontrar el interés que a todos conviene, teniendo en cuenta que, paradójicamente, se parte de los intereses individuales.

1.2.3. La organización

El mundo de hoy es una sociedad compuesta de organizaciones. En las políticas públicas, dicha área de conocimiento ha pretendido y sigue pretendiendo explicar y prever el comportamiento racional en las decisiones de políticas (públicas). A decir de Lasswell, el desarrollo del estudio de lo político y lo organizacional ha desembocado en las ciencias de las políticas (*policy sciences*). Porque todas las actividades dirigidas hacia la producción de bienes o a la prestación de servicios son planeadas, coordinadas, dirigidas y controladas dentro de las organizaciones.

Pero, ¿qué se entiende por *organización*? La palabra organización tiene dos significados distintos, la primera se refiere a la organización como una *entidad* y la segunda a la organización como un *proceso*. La organización como *entidad* sirve para designar a empresas, agencias gubernamentales, escuelas, iglesias o asociaciones cívicas, por mencionar algunos ejemplos. Observamos que existen tres características comunes a todas las organizaciones mencionadas anteriormente: primera, cada una está compuesta de personas; segunda, cada una tiene un propósito u objetivo distinto a cumplir, lo que da razón a su existencia; y tercera, cada una tiene un grado de formalidad en la estructura de la organización. En virtud de lo anterior, la organización como *entidad* es un grupo de personas colocadas en una relación formal para alcanzar objetivos organizacionales; o es un todo unificado (objetivos, estrategias, estructura y procesos), así como las predisposiciones de sus miembros, que están interrelacionados y son interdependientes (Barba y Solís, 1998: 1). El concepto de organización como *proceso* indica una actividad

de estructuración y de arreglo de las partes de una organización. En este sentido, se incluye como una parte del proceso administrativo para organizar los recursos y aumentar la eficacia y la eficiencia de las operaciones.

Existen organizaciones *formales e informales*. La organización *formal* es aquella que está basada en una división del trabajo racional y en la diferenciación e integración de los participantes de acuerdo con algún criterio establecido por aquellos que manejan el proceso decisorio. Asume, por lo tanto, una planeación. La organización *informal* es aquella que surge de manera espontánea y natural entre las personas que ocupan posiciones en la estructura formal, a partir de relaciones que se establecen entre sí, dominada por una lógica de sentimientos. La formación de una organización informal puede partir de relaciones de amistad, compañerismo, competencia, etcétera. Asimismo, se constituye de interacciones y relaciones sociales.

En las políticas públicas, la organización es un conjunto de organizaciones duales donde una organización técnica de orden material que sigue una lógica de eficiencia se sitúa en referencia a una organización humana, compuesta a su vez por una de carácter individual y otra de carácter social. Esta última contiene una organización formal que atiende una lógica de costos y de eficiencia, y una organización informal dominada por una lógica de sentimientos.

El diseño de toma de decisiones dentro de las organizaciones puede ser distinto. Cuando el poder de decisión se centra en un único punto de la organización (esencialmente en manos de un solo individuo) se califica como estructura centralizada (Barba y Solís, 1998: 15) (véase anexo 5). La organización formal refleja la jerarquía existente. Cuando, por el contrario, el poder queda dividido entre numerosos individuos, se califica de descentralizada, tal y como debe ocurrir normalmente en las políticas públicas (véase anexo 6).

En conclusión, las organizaciones son extremadamente heterogéneas y diversificadas, de tamaños diferentes, de características diferentes, de objetivos diferentes. Además, existen organizaciones lucrativas, llamadas empresas, y organizaciones no lucrativas como los servicios públicos de naturaleza gratuita.

En cuanto a la teoría¹⁹ de la organización podemos decir que es el campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de las organizaciones en general. Además, es una ciencia social que estudia todas las organizaciones desde una perspectiva interdisciplinaria; se trata de una disciplina social.

¹⁹ Entendemos por teoría un esquema conceptual o, mejor aún, un conjunto de esquemas conceptuales (que pueden ser complementarios o bien alternativos) cuyo objetivo (no necesariamente conseguido) es el de permitirnos describir, interpretar, posiblemente prever y eventualmente controlar fenómenos organizativos.

Después de describir lo que se entiende por organización y teoría de la organización, abordaré, de manera breve y concisa, los principales modelos teóricos y metodológicos que caracterizan su evolución.

1.2.3.1. Modelo clásico u ortodoxo

Se origina en Norteamérica en los años 30, y está muy bien representada por los trabajos de Gulick y Mooney. Se caracteriza por la interpretación racionalista de la organización y toma como antecedentes los trabajos de Taylor y Fayol. Coloca como sus objetivos y valores más importantes los de la economía y la eficiencia, y acepta una concepción mecánica y formalista que quiere restringir el fenómeno organizativo en los confines del organigrama. El objetivo es el de lograr descripciones cuidadosas de la fenomenología organizativa, pero el momento operativo es mucho más importante que el cognoscitivo y el fin principal es descriptivo, de mejoría de los momentos económicos y eficientista. Además, concibe la participación organizativa en términos rigurosamente individualistas y hedonistas.

1.2.3.2. Modelo o teoría neoclásica²⁰

Su concepción natural y organicista está estrechamente vinculada con las investigaciones y los escritos de Elton Mayo. Se desarrolló y afirmó en el curso de los años 30 y 40. Sus aportaciones se dan en dos órdenes: el metodológico y el cognoscitivo. El primero, destaca la función primaria que la psicología, la psicología social y la sociología pueden desempeñar en el estudio de las instituciones organizativas. El segundo, apunta hacia la evidencia sistemática, los aspectos sociales, informales y motivacionales del funcionamiento organizativo. Rechaza los esquemas estructurales, mecanistas y racionalistas de la teoría ortodoxa; además, realiza el momento individualista y economicista para valorar lo colectivo y lo social.

1.2.3.3. Modelo sistémico

Surgió con los trabajos del biólogo alemán Ludwing von Bertalanffy entre 1950 y 1968 (Chiavenato, 1994: 570). La idea-base es que la mejor manera de estudiar las organizaciones consiste en estudiarlas como sistemas, es decir, como entidades que son más o menos independientes y que están formadas por partes que constituyen variables reciprocamente dependientes. Por ejemplo, el ser humano es un sistema que consta de un número de órganos y miembros, y solamente cuando éstos funcionan de modo coordinado el hombre es eficaz. Similarmente, se puede pensar que la organización es un sistema que

²⁰ Más ampliamente conocida como movimiento de las "relaciones humanas".

consta de un número de partes interactuantes. La teoría de sistemas tiene genéricas características comunes y, por lo tanto, la investigación científica puede encontrar significados y orientaciones comunes en el concepto de sistemas, sin importar su campo de aplicación (desde la física hasta la biología, desde la economía hasta la sociología). Se puede decir, fundamentalmente, que cuando se habla de *systems theory* (teoría de sistemas) se habla de un movimiento que propugna por la unidad de la ciencia (Bobbio, 1991: 1090).

1.2.3.4. Modelo sociológico o burocrático

A partir de la década de los 40, las críticas hechas tanto a la teoría clásica, por su mecanicismo, como a la teoría de las relaciones humanas (teoría neoclásica), por su romanticismo ingenuo, revelaron la falta de una teoría sólida y amplia de la organización. El modelo burocrático (ideal-típico) tiene su origen en el análisis de la burocracia realizada por Max Weber, y consiste en un catálogo de sucintas descripciones de aspectos tanto estructurales como funcionales de la organización burocrática, como la jerarquía, la decisión del trabajo, los procedimientos de reclutamiento, la actitud impersonal de los burócratas, etcétera, que se nutren de la observación empírica.

1.2.3.5. Modelo decisional

Se afirmó a fines de los años 40's. La teoría de la decisión nació con los trabajos de Herbert Simon, quien la utilizó como base para explicar el comportamiento humano de las organizaciones. Ubica en el centro del funcionamiento organizativo el proceso de formación de la decisión (*decision-making*). Lo más importante de este modelo es que hace hincapié en los aspectos racionales e intelectivos del comportamiento organizativo. Simon y su escuela produjeron una estructura conceptual de notable elegancia y unidad, basada en elecciones precisas en el nivel filosófico-metodológico y en la distinción entre hecho y valor y la correlativa entre medios organizativos y fines institucionales; una adhesión precisa a la concepción científica de la acción organizativa con el propósito de mejorar su eficiencia. Sin embargo, el punto central del modelo simoniano es la aceptación de que los procesos administrativos son *procesos de decisión* que se desarrollan con el contexto de una *racionalidad limitada*, que se articulan en elecciones entre alternativas sucesivas y que, teniendo en cuenta las premisas organizativas en la decisión (estructurales, funcionales, conductistas, etcétera), están orientadas hacia la realización de determinados fines.

Para concluir, puede afirmarse que el objetivo, práctico y técnico al mismo tiempo, de esta orientación, es el de identificar los modos a través de los cuales los procesos decisionales pueden volverse más lógicos y racionales. Sin duda, como se

observa, la teoría de la organización ha sido para el análisis de las políticas públicas una invariable herramienta teórica y metodológica.

1.3. LAS DOS GRANDES DICOTOMÍAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.3.1. El político y el científico

En el juego de la política pública hay dos jugadores principales, los analistas de políticas (científico o técnicos) y los políticos (tomadores de decisiones). La distribución se concentra en dos polos, con jugadores agrupados cerca de los dos extremos, de tal manera que parecen casi estar organizados en dos equipos que participan en juegos similares, pero con distintas reglas, tradiciones y sistemas de anotación. En realidad, cada jugador individual posee una combinación única de habilidades analíticas y políticas.

Lasswell definió al científico de las políticas como alguien que estaba “interesado en dominar las habilidades apropiadas para tomar decisiones ilustradas en el contexto del orden público y cívico” (Garson, 1996: 154). El término *político* designa al hombre que hace de la política su principal actividad y vocación. Desde el punto de vista de la ciencia política, la actuación del político se justifica por la dificultad habida en la toma de decisiones que son contrarias a los intereses de ciertos grupos (Martínez, 1981: 280).

A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia; quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. Además, los analistas se encuentran ligados al pensamiento científico, aun cuando su actividad sea la de *asesorar* y no la que normalmente realiza un científico puro. Es el planificador, en cuanto tal, “no es más que un experto que ofrece modelos o elabora estrategias” (Medina, 1972: 173). No fija los fines para los cuales constituye el plan, aun cuando puede ofrecerlos como alternativas posibles. Su experiencia está en el campo de los medios y los instrumentos, por lo que su tarea se encuentra presidida por la racionalidad técnica.

En contraste, a los políticos les interesa la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso. En otras palabras, el político, en su actividad, cumple dos tareas principalmente. Por un lado, toma decisiones en busca de solucionar los problemas de la coyuntura histórica; por otro lado, tiene que organizar y mantener, continuamente eficaces, los canales para tomar esas decisiones. El logro de situaciones nuevas, supuestamente mejores, constituye la culminación de su primera tarea,

mientras que la “negociación” es la característica indispensable de la segunda. O, si se quiere, el dominio respectivo de la estrategia y de la creación política.

Son los políticos, no los científicos, quienes toman la mayoría de las decisiones políticas importantes, porque los científicos están condicionados por la oligarquía dominante, con la consecuencia de que deben guardar indiferencia a la ideología de los terratenientes, los caciques, etcétera.

Esta dicotomía atraviesa a las políticas públicas y es similar a las “dos culturas” que C. P. Snow encontraba en el mundo intelectual, de los científicos físicos y la de los intelectuales literarios (Benh, 1996: 240). Como el científico de Snow, el analista de políticas es optimista, completamente convencido de que la propuesta de su análisis es la mejor opción y que puede ser de gran ayuda a la sociedad. Como el intelectual literario de Snow, el político de políticas es pesimista, igualmente convencido que el último invento del analista sólo hará que el proceso de las políticas sea más complicado. Como podemos observar, los valores, actividades y emociones fundamentalmente diferentes del científico y del político, pueden impedir la comunicación entre ellos.

Para el mejoramiento de la acción de la autoridad pública (local, estatal y federal), para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, me parece esencial proponer una unidad profesional de análisis (científicos sociales) de cursos de acción política, para ayudar al político. Estamos de acuerdo en que a éste hay que proveerlo de perspectivas comprensivas, asegurarle insumos de información plural y así incrementar el rango de opciones, considerando consecuencias de largo plazo y elevando la calidad del manejo de la incertidumbre. A decir de Dror, ello se puede hacer operando como una “isla de excelencia” cerca y para el principal tomador de decisiones (Dror, 1993: 18-19). Con la idea de organizaciones de investigación y de desarrollo en cursos de acción política, o mejor expresada por el concepto estadounidense de “tanques pensantes”, como un nuevo invento en el gobierno, dirigido al razonamiento de análisis reflexivos, creativos, innovadores y planeaciones profundas, multidisciplinarios sobre cuestiones básicas de los cursos de acción política (Dror, 1993: 21).

El conocimiento científico no sólo podría prever consecuencias posibles y evaluar costos de las acciones, no sólo avanzar en el análisis lógico de las concepciones de las políticas sino que, con base en convicciones fácticas bien probadas, podría avanzar hacia la crítica del presente y el pasado a fin de descubrir en qué grado las tendencias se aproximan a los valores deseados, o de crear, sobre todo, situaciones problematizadoras o integradoras nuevas. El conocimiento científico no sólo puede indicarle a alguien “qué puede hacer”, sino también “qué quiere hacer” (Rabotnikof, 1988: 107).

Tanto Harold D. Lasswell como Charles E. Merriam (profesor de aquél) subrayaron siempre el carácter científico del conocimiento, pero insistían en que era necesario producir primero conocimiento y que sólo así se podría contribuir a mejorar la

calidad de la vida política y a corregir los defectos del gobierno (Aguilar, 1996: 45). Pero, las ciencias de políticas (así, en plural) reconocen el hecho de que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a su desarrollo. Con frecuencia, los hombres de negocios (hombres de acción), con gran curiosidad intelectual y objetividad, desarrollan teorías del proceso que merecen una revisión cuidadosa a la luz no sólo de la opinión experta, sino de la investigación de los hechos (Lasswell, 1996: 100).

La relación entre políticos y científicos sociales *es un problema básico de la política social*, por cuanto esos grupos no comparten necesariamente valores, ni recompensas, ni lenguaje (véase el Anexo 7 que muestra el resultado de combinar las dimensiones de racionalidad con sus dos posibilidades técnica y política). En definitiva, se trata de la presencia de diferentes actores: los políticos, que generalmente son encargados de tomar decisiones y fijar los grandes objetivos de las políticas, y los científicos, que se orientan por la racionalidad de fines, no obstante que aquéllos suelen tener hoy en día una formación en disciplinas llamadas técnicas (economía, administración, ingenierías, etc.) que modifica su tradicional papel de “políticos”.

1.3.2. Política y administración

La tradición federal centralista y las concepciones del gobierno “Top Down”²¹ (de arriba hacia abajo) han dado como resultado una dicotomía entre política y administración, separando el momento del diseño y la decisión de las políticas públicas del de su ejecución, no sólo para efectos metodológicos, sino prácticos (Gutiérrez, 1996: 97). Esta división se ha reflejado también en las funciones que se asignan a los políticos y a los administradores: a los primeros les compete la hechura de la política, es decir, la decisión de lo que hay que hacer y como hacerlo; a los segundos, la ejecución, a manera de un orden obligatorio la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios. Es decir, los políticos deciden y los administradores y empleados públicos ejecutan o, en el mejor de los casos, *deciden cómo ejecutar las decisiones*. En esta visión, la decisión de la política es, por definición, institucionalmente perfecta, por cuanto es adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. Y, si perfecta, no procede legal y administrativamente más que ejecutándola tal cual, cumplirla en el sentido de obedecerla al pie de la letra, no en el sentido de llevarla a cabo, a su cumplimiento y plenitud, “implementarla”.²² En esta visión, el diseño de las políticas es por definición institucionalmente perfecto, legal y

²¹ En este enfoque se imputan los problemas de la implementación a la intención de muchos poderes durante el proceso, al poder de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, a la resistencia a reglamentaciones, al bajo desempeño, etcétera (Gutiérrez, 1996: 104; Aguilar, 1996: 78-79)

²² El significado primero del término «implementar» es derivado del lenguaje ordinario (inglés): *llevar a cabo, llevar a efecto, realizar, culminar, completar*. El verbo denota fundamentalmente la acción que se ejerce sobre un objeto que en este caso es la política (Aguilar, 1996: 43; Gutiérrez, 1996: 99).

burocráticamente ordenado y consistente, y, en todo caso, los fracasos son imputados a los defectos morales e intelectuales de los administradores y funcionarios que forman parte de la burocracia.

Las concepciones tradicionales atribuyen el fracaso de las políticas al diseño o bien a la ejecución; “heredan la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores (simples ejecutores). No hay entonces un objeto de conocimiento independiente denominable “implementación” (Gutiérrez, 1996: 99). Antes hay una decisión política, después sólo simple administración-ejecución. A la ciencia política parece interesarle sólo el momento de la decisión pública, el estudio del proceso conflictivo y/o concertado de acciones políticas y el de la elección vinculante. Lo que sucede después de ella no parece ser materia de politología, sino asunto de las “ciencias administrativas”, de técnicas gerenciales y desarrollo organizacionales. Sin embargo, la mayor parte de los asuntos administrativos o quizá todos ellos *hacen política y cambian la política al intentar implementarla*, porque «implementar» no significa precisamente «ejecutar», sino, ante todo, procurar las mejores condiciones técnicas como socioeconómicas y políticas, para el desempeño de una acción pública. En este caso debemos analizar la implementación como parte del “*policymaking*” (Aguilar, 1996: 33-34; Gutiérrez, 1996: 99). La investigación de políticas busca precisamente explicar casualmente las políticas, las decisiones y las acciones efectivamente tomadas por las autoridades públicas; dilucidar su efecto público neto positivo o negativo y, eventualmente, proponer políticas alternativas (Bazúa y Valenti, 1993: 34). Se asume normalmente que se ocupa de coadyuvar a la solución de problemas en el marco del interés público.

En conclusión, *la política y la administración integran un único proceso*. Los gobiernos modernos son centros activos de vida política, al tiempo que en su seno se determina la organización, las competencias y las funciones de la administración pública. De manera paralela, los decisores modernos legislan sobre las grandes cuestiones nacionales y conducen la administración, de los cuales son depositarios.

1.4. EL PAPEL DE LA TOMA DE DECISIONES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Todos las personas hacen elecciones; escogen lo que habrán de comer, con quién se casarán, si declaran o no la guerra, etcétera (Eduards y Tversky, 1979: 7). Un país debe decidir dónde ubicar parques, cómo elevar los ingresos por medio de impuestos a los ciudadanos, entre otras cosas. Cada uno de estos factores requiere del establecimiento de alguna especie de política común para el grupo, una sola decisión que afecte a todos los miembros de éste. *Aquellas acciones que contribuyen a la adopción de una política común para un grupo de personas constituyen la política pública*. Cuando hablamos, por tanto, de política pública, nos estamos refiriendo implícitamente a *decisiones y acciones*, porque política y decisiones constituyen un binomio indisoluble (Arana, 1990:117).

Como podemos observar, las políticas públicas van más allá de nuestras decisiones *personales*; porque, primero, *el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos*; segundo, los procesos y resultados del análisis de políticas usualmente involucran a otros profesionales e individuos interesados (regularmente se lleva a cabo como un trabajo en equipo).

En las políticas públicas el decisor debe ser considerado bajo la perspectiva política, y los procesos organizacionales condicionantes a su actuación, reconociendo la posibilidad del conflicto de intereses y los objetivos de quienes se encuentran involucrados en el proceso.²³ El decisor se conforma, por tanto, en espacios continuos de lucha y negociación. La idea de gobierno o bloque de poder da una primera idea del perfil del decisor, pero ésta no debe ser limitativa, ya que *en la decisión pueden involucrarse actores no gubernamentales*. La decisión puede ser, en última instancia, un producto de la interacción de muchos actores localizados en distintas áreas de las administraciones y los mandos políticos, mismo que, finalmente, sólo es sancionado con la firma de quien le ha sido encomendada la tarea formal de tomar decisiones. La decisión formal, por lo tanto, puede encubrir la presencia de diversos actores (incluso con intereses encontrados) que orientan el desenlace del proceso real de toma de decisiones.

Precisamente, la teoría de las decisiones es un espacio que permite descomponer el fenómeno de la decisión en etapas para su análisis en un plano de abstracción. De esta manera podemos apreciar un primer elemento analítico del proceso decisorio, con el que podemos ubicar cuál es la situación de un proceso o de un organismo público en el presente y cuáles son los resultados esperados en una proyección de tal situación.

Estudiar, entonces, las actividades de política, para una institución o un organismo público, no es tarea fácil, requiere de capacidad analítica para reconocer y comprender muchos de los procesos que se generan en la búsqueda del equilibrio de tales actividades. Ciertamente, existen ahí actos de influencia, de acuerdo y consenso, de conflictos latentes y explícitos, y el liderazgo del proceso puede ser un punto fundamental para la política. Las perspectivas de la decisión son variadas, y muchas de ellas se corresponden en cierto grado con las posiciones respecto a la política pública.

Conclusión

Como podemos observar, el proceso de la política pública implica una organización compleja, que requiere identificar a la decisión como *un proceso grupal*, de interacción

²³ Se concibe como un proceso donde lo primero es el reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema, el cual es susceptible de pasar a formar parte de los asuntos gubernamentales (correspondientes a la llamada incorporación de la agenda). El segundo paso corresponde a cuestionarse y analizar cómo enfrentar el problema (Medina y Mejía, 1993: 15).

entre sus diversos miembros, reconociendo el conflicto y la incertidumbre que puede generarse internamente, principalmente por los diferentes intereses y posiciones asumidos por los actores y las instituciones. Indudablemente, no todo es calculable y se reconoce a la incertidumbre. Es por ello que no existe la pretensión a la optimalidad en la toma de decisiones, sino una manera más realista. Se busca, simple y llanamente, “la mejor alternativa”. En esta perspectiva, se reconocen los procesos de negociación y regateo como importantes en la definición de objetivos organizacionales.

El decisor es pieza fundamental del proceso de políticas públicas, aunque no la única, y éste debe ser considerado en su *experiencia* y *poder* creativo, en las características esenciales de la *organización* a la cual pertenece y en el *contexto* en el que esta se desenvuelve. En tal sentido, es probable reconocer procesos de decisión que sean más participativos que autoritarios, o más “prescriptivos” que “descriptivos”, entre otras caracterizaciones.

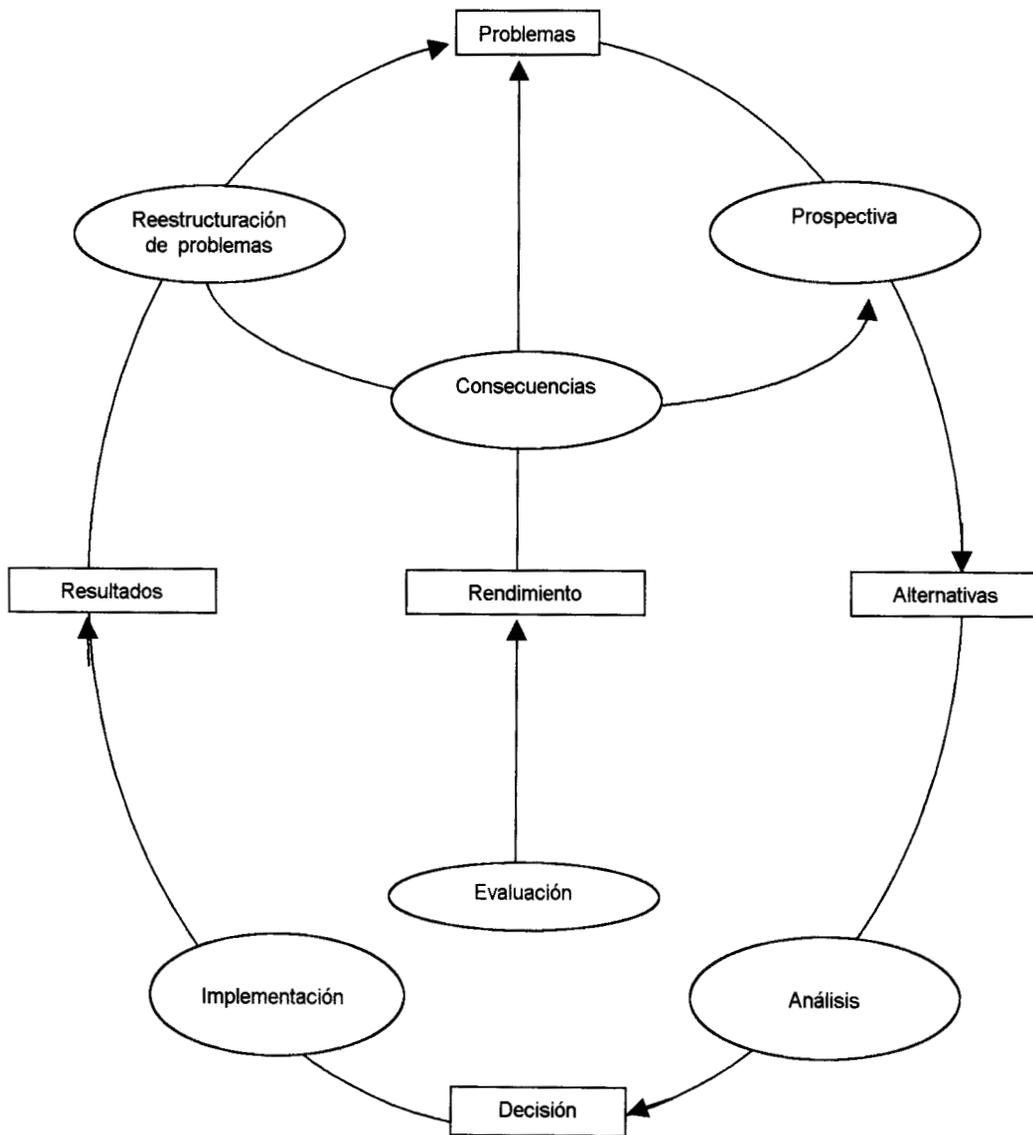
REFERENCIAS CONSULTADAS

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*, 2ª. ed. Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas públicas/1, México, 281 pp.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1996). *La implementación de las políticas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas/4, México, 472 pp.
- ARANA Martínez, J. Francisco (1990). “Elementos para el análisis e interpretación de las decisiones políticas”, en *Revista del IAPEM*, núm. 15, enero-marzo, México, pp.117-133.
- BARBA Álvarez, Antonio y Pedro C. Solís Pérez (1998). “Manual de análisis y diseño organizacional”, en *Seminario de Administración Contemporánea*, UAM-I, UAM-A y UAM-X, México, del 22 de mayo al 29 de agosto, 101 pp.
- BAZÚA, Fernando y Giovanna Valenti (1993). “Hacia un enfoque amplio de la política pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, pp. 25-81.
- BEHN, Robert D. (1996). “El análisis de políticas y la política”, en Luis F. Aguilar: *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porra, Colección Antologías de Política Pública, México, pp. 239-274.
- BOBBIO, Norberto (1987). *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Plaza & Janes, Barcelona, 243 pp.
- CANTO Chanc, Manuel (1996). “Introducción a la ciencia de políticas públicas”, en Mauricio Merino (coord.): *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 45-82.
- CHIAVENATO, Idalberto (1989). *Introducción a la teoría general de la Administración*, 2ª. ed. McGraw- Hill, México, 687 pp.
- DELEÓN, Peter (1993). “Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evaluación y factores determinantes”, en *Revista Foro Internacional*, vol. XXXIII, enero-febrero, México, pp. 88-110.
- DROR, Yehezkel (1977). “Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas”, en G. Campero y H. Vidal: *Teoría general de sistemas y administración pública*, Universidad Centroamericana, Costa Rica, pp. 361-398.
- DROR, Yehezkel (1993). *Enfrentando el futuro*, F.C.E., México, 1ª. reimpr. de la 1ª. ed. de 1990, 347 pp.
- DUVERGER, Maurice (1988). *Métodos de las ciencias sociales*, Ariel, México, 593 pp.

- ELSTER, Jon (1988). “La posibilidad de una política racional”, en León Olivé (comp.): *Racionalidad*, coedición Siglo XXI/UNAM, México, pp. 132-176.
- GARSON, David G. (1996). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antologías de Políticas Públicas/1, México, pp. 149-179.
- GARSON, G. David (1996). “De la ciencia de políticas y la política”, en Luis F. Aguilar: *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas, México, pp. 239-274.
- GUERRERO, Omar (1993). “Políticas públicas: interrogantes”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, pp. 83-87.
- IBARRA, Eduardo y Luis Montaña. (1992) Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la teoría de la organización, Trillas, México, 179 pp.
- KAST, Freeman. E (1987). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y contingencias*, McGraw-Hill, México, 754 pp.
- LARROYO, Francisco (1973). *La lógica de las ciencias*, Porrúa, México, 522 pp.
- LASSWELL, Harold D. (1993). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antologías de Políticas Públicas/1, México, pp. 105-117.
- LASSWELL, Harold D. (1996). “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, colección Antologías de Políticas Públicas/1, México, pp. 79-117.
- LINDBLOM, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Coedición Ministerio para las Administraciones Públicas/ Miguel Ángel Porrúa, Colección Estudios, Serie Administración General, Madrid, 160 pp.
- MARTÍNEZ Silva, Mario (coord.) (1981). *Diccionario de política y administración pública*, t. 3., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 756 pp.
- MEDINA Echavarría, José. (1972). *Discurso sobre política y planeación*, Siglo XXI, Santiago de Chile, cuadernos del ILPES (Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social, 231 pp.
- MEDINA Giopp, Alejandro y José Mejía Lira (1993). *El control en la implementación de la política pública*, Plaza y Valdés, México, 222 pp.
- MÉNDEZ, José Luis (1993). “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Revista Foro Internacional*, vol. XXXIII, enero-febrero, México, pp. 111-144.
- MORENO Salazar, Pedro H. (1993). “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de políticas públicas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, pp. 9-23.
- OLIVÉ, León (comp.) (1998). *Racionalidad*, coedición Siglo XXI/UNAM, México, 374 pp.
- PARDO, María del Carmen (1993). “La administración pública en México”, en *Revista Foro Internacional*, vol. XXXIII, enero-febrero, México, pp. 25-29.
- PONTIFES, Arturo (1996). “La reglamentación municipal”, en Mauricio Merino (coord.): *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 179-191.
- RABOTNIKOF, Nora (1988). Racionalidad y decisión política en Max Weber”, en León Olivé (comp.): *Racionalidad*, coedición Siglo XXI/UNAM, México, pp. 99-110.
- RUIZ Sánchez, Carlos (1996). Manual para la elaboración de políticas públicas, coedición UIA/Plaza y Valdés, México, 66 pp.
- SIMON, Herbert A. (1974). “El comportamiento administrativo”, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, volumen 1, Aguilar, Madrid, pp. 52-56.
- UVALLE Barrones, Ricardo (1994). “La calidad de la administración pública moderna”, en *Revista Estudios Políticos*, núm. 2, enero-marzo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, pp. 101-115.
- WEBER, Max (1979). *Economía y sociedad*, F.C.E, México, 1237 pp.

ANEXO I

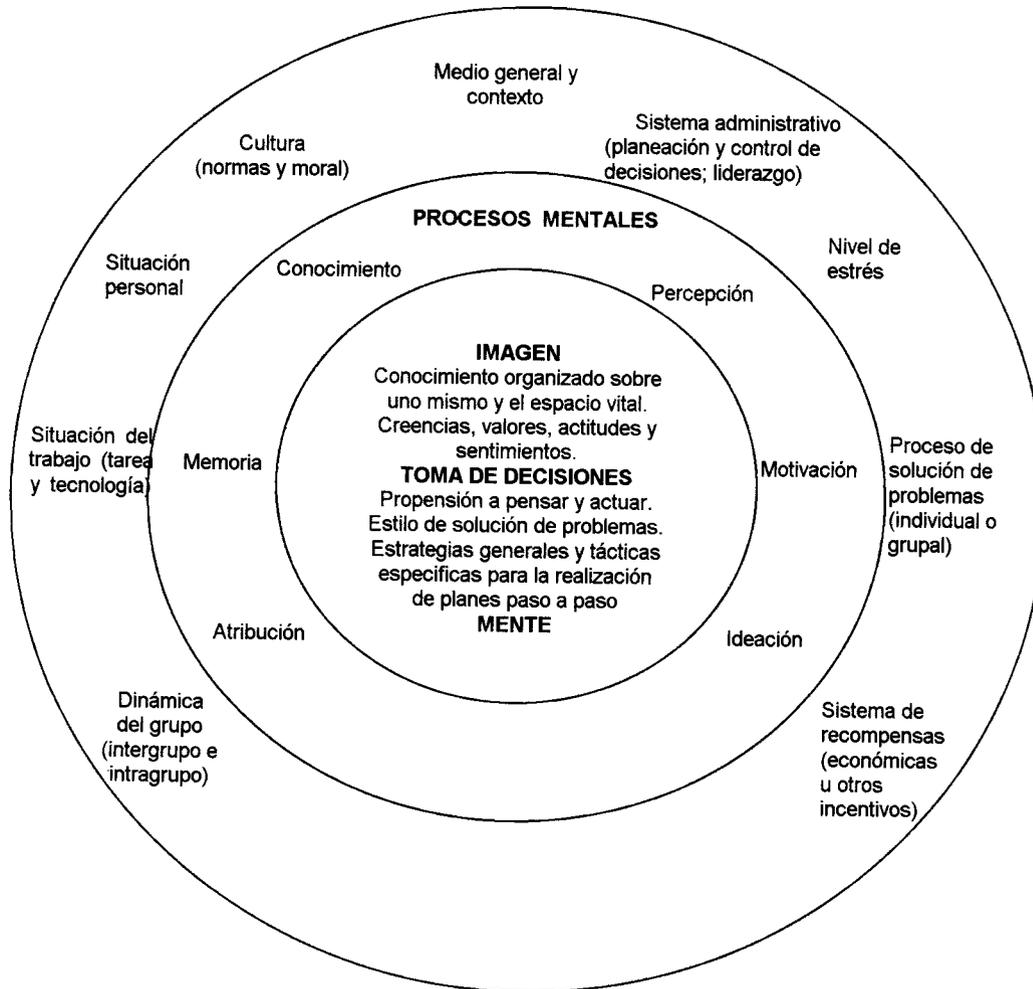
ESQUEMA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



FUENTE ORIGINAL: DUNN, W., 1985, *public policy analysis*, Englewood Cliffs (n.J.). Prentice Hall., en SUBIRATS, 1992: 15.

ANEXO 2

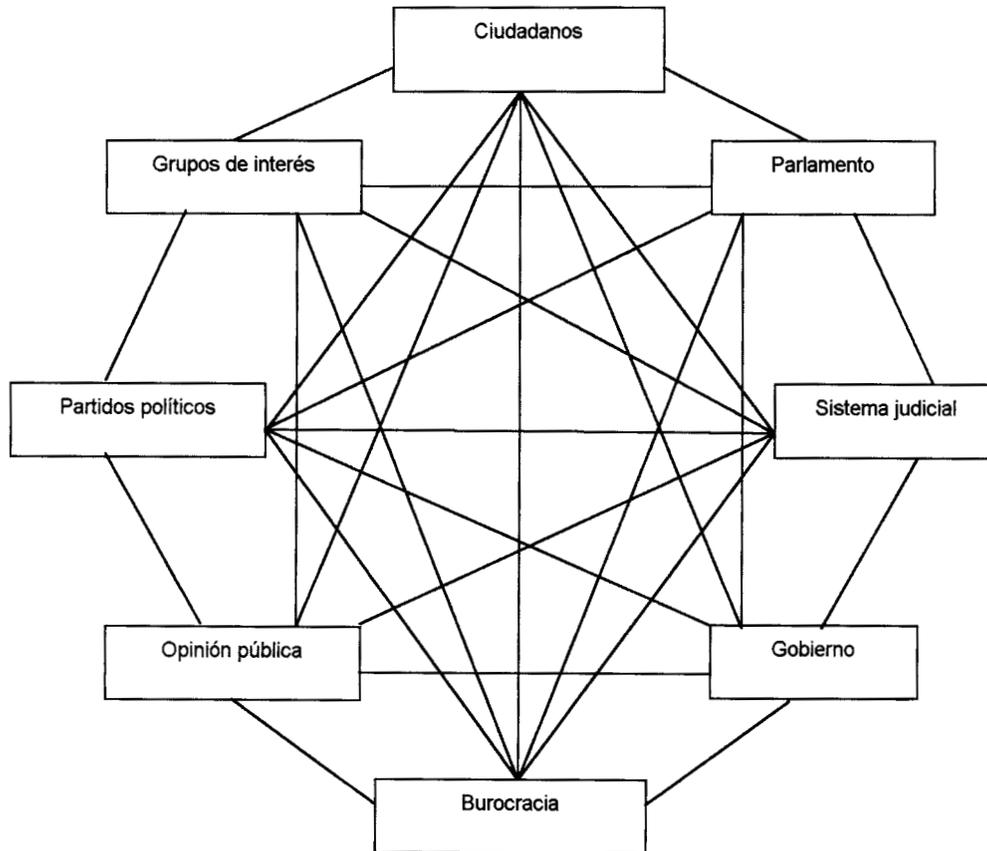
FACTORES POTENCIALES QUE AFECTAN LA TOMA DE DECISIONES



FUENTE: KAST, 1987: 477.

ANEXO 3

ACTORES RELEVANTES EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

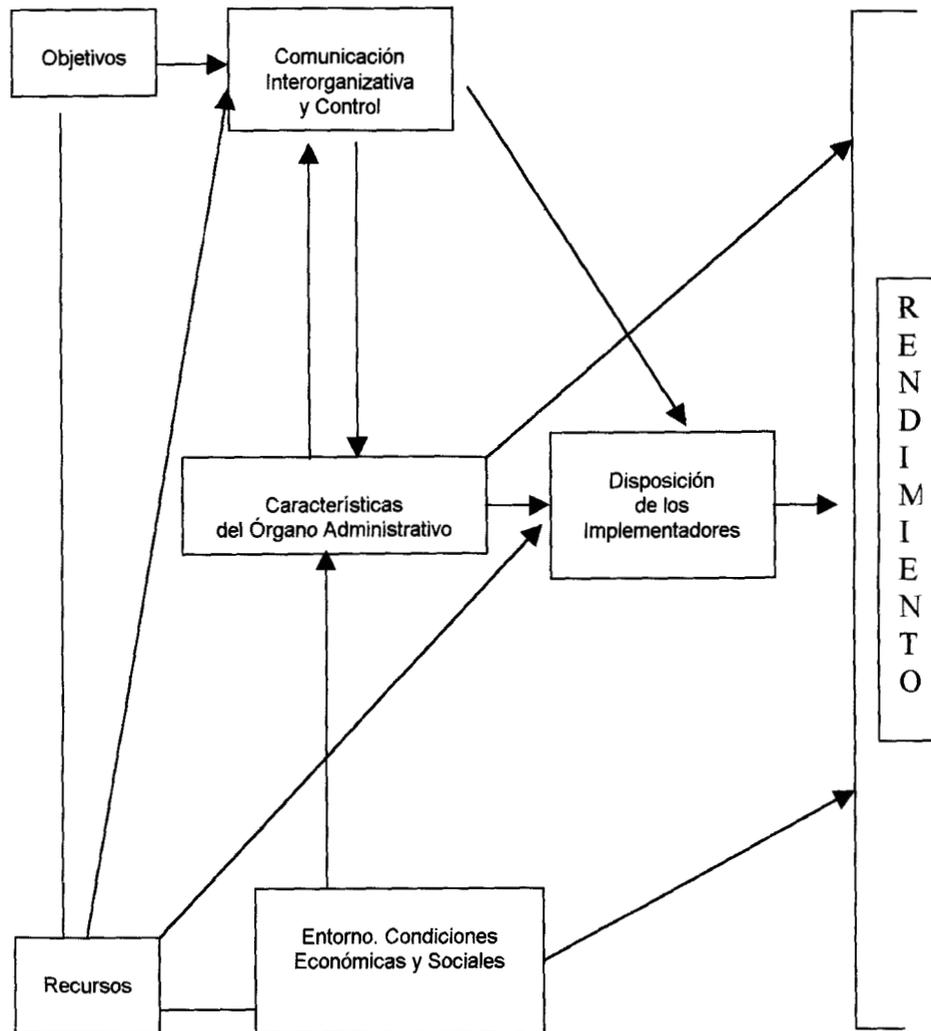


FUENTE ORIGINAL: FREDERICK S. LANE, 1986, *Current issues in Public Administration*, Nueva York, S. Martin Press.

FUENTE: SUBIRATS, 1992: 22.

ANEXO 4

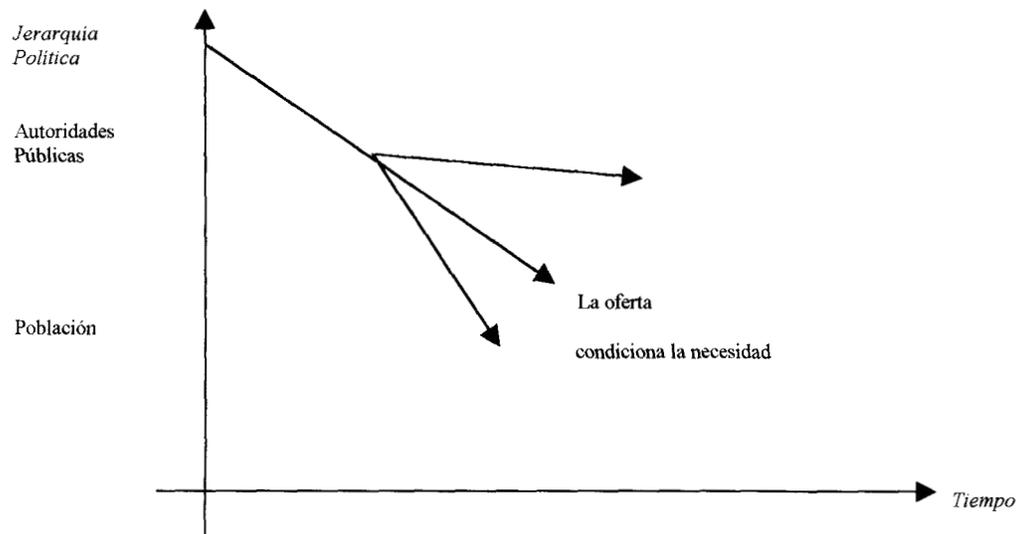
MODELO RACIONAL DE PUESTA EN PRÁCTICA EN UNA POLÍTICA PÚBLICA



FUENTE ORIGINAL: Adaptación del cuadro de D.S. Van Meter y C. E. Van Horn aparecido en "The policy implementation process a conceptual framework", en *Administration and Society*, M.S., 1975, pp. 445-488; en SUBIRATS, 1992: 110.

ANEXO 5

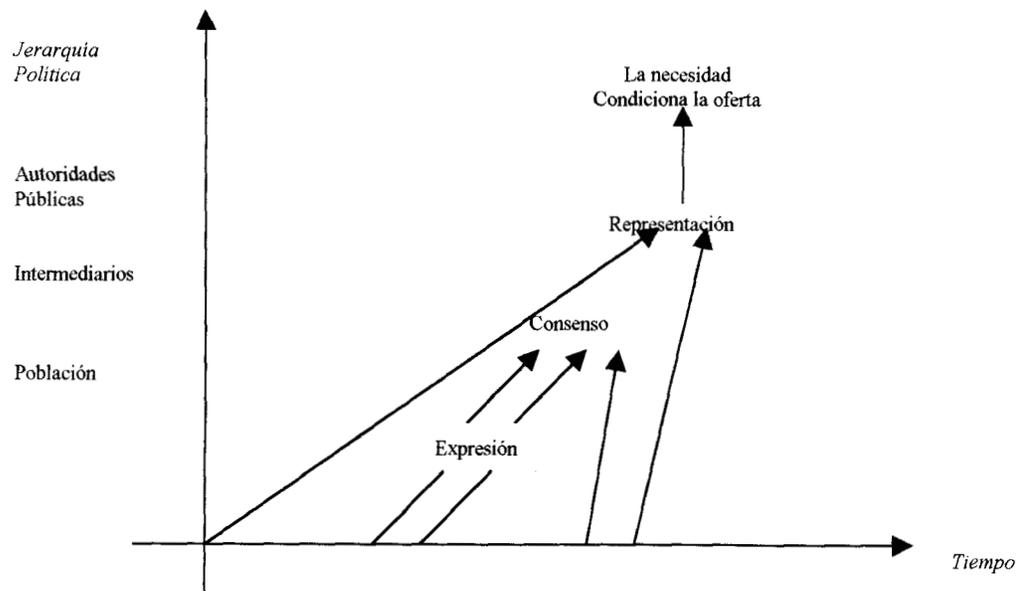
LA TIRANÍA DE LA OFERTA GUBERNAMENTAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



FUENTE: MENY, 1992: 112.

ANEXO 6

EL NACIMIENTO DEMOCRÁTICO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



FUENTE: MENY, 1992: 111.

ANEXO 7

TIPOS DE ACCIÓN RACIONAL

	<i>Formal</i> Racionalidad técnica (<i>expedient</i>)	<i>Material</i> Racionalidad política (<i>sanctioned</i>)
<i>Funcional</i> (referida al desarrollo de la acción)	I. Racionalidad de procedimientos a) Burocracia b) Aplicación de normas c) Competencia legal	II. Racionalidad de proceso de decisión a) Organización b) Negociación c) Influencia
<i>Sustancial</i> (referencia al resultado de acción)	III. Racionalidad de fines a) Económica b) Cálculo c) Competencia objetiva	IV. Racionalidad de la decisión a) Política b) Realización de fines (<i>policy</i>) c) Capacidad creadora

FUENTE: ECHAVARRÍA, 1972: 172.

CAPÍTULO 2

LA TEORÍA DE LA DECISIÓN

En este capítulo se toca la teoría de la decisión tomando en cuenta su doble origen intelectual, es decir, la economía matemática (modelos formales) y la Administración Pública (modelos informales). Además de su enfoque normativo (como se deberían tomar) y descriptivo (como se toman). Asimismo, los dos extremos de decisión: las decisiones programadas y no programadas. También se abordan las tipologías de decisión como la incertidumbre (ignorancia), la certidumbre (certeza) y el riesgo. Por último, los métodos: Delphi y árboles de decisión.

2.1. ¿QUÉ ES LA TEORÍA DE LA DECISIÓN?

La teoría de la decisión tiene un doble origen intelectual. Una de sus variantes, la Economía matemática, que tiene sus comienzos en la obra de Adam Smith, quien utilizó los conceptos de valor, utilidad, preferencias y curvas de indiferencia. Después, Jevons²⁰ usó el concepto de utilidad cardinal. Más tarde Marshall²¹ elaboró el concepto de utilidad ordinal. James Bernoulli (1738) fue el primero que señaló explícitamente las leyes de adición y de multiplicación de las probabilidades, y el primero que proporcionó una fórmula general para los experimentos binomiales. De Moivre, Lagrange, Laplace y Gauss aportaron contribuciones significativas cuando desarrollaron la curva normal y el teorema del límite central. Jeffreys y J.M. Keynes²², sostenían el concepto de que las probabilidades son grados de creencias. Por esa misma época, Ramsey y De Finetti presentaron el concepto de la probabilidad subjetiva, según el cual cada persona debe formular sus propias probabilidades de acuerdo con su anuencia para aceptar apuestas imaginarias. El mérito de que haya vuelto a surgir el interés por la probabilidad subjetiva, durante las últimas dos décadas, le pertenece a L.J. Savage²³. Kolmogorov²⁴ demostró claramente como la estructura completa de la teoría de las probabilidades puede derivarse

²⁰ En su libro titulado *The Theory of Political Economy*, publicado en 1871, explicó claramente el uso del concepto de la utilidad cardinal, es decir, el uso del concepto de las escalas de preferencia.

²¹ En 1901, en su libro titulado *Principles of Economics* elaboró el concepto de utilidad ordinal, es decir, órdenes de preferencia, por medio del análisis de las curvas de indiferencia.

²² Jeffreys, en su obra titulada *Theory of Probability* (1939); y Keynes en su libro titulado *Treatise on Probability*, publicado en 1921.

²³ Quien escribió *The Foundations of Statistics*, publicado en 1954, y *The Foundations of Statical Inference*, publicado en 1962.

²⁴ En su libro titulado *The Foundation of Probability*, publicado en 1933. Fue un gran adelanto técnico.

de unos cuantos axiomas simples. Este descubrimiento hizo notar las ventajas que pueden obtenerse cuando se fundamentan firmemente los problemas estudiados. En 1925, R.A. Fisher desarrolló los principios que apoyaban al problema de la estimación y a sus métodos; también desarrolló un buen número de tests estadísticos estándares. Años después, Neyman y Pearson formularon de nuevo los principios para probar las hipótesis. La relación de este conocimiento con la teoría de las probabilidades es: la teoría de las probabilidades proporciona los medios para describir la situación estudiada, gracias a un conjunto de modelos posibles; y la inferencia estadística tiene por objeto examinar los datos disponibles y decidir cuáles de esos modelos son razonables y cuáles no lo son.

En las formulaciones modernas de la teoría de juegos²⁵, Von Neuman y Morgenstein publicaron en 1944, *The Theory of Games and Economic Behaviour*, un libro donde se combinan los conceptos y las técnicas de cálculo de las probabilidades con la teoría económica; donde el factor de la incertidumbre se incorporó a la teoría de la utilidad a través de la identificación de la utilidad con la recompensa en un juego de azar; de esta forma, fue posible un tratamiento estadístico aceptable de la competencia bajo condiciones de incertidumbre.

Una vez combinada la teoría de la utilidad y la teoría de las probabilidades, el siguiente paso era unir la teoría de la utilidad con la inferencia estadística. Abraham Wald, presentó un análisis muy bien desarrollado sobre ese tema. Los orígenes del análisis de toma de decisiones en términos matemáticos económicos y de la teoría de los juegos han sido recogidos por tres hombres geniales: Luce, Howard Raiffa y Robert Schlaifer que dan cabida a muchas nuevas hipótesis para la investigación empírica.

En síntesis, el contenido de la teoría de las decisiones en la economía matemática se originó de tres corrientes principales que son: la teoría de las *preferencias* y de la *utilidad*, la teoría de las *probabilidades* y la teoría de la *inferencia estadística*.

La otra raíz histórica de la teoría de la toma de decisiones se encuentra en la Administración Pública, que, hasta ahora, ha sido la corriente más influyente en la adopción de decisiones políticas (Robinson, 1974: 420). Alexander Hamilton, en Estados Unidos, y Charles-Jean Bonnin, en Francia, identificaron este campo de estudio a principios del siglo XIX y, en menos de cien años, Woodrow Wilson, en Estados Unidos, y Max Weber, en Alemania, habían iniciado investigaciones sobre el proceso de adopción de decisiones²⁶ en el marco de las organizaciones. Las obras más importantes sobre

²⁵ La teoría de juegos permite analizar situaciones en que se enfrentan intereses en conflicto (al igual que los juegos de estrategia) y las decisiones se toman en condiciones de incertidumbre debido a sus dificultades para enlistar las alternativas y adjudicarles probabilidades a los eventos no controlables (Cardozo, 1993: 197).

²⁶ El proceso de adopción de decisiones [*Decision Making*] es un proceso social en virtud de cual se escoge un problema como objeto de decisión, es decir, selección y se formula un número limitado de opiniones, entre los cuales se elige una para su puesta en práctica y ejecución. Algunos teóricos utilizan esta expresión como

organizaciones fueron las de Chester I. Barnard (1938), y Herbert A. Simon²⁷ (1947), que fueron los primeros en proclamar la necesidad de introducir técnicas propias de las ciencias sociales en el estudio del tema y para la comprensión de las organizaciones y de la administración. Richard C. Snyder y sus colaboradores (1954; 1962) aportaron un esquema conceptual, diseñado para el estudio de los órganos encargados de elaborar la política exterior, pero aplicable a la toma de decisiones de las organizaciones en general.

La teoría de las decisiones es, en ciertos aspectos, una fase intermedia entre la teoría de *modelos formales*, o sea aquellos cuyo tratamiento requiere de una postulación por medio de un sistema de ecuaciones (matemáticas), y la correspondiente a *modelos informales* mismos que estructuran y dan solución a un problema sin recurrir a su representación matemática, es decir, manejan toda la información relevante y se adaptan a problemas socioeconómicos. Se realizan decisiones con valores generales, como podría ser la de maximizar el nivel de vida de una sociedad.

Como podemos observar, la teoría de la decisión es el resultado de esfuerzos conjuntos de economistas, matemáticos, filósofos, científicos sociales y estadistas por explicar *cómo toman* o *cómo deberían tomar* decisiones los individuos y los grupos. En síntesis, la investigación en teoría de la decisión comprende varios campos.

Pero, ¿qué significa la teoría de la decisión? Empezaremos por definir la palabra *decisión*, según sus raíces griegas proviene de *krisis*, del verbo *krinein* que significa separar, juzgar, decidir. A su vez, *decidir* es un vocablo proviene del latín *decidere* que quiere decir cortar o resolver, es decir, significa *elegir entre dos o más opciones* (Palacios, 1989: 24); esto implica adoptar una posición. Se subrayan los términos para llamar la atención sobre el sentido de urgencia, necesidad y aun de crisis²⁸ que está implícito en la noción de decisión. Majone entiende a la decisión como elección o juicio realizado con base en datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios "estados de naturaleza"²⁹ se comprenden razonablemente bien (Majone, 1990: 346). En cuanto a Chiavenato, define a la decisión como el proceso de análisis y escogencia entre diversas alternativas disponibles para definir el curso de acción que la persona deberá seguir (Chiavenato, 1989: 432). Por otra parte, se entiende por *teoría de la decisión* al conjunto de teorías matemáticas, lógicas y filosóficas que se ocupan de las decisiones que toman los individuos racionales, ya sean individuos que actúan

sinónimo de «elaboración de decisiones políticas» [*Policy Making*] (Robinson, 1974: 420). O bien, es el conocimiento y la resolución de problemas que propone el descubrimiento y la selección de normas de acción.

²⁷ Hay quienes consideran que la teoría de la decisión nació con Herbert Simon, quien la utilizó como base para explicar el comportamiento humano en las organizaciones.

²⁸ La crisis es una situación que: (1) es considerada por los que toman decisiones como una amenaza a las metas de su organización; (2) requiere una respuesta en un plazo relativamente breve; y (3) es imprevista. Esta conceptualización se asemeja a los conceptos sociopsicológicos de tensión y amenaza, pero es más propio del análisis de la adopción de decisiones (Robinson, 1974: 422).

²⁹ Entiéndase la expresión «estados de naturaleza» cuando existen algunos factores que afectan el logro de los objetivos especificados y que se encuentran fuera del control del individuo que decide.

aisladamente, en competencia entre ellas o en grupos (Resnik, 1998: 13), donde se incluye la teoría de la utilidad, la teoría de juegos y la teoría de la elección social. O bien, a decir de Ayala, es un enfoque normativo que pone énfasis en la consecución de objetivos bien definidos, a través de la elección alternativa que maximice el rendimiento esperado (Ayala, 1996: 459).

La teoría de la decisión se divide en normativa (o prescriptiva) y descriptiva³⁰. La teoría de la *decisión normativa*, prescribe *cómo se deberían tomar* las decisiones, es decir, estudian los agentes idealmente racionales. La teoría de la decisión descriptiva busca descubrir *cómo se toman* las decisiones, se dedica a investigar cómo el hombre elige realmente. Un modelo más descriptivo e intelectualizado del proceso de adopción de decisiones es el de Lasswell (1956), que ha identificado siete estados o funciones en la toma de cualquier decisión. La primera función es la de *información*, que indica a los órganos decisorios los problemas que hay que resolver y facilitan datos relativos a los mismos. Le siguen las etapas de *recomendación* (en la que se proponen las opciones), de *prescripción* (en la que se selecciona definitivamente una opción), de *invocación* de la opción prescrita, *aplicación* en casos particulares por funcionarios administrativos o ejecutivos, *valoración* de su eficiencia, y *terminación* de la decisión (Robinson, 1974: 421).

Además, existen dos tipos extremos de decisión: las decisiones programadas y las decisiones no programadas. Esos dos tipos no son mutuamente excluyentes, sino que representan dos puntos extremos, entre los cuales existe una gama continua de decisiones. Las primeras se caracterizan por su rutina y por un procedimiento definido del tal modo que *“they don't have to be treated de novo each time they occur”*. Son calificadas de *repetitive decisions*. Las segundas están estructuradas por diversas razones. Son calificadas de *“one-shot, ill-structured novel policy decision”* (Sfez, 1990: 198).

De lo anterior podemos decir que el enfoque de la toma de decisiones como un concepto de organización es una adición relativamente reciente al estudio de la política. Porque todas las decisiones políticas se adaptan en el contexto de una organización, además quienes toman las decisiones en las organizaciones actúan bajo cierta influencia de las reglas, normas y expectativas del grupo a que pertenecen y en el que participan. Pero, sin duda, la ciencia política contemporánea se ha beneficiado a través de estudios de casos³¹ que han emanado de este enfoque. Además ha sido instrumental en la acumulación

³⁰ Los politólogos y otros analistas de la ciencia política, por supuesto, se ocupan también del deber ser y la vertiente axiológica de las decisiones políticas, predominando el enfoque prescriptivo en sus estudios; sin desdeñar la importancia de dicho enfoque, la opción descriptiva que se ha elegido, además de establecer con claridad los límites de ese trabajo, es la adecuada al propósito de comprender el proceso real de la toma de decisiones cotidianas en la vida política (Arana, 1990: 120).

³¹ Véase en: Richard E. Neustadt y Ernest R. May (1986). *Los usos de la historia de decisiones*. Gel, 382 pp. También en: J. Francisco Arana Martínez (1990). “Elementos para el análisis e interpretación de las decisiones políticas”, en *Revista del IAPEM*, núm. 5, enero-marzo, México, pp. 117-120.

y ordenación de un considerado conjunto de conocimientos como apoyo empírico a cerca de procesos de toma de decisiones ejecutivas, legislativas y judiciales en todos los niveles gubernamentales. Sin duda, la toma de decisiones ha permitido un refinamiento de enfoque que ha facilitado intensamente el análisis político (Cobb, 1983: 42).

La decisión política —como *decisión pública de políticas* o *decisión de políticas públicas*— es como una elección individual más amplia. En primer lugar, las *preferencias políticas* —metas prioridades— se definen en el proceso político democrático. En segundo lugar, las agencias gubernamentales *recogen información* sobre cuestiones factuales y sobre relaciones medios-fines a fin de formar una opinión con la finalidad de mejorar dichas metas (Olivé, 1998: 139). Finalmente, otras agencias *instrumentan* estas políticas optimas. La elección política racional puede representarse en términos de los deseos, creencias y pruebas de un actor supraindividual, *la sociedad*. Pero una razón muy general por la cual las políticas individuales son distintas, pueden resumirse en una palabra: *oportunismo*.

En conclusión, cuando tomamos una decisión queremos lograr algo, es decir, alcanzar una situación distinta a la de su estado original. Además escogemos una cierta manera de actuar porque pensamos que ésa es la forma que mejor nos ayudará a conseguir las metas que especificamos de antemano. Nuestra actuación toma la forma concreta de una cierta utilización de nuestros recursos limitados. De ahí la importancia de tener objetivos claramente especificados y jerarquizados³².

2.2. TIPOLOGÍA DE SITUACIONES DE DECISIÓN

2.2.1. De incertidumbre

La toma de decisiones en condición de incertidumbre (también llamada bajo ignorancia), significa que dado varios estados de naturaleza (pero que tienen una probabilidad desconocida) y varios caminos de acción que pueden ser tomados, algo puede o no ocurrir

³² Cualquier problema de decisión independientemente de su organización tienen las siguientes características jerárquicas:

- A) existe una persona responsable de la toma de decisiones; esta persona tiene sus objetivos propios, los cuales pueden ser más o menos especificados de antemano.
- B) Existe el contexto del problema, lo cual puede ser definido por un cierto conjunto de estados de naturaleza.
- C) Hay un conjunto de diversos cursos de acción factibles, en el cual el que decide escogerá el más adecuado.
- D) Hay un conjunto de consecuencias que resultan de la combinación de los diversos cursos de acción disponibles y de las ocurrencias de uno de los diversos estados naturales.
- E) Existe un cierto grado de incertidumbre relacionada con el acto, de escoger la alternativa más conveniente; o sea, en la mayoría de los casos, el que decide no tiene una noción precisa acerca de los cuáles pueden ser los resultados asociados con su curso de acción elegido.

(Ayala, 1996: 459) o simplemente se desconocen las probabilidades de ocurrencia de los diversos estados de naturaleza (Rheault, 1974: 58).

El carácter de incertidumbre está asociado con el hecho de que nos daremos cuenta de que somos incapaces para estimar o calcular las probabilidades asociadas con cada uno de los estados naturales. Es decir, significa que somos incapaces para enumerar los estados naturales de tal manera que sean mutuamente excluyentes y totalmente exhaustivos³³. En otras palabras, el decisor se enfrenta a esa clase de problemas de decisiones cuando se enfrenta a situaciones que nunca han ocurrido y que tal vez no vuelva a repetirse en el futuro y en esa misma forma por el hecho de que todo es relativo, nada es para siempre; y en donde, además, cada curso de acción factible llevará a una respuesta específica extraída de un conjunto de respuestas posibles. Sin embargo, no podemos saber cuál es la respuesta que obtendremos, ni tampoco podremos aplicar una ponderación de probabilidades a estos resultados posibles.

Esto sucede en la política, porque ni la teoría ni la experiencia nos pueden ayudar a predecir las consecuencias de largo plazo de los cambios globales en la política. No contamos con una teoría de equilibrio social y económico general que pudiera constituir una base para la predicción (Olivé, 1988: 155). En cuestiones políticas siempre partimos de un número de teorías parciales a partir de las cuales podemos derivar algunas predicciones de lo que puede pasar cuando se supone que otros factores permanecen constantes, como frecuentemente puede suceder si el cambio es suficientemente pequeño y las escalas temporales lo suficientemente cortas. Sin embargo, todas las teorías parciales juntas no llegan a conformar una teoría global. A medida que los efectos de la interacción se vuelven más numerosos, y se les permite actuar a través de un periodo de tiempo más largo, nuestros poderes de predicción disminuyen rápidamente. En conclusión, si no podemos usar la teoría para predecir resultados, podemos aprender de la experiencia.

2.2.1.1. Maximin

Este criterio fue hecho por el estadígrafo Abraham Wald, el cual supone que el decisor piensa que, una vez que ha elegido un cierto curso de acción, quizás la naturaleza se vuelva malévol y, por tanto, seleccione el estado natural que minimice los beneficios del

³³ En términos generales, el análisis de un problema de decisión con incertidumbre requiere:

- 1.- Hacer una lista de las opciones viables disponibles para recoger información, para experimentar y para actuar.
- 2.- Hacer una lista de los posibles estados de naturaleza.
- 3.- Ordenar cronológicamente la información que se pueda adquirir y las elecciones que se pueden adquirir y las elecciones que se pueden realizar a lo largo del tiempo.
- 4.- Decidir hasta que punto se desean las consecuencias que resultan de los diferentes cursos de acción posibles.
- 5.- Juzgar cuáles son las posibilidades de que un estado de naturaleza en particular pueda ocurrir.

decisor (Gould, 1992: 611). Entonces el decisor debiera escoger la estrategia³⁴ que maximice su retribución de acuerdo con esa suposición pesimista en lo referente a la naturaleza. Es decir, sugiere una selección de lo mejor de lo peor, lo cual es una forma razonable de protegerse a sí mismo. Por lo tanto, este criterio propone elegir el curso de acción que reditúe el máximo de las consecuencias mínimas. He aquí la razón de que se emplee el término *maximin*.

Es obvio que *el maximin es un criterio de decisión muy pesimista*.

En conclusión, la regla *maximin* invita al agente a comparar las utilidades mínimas de los distintos actos y a elegir aquel acto cuya utilidad mínima tenga el máximo valor (Resnik, 1998: 56). En suma, la regla dice que maximicen las utilidades mínimas.

2.2.1.2. *Minimax*

Es otra visión del criterio de Wald. Este criterio asigna un valor a cada uno de los cursos de acción de acuerdo con lo peor que puede acontecer con esa estrategia. La regla consiste en considerar para cada estrategia posible que se adopte el resultado más malo posible, y seleccionar luego la estrategia que tenga los efectos menos malos de ocurrir el peor resultado posible (Edwards, 1979: 52). En otras palabras, para cada estrategia el decisor determina la pérdida máxima y escoge después, la estrategia que le corresponde el mínimo de las pérdidas máximas. De allí proviene el nombre de *minimax*. De esta forma, un maximizador maximiza su mínima ganancia potencial o, lo que es lo mismo, minimiza su máxima pérdida potencial.

La misma objeción hecha al criterio de *maximin*, también se puede hacer al criterio de *minimax*. El criterio del *minimax* ignora el amplio rango de pérdidas de oportunidad y sólo se fija en las consecuencias más importantes para cada estrategia considerada. A decir de Gould este criterio es tan optimista como el *maximin* es pesimista. (Gould, 1992: 612).

En conclusión, los criterios de decisión (*maximin* y *minimax*) que se emplean cuando predominan estas condiciones de incertidumbre reflejan los valores personales y las actitudes fundamentales hacia el riesgo que tienen los responsables de la toma de decisiones.

2.2.2. *De certidumbre*

³⁴ Es un plan que determina las elecciones de un agente en todas las circunstancias relevantes (Resnik, 1998: 44).

La toma de decisiones en condiciones de certidumbre ocurre cuando el decisor conoce el estado de naturaleza que ocurrirá con absoluta certeza³⁵ (Rheault, 1974: 55). En tales situaciones de decisiones, la persona que toma la decisión conoce el conjunto de sus estrategias posibles; también reconoce los resultados correspondientes a cada una de las estrategias disponibles y conoce sus preferencias por los diversos resultados considerados.

En estos casos, la única dificultad estriba en determinar qué resultado nos gusta más, ya que conocemos qué acto (o actos) conducen con toda seguridad a él. Obviamente, esto no ocurre a menudo, porque existen problemas para los cuales es difícil proporcionar una descripción. Es decir, aun suponiendo que pudiera saberse con certeza todo lo concerniente a estos atributos, ¿cuál de todos ellos se escogería? Por ejemplo: un estudiante que pudiera estar seguro de aprobar todas las asignaturas en las que se inscriba, podría serle difícil decidir inscribirse en Teoría Política I o II este trimestre; o inscribirse en Metodología de la Investigación y Metodología del Análisis Político, dejando Teoría Política I para el próximo trimestre.

2.2.3. De riesgo

Cuando dos o más estados de naturaleza sean relevantes, cuando se pueda identificar todos los estados naturales pertinentes y cuando se pueda asignar probabilidades de ocurrencia a esos estados naturales, existirá, una situación de decisiones en condiciones de riesgo (Rheault, 1974: 57).

Normalmente, las probabilidades de ocurrencia de los estados de naturaleza se conocen mediante la determinación de la frecuencia con que dichos estados ocurrieron en el pasado; es decir, se utiliza el enfoque de la frecuencia relativa para aproximar el valor de las probabilidades pertinentes. También incluiremos los casos de determinación de las probabilidades de ocurrencia de los estados naturales mediante criterios personales y subjetivos.

Realizamos decisiones bajo riesgo en casos específicos de alto rango de aleatoriedad: inversiones en la bolsa de valores, cultivo de flor de ornato en climas de temporal, o simplemente en los lanzamientos de moneda, en las apuestas de ruletas, etc.

En conclusión, esta clasificación de las decisiones como decisiones bajo incertidumbre (ignorancia), certeza o riesgo (véase anexo 1) es, desde luego, una idealización, porque hay muchas decisiones que no caen estrictamente bajo una categoría u otra. Más bien hablemos de probabilidades, por lo tanto, es mejor considerar el problema como una decisión bajo incertidumbre.

³⁵ La teoría matemática de la programación lineal se ha aplicado ha muchos problemas de decisiones bajo certeza con resultados cuantitativos. Sin embargo, ni los teóricos de la decisión ni los filósofos han presentado demasiada atención a este tema (Resnik, 1988: 37).

2.3. MÉTODOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

2.3.1. Método Delphi

Su nombre proviene de la antigua Grecia y fue creado en los años 1963-1964 por *Rand Corporation*, específicamente por Olaf Helmer y Delkey Gordon, con el objetivo de elaborar pronósticos a largo plazo.

Este método (también llamado método *Delfos*) puede definirse como un auxilio al proceso de toma de decisiones cuya característica es la interacción libre a través del trabajo de equipo (Mejía, 1996: 138). O bien consiste en obtener, en forma interactiva y retroalimentadora, los juicios o estimaciones refinadas de un grupo de expertos³⁶ acerca de ingredientes revelantes para la toma de decisiones, idealmente procurando llegar a un consenso (Robles, 1993: 101).

Este método es considerado como uno de los métodos subjetivos de pronóstico más confiables, ya que constituye un procedimiento para confeccionar un cuadro de la evolución de situaciones complejas, a través de la elaboración estadística de la opinión de los expertos en el problema tratado. Además, permite rebasar el marco de las condiciones actuales más sobresalientes de un fenómeno y alcanzar una imagen integral más amplia de su posible evolución, reflejando las valoraciones individuales de los expertos, que pueden estar bien fundamentadas mediante un análisis estrictamente lógico, así como en su experiencia intuitiva.

La confrontación de las opiniones se lleva a cabo mediante una serie de interrogantes sucesivas, entre cada una de las cuales la información obtenida sufre un procesamiento estadístico y matemático, que quizás es la característica más importante del método, ya que la decisión final que toma el investigador es un criterio fuertemente avalado por la experiencia y el conocimiento del colectivo consultado, así como por indicadores objetivos. En este proceso interactivo, cada cuestionario precedente permite al experto modificar sus respuestas primarias en función de los elementos de información y de juicios aportados por otros expertos.

Sus etapas principales son:

1. **Reunirse en equipo.** El mismo se compone de expertos y/o políticos y/o administradores.
2. **Un coordinador del equipo *Delfos*,** que debe de ser independiente, solicita a cada uno de los miembros del mismo que formulen un juicio, privado y por escrito, sobre algún aspecto del tema en consideración. El administrador debe

³⁶ Se entiende por experto, tanto el individuo en sí como un grupo de personas u organizaciones capaces de ofrecer las valoraciones conclusivas de un problema en cuestión y hacer recomendaciones respecto a sus momentos fundamentales con un máximo de competencia (Mejía, 1996: 142).

de asegurarse que ninguno de los participantes conozca las respuestas dadas por los otros. Esta exigencia es crucial para evitar que un participante pueda influir sobre los otros; si no se le respeta el método fracasará.

3. **Las respuestas son recogidas** y tabuladas por el administrador.
4. La información tabulada es **entregada a cada participante**. Se solicita a cada uno que individualmente y sin comunicación con los otros repiense su respuesta.
5. **Las explicaciones son dadas a conocer a todos** los miembros del equipo y puede ser obtenida al final de la etapa 5. Si no es así, podrán realizarse hasta dos rondas adicionales para obtenerlo. Si asimismo no fuera conseguido, se llevara en consideración de la opinión mayoritaria.

En general, la aplicación del método tiene una secuencia metodológica ordenada en dos fases: una *preliminar*, donde se definen los elementos básicos del trabajo y se realiza la primera ronda de encuesta; y otra de *exploración* donde se indaga exhaustivamente hasta confeccionar los escenarios.³⁷ (Véase secuencia metodológica Delphi en anexo 2).

El método *Delphi* reúne tres características principales, que son las siguientes:

1. *Anonimato*. Se expresa a través del conocimiento de las respuestas, puesto que los miembros contestan las preguntas sin confrontarse, e incluso, sin conocerse entre sí.
2. *Retroalimentación controlada*. Después de cada ronda de preguntas se tabulan las respuestas y procesan de forma tal, que antes de la siguiente ronda los participantes pueden evaluar los resultados de la ronda anterior, así como las razones dadas para cada respuesta y su dispersión del promedio.
3. *Respuesta estadística del grupo*. Entre cada ronda de preguntas, la información obtenida se procesa por medio de técnicas estadístico-matemáticas³⁸.

La esencia de este método consiste en la organización de un diálogo anónimo entre los expertos consultados individualmente, mediante cuestionarios, con miras a obtener un consenso general, o al menos, los motivos de la discrepancia.

Se justifica por responder a la evolución de futuras situaciones con un alto grado de incertidumbre, en donde los métodos matemáticos resultan importantes pero

³⁷ Estos son conjuntos de elementos intervinculados por razones de independencia, que se diferencian como conjuntos por el carácter homogéneo que presentan sus elementos integrales en toda una serie de cuestiones claves, que están referidos a un horizonte temporal determinados y que reflejan estados de cosas o situaciones. (Mejía, 1996: 133).

³⁸ Para un ejemplo sobre el tratamiento matemático y estadístico véase en Mejía, 1996: 145-150.

insuficientes, haciéndose necesaria la aplicación de un método donde la intuición es aceptada como una comprensión de la realidad. Esta intuición es recuperada con base en la experiencia y el conocimiento de un grupo de personas expertas en la materia a tratar.

Se impone entonces la selección de un método de acceso a los criterios de expertos, buscando garantizar la realización de cuestionamientos sin la posibilidad de una doble interpretación, y de respuestas que reflejen criterios personales lo más distante posible de la influencia directa de criterios oficialistas en intereses institucionales.

En síntesis, el método *Delphi* constituye un *método subjetivo*, cuyo procedimiento confecciona un cuadro de evolución de situaciones complejas, a través de las opiniones de expertos con cierta valoración de la calidad de solución del problema, teniendo estos como características esenciales: *la competencia* que consiste en su nivel de calificación de una determinada esfera del conocimiento; *la creatividad* que es la capacidad de resolver los problemas originales; *la disposición de participar en la encuesta*, su negativa o una actitud pasiva hacia la solución de un problema concreto, influyen decisivamente en la realización de sus funciones; *el conformismo del experto* en su sometimiento a los criterios u opiniones de otros, fundamentalmente de los “líderes”, por lo general, esta característica aparece por la no constancia de su propia opinión; *la capacidad de análisis y de pensamiento* es una importante característica del experto, pero particularmente en la solución de problemas complejos, un especialista que tenga un conocimiento profundo, pero que posea una “ceguera profesional”, no puede resolver de forma eficiente y con calidad un problema que exija un criterio que vaya más allá de los marcos tradicionales o actuales; *un espíritu colectivo* fundamental al realizar discusiones abiertas para el éxito de la solución de problemas; y, por último, *un espíritu autocrático* se observa en la valoración de su grado de competencia, así como la toma de decisión en el análisis del problema.

En realidad, se trata de un método para aprovechar la intuición de los expertos o las personas conocedoras de la naturaleza de los problemas y las posibles soluciones.

2.3.2. Árboles de decisión

Un árbol de decisión es un diagrama que consiste en líneas que se dividen y que están conectados a cuadros o círculos (Resnik, 1998: 42). Los cuadros se llaman nudos de decisión y representan las decisiones que hay que tomar en determinado momento a lo largo de las secuencias de decisión. Los círculos se llaman nudos del destino y representan los estados relevantes a esa altura de la decisión. Cada línea que sale de un nudo identifica uno de los actos o estados asociados con el y suelen llamarse igual que la descripción del acto o estado. Por ejemplo, imaginemos que alguien debe elegir entre irse a la costa o permanecer en casa. Si va a la costa, lo que realice dependerá del tiempo que haga. Si llueve, decidirá si irse a pescar o quedarse en casa. Si pesca, y la pesca es buena, estará

contento; si la pesca no es buena, se quedará decepcionado. Si se queda en casa, se sentirá regular. Por otra parte, si no llueve, tomará el sol y se pondrá contento. Finalmente, si permanece en casa, se sentirá regular (Véase este ejemplo en un árbol de decisión en anexo 3).

Estos esquemas resumen el proceso de toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre, que consiste en enfrentar múltiples estados de naturaleza del mundo posibles y mutuamente excluyentes que se derivan de cada una de las elecciones de política que se van efectuando a lo largo del proceso.

Los requisitos para poder aplicar los árboles de decisión, son:

- Clarificar los objetivos perseguidos y sus jerarquías.
- Identificar el conjunto de alternativas (proyectos) disponibles para alcanzar los anteriores.
- Conocer los eventos no controlables que podrían acontecer.
- Calcular la probabilidad de presentarse de cada uno de los eventos anteriores.
- Identificar las consecuencias de cada una de las combinaciones de alternativas y eventos no controlables.
- Valorar cada combinación anterior.
- Aplicar un criterio predefinido de selección (Cardozo, 1996: 175).

Como información se requiere estimar las probabilidades de ocurrencia de todos los estados o escenarios relevantes, así como los impactos (beneficios netos) de cada una de las consecuencias que resultan de la combinación (en consecuencia) de decisiones sobre cursos de acción y de eventos aleatorios (fuera de control del tomador de decisiones, pero no previstos).

Cabe destacar que este método *permite evaluar las distintas consecuencias posibles de una elección*, siguiendo cada una de las ramas del árbol hasta llegar a su extremo.

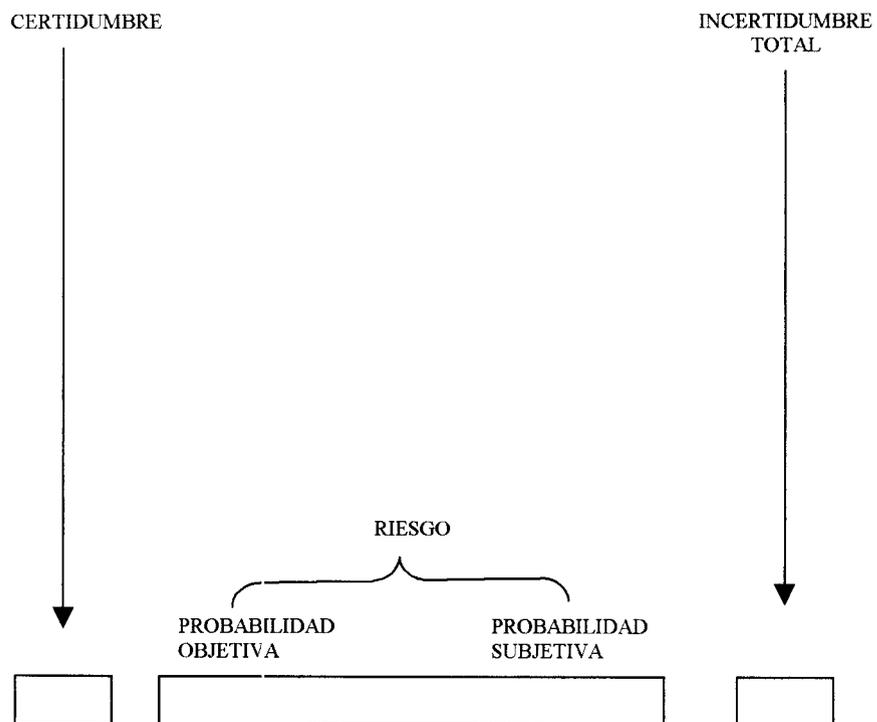
Por tanto, la utilidad de estos árboles de decisión es que *ilustran el resultado final de cada escena de decisiones en un ambiente de incertidumbre*, es decir, de cada escenario terminal, de tal manera que sea posible identificar las mejores alternativas que se grafican en forma de árbol. De ahí su denominación, y se aplica al criterio del valor esperado para seleccionar el proyecto que maximice los beneficios netos esperados.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- AYALA Espino, José (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Coedición UNAM (Facultad de Economía) Miguel Ángel Porrúa, México, 519 pp.
- CARDOZO Brum, Myriam (1996). "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, pp. 167-197.
- COOB, Roger W y Charles D. Elder (1983). *Participación en política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. Noema Editores, México, 243 pp.
- CHIAVENATO, Idalberto (1989). *Introducción a la teoría general de la administración*, 2ª. Ed. McGRAW-HILL, México, 687 pp.
- EDWARDS, Word (comp.) (1979). *Toma de decisiones*, F.C.E., (El Trimestre Económico. Lecturas, 27), México, 429 pp.
- GOULD, G. D. (1992). *Investigación de operaciones en la ciencia administrativa*. Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 826 pp.
- KAST, Freemant. E (1987). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y contingencias*, McGraw-Hill, México, 754 pp.
- MAJONE, Giandomenico (1996). "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*, 2ª. ed. Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antologías de Políticas Públicas/2, México, pp. 341-366.
- MEJÍA Lira, José (1996). "Evaluación de política públicas", en Mauricio Merino (coord.): *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 133-176.
- OLIVÉ, León (Comp.) (1998) *Racionalidad*, Coedición Siglo XXI/UNAM, México, 374 pp.
- PALACIOS Díaz, Georgina Alicia (1989). *Estrategia y toma de decisiones*, Tesis de licenciatura, UAM-I, 66 pp.
- RESNIK, Michael D. (1988). *Elecciones. Una introducción a la teoría de la decisión*. Gedisa, Barcelona, España, 359 pp.
- ROBINSON, James A. (1974). "Decisiones, proceso de adopción: Aspectos políticos", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, volumen __, ed. Aguilar, Madrid, pp. 420-426.
- ROBLES Tapia, Gonzalo (1993). "La evolución de alternativas en el análisis de políticas públicas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, pp. 89-105.
- RHEAULT, Jean Paul (1974). *Introducción a la teoría de las decisiones con aplicaciones en la administración*. Limusa, México, 212 pp.
- SFEZ, Lucien (1990). "Crítica de la racionalidad", en *la Revista del Colegio*, año II, núm. 4, octubre.

ANEXO 1

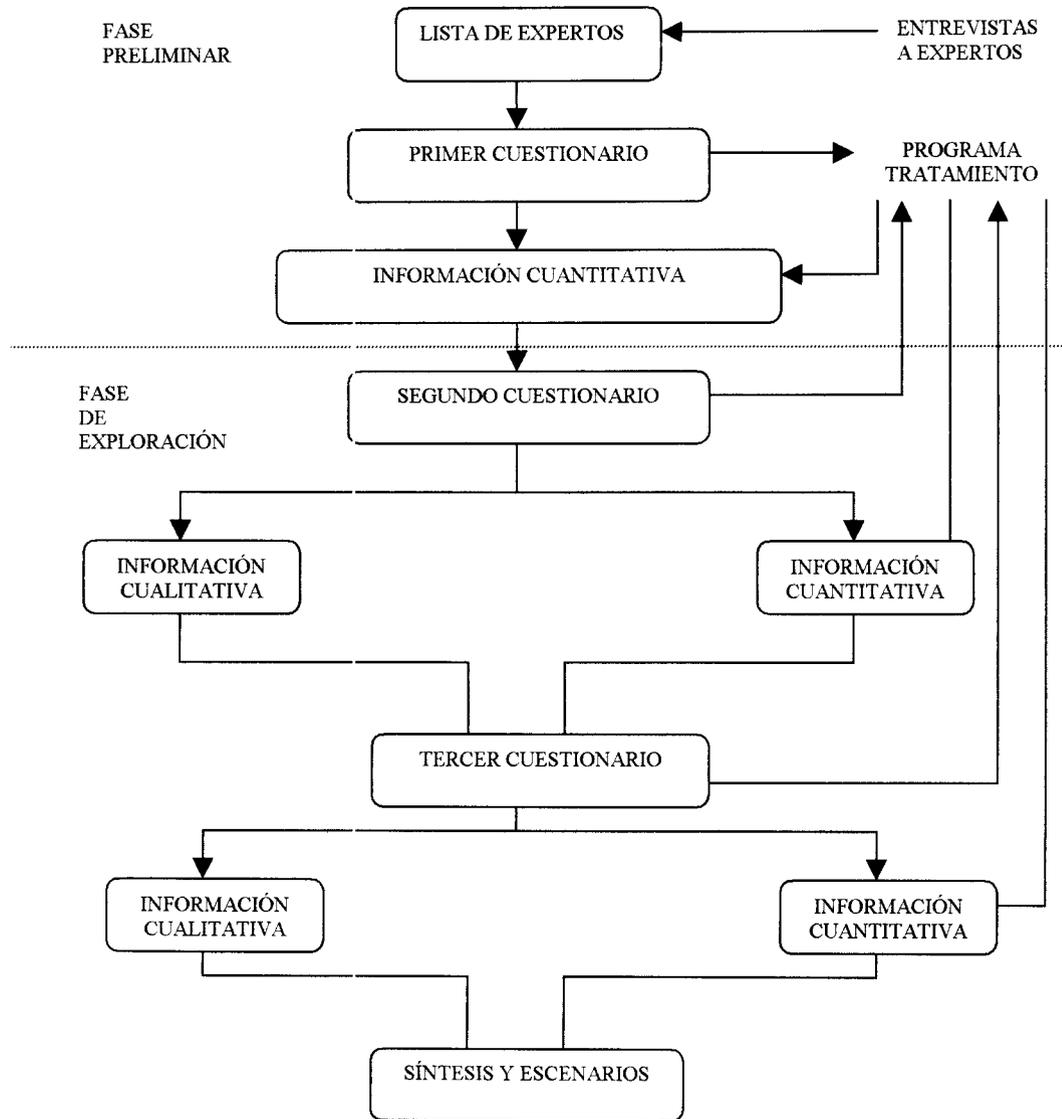
CONTINUÓ DE CERTIDUMBRE-INCERTIDUMBRE



FUENTE: KAST, 1987: 464.

ANEXO 2

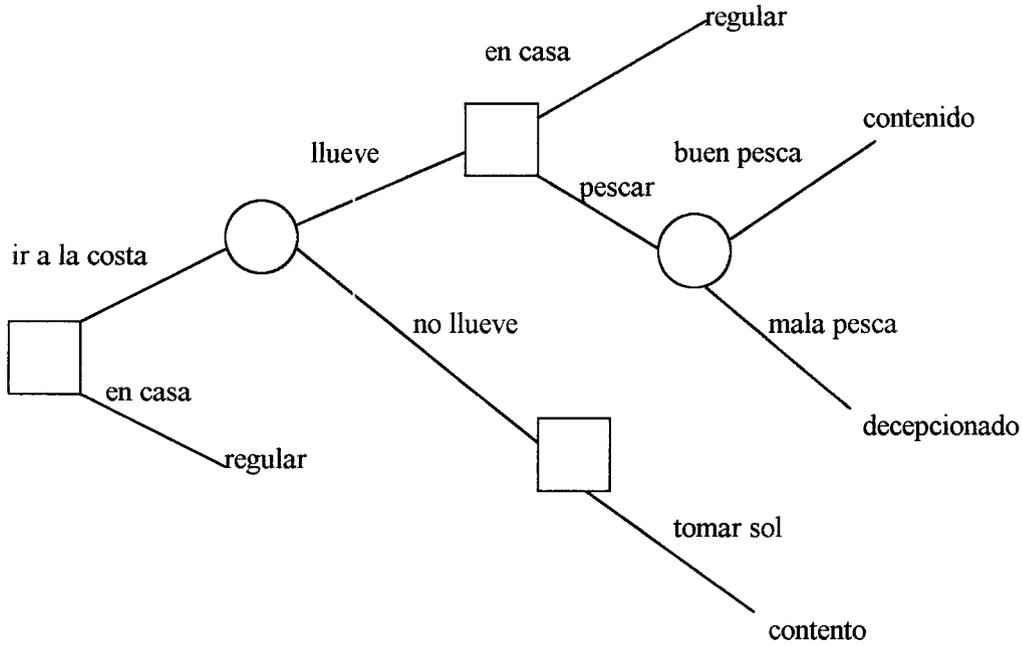
SECUENCIA METODOLÓGICA DELPHI



FUENTE: MEJÍA, 1996: 142.

ANEXO 3

ÁRBOLES DE DECISIÓN



FUENTE: RESNIK, 1998: 44.

CAPÍTULO 3

**LA TOMA DE DECISIONES
EN EL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

En este capítulo se aborda el proceso de toma de decisiones en políticas públicas, iniciando por reflexionar qué se entiende por noción de problema y definición de problemas. Del mismo modo, el planteamiento de objetivos y metas, y la obtención de la información. También se afrontan los criterios para evaluar las alternativas (como los de eficiencia, eficacia, efectividad, productividad, entre otros) y las técnicas de evaluación: *ex ante* o a priori (formulación) entre las que se hallan el análisis costo-beneficio, costo-efectividad y financiero; *ex post* o a posteriori (de resultados); incluso la valoración por la sociedad civil, hasta llegar a la construcción de alternativas de acción y a la selección de las mismas.

3.1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Si el asunto es el miedo al crimen y no el crimen en sí mismo, o si el asunto es la conducta antisocial de los drogadictos y no el consumo ilegal de drogas, entonces ¿cuál es el problema y como vamos a definirlo?. Este ejemplo nos invita a reflexionar para aclarar la *noción del problema* y de *definición de problemas* desde una perspectiva de políticas públicas.

En cuanto al problema, son numerosas y variadas las nociones en la bibliografía de las ciencias sociales, porque son muchos los autores de las ciencias de políticas, económicas y de administración pública, que tratan este tema e intentan definirlo. No va a ser de mucho provecho citar definiciones de diversos autores, pero me parece interesante mostrar la riqueza de actitudes y diversidad de opiniones.

En el área de la administración pública un problema es una discrepancia entre lo que es, es decir, la realidad y lo que debería o podría ser, esto es, los valores, metas, objetivos (Chiavenato, 1989: 554).

Kenneth J. Arrow dice que el problema es precisamente aquel con el que uno de nosotros se enfrenta cotidianamente como consultor en la toma de decisiones... (Arrow, 1986: 15).

Para Mena un problema es una situación problemática o un conjunto de condiciones indeseables, donde, entonces, los problemas se vuelven entidades objetivas o fenómenos empíricos (Mena, 1992: 232).

Podemos decir que un gran número de definiciones de problemas sociales dan validez a la sinonimia entre “problemas” y “situación indeseable”. Pero los problemas no son discrepancias entre “lo que es” y lo que “debería ser”. Contrario a la visión anterior, bajo esta perspectiva los problemas son “huecos” más que condiciones indeseables. Porque el modelo común de toma racional de decisiones (véase anexo 1) recomienda formular objetivos, es decir, esbozar el “hueco”, identificar los medios alternativos que conduzcan a lograrlos, y a elegir entre ellos el mejor de acuerdo con criterios previamente establecidos. Los objetivos existen antes e independientemente del análisis. Si los medios alternativos pudieran identificarse por medio de la formación de objetivos o simplemente al esbozar la diferencia entre un estado determinado y un estado deseado, no habría ninguna necesidad de recurrir a la definición de problemas. Es decir, que el establecimiento de objetivos no asegura de ninguna manera que se esté actuando en contra del problema; más aún, podría estar agravándolo.

Ahora bien, entendemos por definición del problema un paso crucial lo cual le aporta al analista:

1. Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de determinar el proyecto.
2. Un sentido de dirección para obtener evidencia e información (Bardach, 1998: 17).

Luis F. Aguilar Villanueva define al problema como una delimitación de la probabilidad, tipo y alcance de solución (Aguilar, 1993: 30).

Dery distingue y adopta dos posiciones sobre la definición de problemas en el análisis de políticas, a las que le da el nombre de “constructivista” (*constructionist view*) y objetivista (*objectivist view*) (Mena, 1992: 231). La primera se refiere a los problemas como entidades subjetivas, es decir, no existen en la realidad, independientemente del sujeto que los conoce. Los problemas se definen más bien como producto de los procesos organizacionales dinámicos, y su existencia depende de la naturaleza de estos procesos. La segunda posición, la objetivista, considera que el análisis de políticas tiene que ver únicamente con problemas prácticos, o sea, que la definición de problemas, para considerarse valiosa, debe contener al mismo tiempo las posibles soluciones³⁹.

Podemos decir que la definición de problemas es un instrumento precisamente para resolver problemas que consiste en identificar un conjunto de soluciones alternativas para elegir entre ellas la “mejor”. Es así como adquiere dimensión primordial en el análisis de políticas, y se constituye en el medio que permite identificar lo que en realidad queremos y lo que en realidad podemos hacer para lograrlo, y no se limita solamente a indicar que ciertos medios son inadecuados para cumplir con un objetivo determinado. Es así como el proceso de

³⁹ Se entiende por solución aquella que presenta una ganancia positiva neta, o sea, una diferencia positiva entre las ganancias obtenidas y los costos: una mejora. (Mena, 1992: 233).

definición de problemas es la constante búsqueda, creación y examen de propuestas de solución, que continúa hasta que se alcanza un estado de elección.

3.2. FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y METAS

Un objetivo es la situación que se desea obtener al final del periodo de duración del proyecto⁴⁰, mediante la aplicación de recursos y la realización de las acciones previstas (Cohen y Franco, 1996: 88). O bien es la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con el espacio al que se refiere (Ruiz, 1996: 23).

En cambio una meta puede definirse como la expresión detallada de las etapas del cumplimiento de un objetivo, cuantificadas en actividades, tiempo y ámbito de aplicación. O bien, como un “objetivo temporal, espacial y cuantitativamente dimensionado” (Boiser, 1976: 88; Cohen y Franco, 1996: 90). Por ejemplo, un objetivo (reducción de la malaria) al que se ha fijado el sujeto de la acción (el Estado Apure), se ha cuantificado el objetivo (reducción en 10 %) y se ha determinado un plazo para alcanzarlo (dos años) se llama meta (Boiser, 1976: 88; Cohen y Franco, 1996: 90). Es decir, las metas corresponden al proceso de cuantificación de los objetivos.

Ahora, a partir de la definición, identificación y preselección del problema, procede, a partir de la situación actual establecer una serie de objetivos y metas cuyo cumplimiento permita llegar a la modificación deseada. Para ello es preciso considerar los plazos y los medios para alcanzar los estados o situaciones que aproximen a lo que se desea alcanzar con la política pública. Para ello, se deben establecer los objetivos que más aproximen a la consecución de los cambios o a la nueva situación a que aspira la política pública. Estos objetivos deberán ser también los más concretos posibles, y mantenerse dentro de los límites marcados por el respaldo ideológico-político del gobierno, respondiendo así a la realidad de la situación actual. Para ser más realista, se sugiere construir una lista de preguntas o cuestiones que la organización pueda ir planteándose y que permita una labor de introspección y de consenso en el seno de la misma. Subirats plantea las siguientes preguntas: ¿Dónde estamos?, ¿Dónde queremos llegar?, ¿Cuáles son las dificultades que impiden llegar al objetivo deseado?, ¿Qué es lo que se precisa de otras instancias u organismos?, ¿Qué es lo que se requiere de cada uno en el propio organismo encargado de la acción administrativa?, ¿Cómo abordar objetivos múltiples?, ¿En que momento se puede hablar de éxito de la organización?, ¿Debería cuantificarse el nivel de consecución de objetivos?, ¿En que condiciones podemos asegurar la relevancia del éxito?, ¿Qué hacer en el caso de que no se cumplan los objetivos previstos? (Subirats, 1992: 94-96).

⁴⁰ Un proyecto es una empresa planificada que consiste en un conjunto de actitudes interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo dados (Cohen y Franco, 1996: 85).

En las políticas públicas se plantea el logro de objetivos diferentes (véase anexo 2) por su carácter de público, donde se presentan escenarios complejos con objetivos múltiples, la mayor parte de las veces contradictorios entre sí. Por lo tanto, ninguna evaluación podrá ser integral y apropiada si no se clarifican y jerarquizan en cada caso los objetivos organizacionales (Cardozo, 1993: 169). De acuerdo con esto, lo que debemos hacer es, valorar positivamente la tendencia a ir ajustando “objetivos-medios” con “medios-objetivos” ya que nos va a permitir una mayor capacidad de aprender de los errores y de aprovechar al máximo lo que se consideran limitadas capacidades humanas. Y como el mismo Lindblom dice que la existencia de objetivos de organización o corporación sólo puede aplicarse como el ajuste mutuo que se va produciendo en el seno de la organización entre los diferentes intereses o partes presentes en la misma (*partisan mutual adjustment*) (Subirats, 1992: 92).

En el enfoque del “decisor racional” en el que la progresión “lógica” parte de la definición de objetivos y en el análisis de los diversos medios disponibles u opciones que se presentan para su consecución es necesario abordar prescriptivamente la problemática decisional planteando la relación entre la decisión a tomar y los objetivos de la organización, así como el orden de prioridades establecidas para su consecución.

Lo cierto es, que a menudo los objetivos de las organizaciones complejas (políticas públicas), son difusos, poco claros, poco específicos e internamente inconsistentes. Pero, si los objetivos son razonablemente específicos, resultan adecuados a las dimensiones y necesidades de la organización y son generalmente aceptados como válidos para la misma, puede dotar de sentido y dirección a las diferentes políticas y programas emprendidos. Por muchas razones, los objetivos declarados como tales, pueden no coincidir con los objetivos reales. Lo que se sugiere es prestar más atención a los objetivos denominados “operativos” que los estrictamente “oficiales”.

3.3. OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

En la política pública, la información, es un componente fundamental; el manejo de ella representa un reto muy difícil de superar, ya que por un lado se debe contar con información interna, es decir, de tipo administrativo y por otro necesita contar con datos⁴¹, descripciones e informes de tipo cualitativo que constantemente nos ubiquen, de manera veraz y oportuna, sobre la situación que guardan los asuntos y el problema a tratar.

De ahí que, debemos abordar con una metodología coherente el manejo de la información para la toma de decisiones, de no ser así, daría como resultado un simple cúmulo agobiante de datos e informes dispersos y sin relación posible entre los mismos. Por lo tanto, se requiere desarrollar una concepción integrada de la información en un sistema que permite relacionar los diferentes unidades de información, no importando la fuente de la cual provenga.

⁴¹ Los datos son hechos – o debiera decir, representaciones de hechos- acerca del mundo.

Para la sistematización de la información, hoy contamos con adelantos tecnológicos como la computación; el Internet (la supercarretera de la información) que nace como producto indirecto de la Guerra Fría, en los años sesenta después de la crisis de los Mísiles en Cuba (Gutiérrez, 1996: 116); el correo electrónico que es el servicio básico, popular y mundialmente utilizado, entre otros, que nos permiten recopilar las diferentes visiones, opiniones y propuestas de los actores sociales, con el fin de tener una comprensión más acabada (no exhaustiva) de lo que sucede en la realidad y del impacto concreto que tiene la implementación de las políticas públicas.

Sin duda en la obtención de la información, el tiempo se emplea en dos actividades: *pensar* que es por mucho la más importante y *obtener datos* para convertirlos en información, pero obtener los datos toma mucho más tiempo: leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios de caso y estadísticas, realizar entrevistas, etcétera (Bardach, 1999: 25).

El tiempo, en la búsqueda de la información, es un enemigo peligroso ya que todo depende del contexto del problema (mundo real) que rara vez nos permite el tiempo necesario para llevar a cabo una investigación académicamente rigurosa. Por lo tanto, para economizar las actividades de recolección de datos se recomienda obtener únicamente aquellos datos que pueden convertirse en “conocimiento”⁴² que, a su vez, pueda convertirse en “información”⁴³ que tenga que ver con el problema previamente definido (Bardach, 1999: 25).

La información es necesaria para tres propósitos principales:

1. Es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se están tratando de definir.
2. Es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar.
3. Es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionaría bien en situación aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento (Bardach, 1999: 26).

Pero el valor evidente de la información se encuentra en el marco analítico de la decisión, aunque se debe recordar que el proceso de “tomar una decisión” involucra una gran cantidad de elementos previos al momento real de “decidir”; tales como definir un problema útil, pensar en las mejores soluciones posibles, seleccionar un modelo útil, etcétera. (véase anexo 3)

En general, el valor de la información depende de la posibilidad de que dicha información le permita sustituir con una decisión mejor cualquier otra decisión tomada,

⁴² Son los datos que tienen significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas.

⁴³ Es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante (incluidos nosotros mismos) sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre como puede ser resuelto o mitigado.

además que esta nueva decisión produzca, directa o indirectamente, un mayor resultado de política.

3.5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Los criterios indican las diversas dimensiones de objetivos que interesan para evaluar las alternativas; es decir, la selección de criterios es un paso crucial para la operacionalización de la evaluación de políticas, la cual consiste en poder comparar alternativas bajo las mismas reglas. La especificación de criterios proviene de la formulación de metas. Éstas son los objetivos globales y de largo plazo relacionados con los problemas en cuanto representan las percepciones de lo que debe hacer la labor pública (procurar el incremento en el bienestar social) para resolver las situaciones indeseables.

¿Cumple la política los fines perseguidos? Esta es la pregunta fundamental para la evaluación.

La evaluación es una categoría de análisis que expresa un juicio de valor, presuponiendo siempre una racionalidad determinada; es por lo tanto, una comparación que requiere instintamente la identificación de un sujeto evaluador y un objeto de la evaluación (Nolasco, 1996: 125). Además sirve como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas y fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o los problemas que se tiene la intención de abordar un a política específica. En este sentido, la evaluación, es un instrumento de política (Subirats, 1995: 5) que consiste en predecir el estado del mundo bajo el escenario de la implementación de una alternativa de política.

La evaluación tiene una relación con cuatro elementos básicos: razón, decisión, acción, y efectos de la acción, cada uno de éstos puede utilizarse como objetos propios de evaluación, cuando existe una alternativa de contenido⁴⁴ a ellos mismos.

El estudio de las políticas públicas ha sido categorizado en función de sus fases (gestación, formulación, implementación y evaluación) (véase anexo 4) lo que ha llevado a connotar diferentes momentos para realizar la evaluación misma.

En general, la evaluación de políticas públicas puede ser aplicable a cualquier momento y componente de su proceso; e involucra a instituciones gubernamentales o no, que participan en la política pública. Pero ¿Quién realiza la evaluación?; la respuesta está en función del interés (valores últimos) de quien esta preocupado por ella. Joan Subirats ha

⁴⁴ Se entiende por alternativa de contenido una situación específica ligada a un fenómeno y por lo mismo objeto de la evaluación.

resaltado la importancia de la evaluación pluralista, en un afán por fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados donde “se busca cambiar la presencia de los principales actores en la discusión de la evaluación con el necesario empleo subsecuente de sus conclusiones” (Nolasco, 1996: 128).

Los criterios de evaluación se han focalizado sobre los medios y los objetivos y en menor grado sobre los resultados e impacto de las políticas y programas de gobierno. Una de las exigencias de la evaluación de política es el logro de efectos tangibles y esperados por la sociedad, así sea de la utilización racional de recursos y la congruencia de objetivos. El criterio de la evaluación sobre los objetivos se han perdido ante la multiplicidad de ellos encontrados en los programas públicos, lo que ha incrementado la complejidad en la coordinación de esfuerzos y dificultado el logro de resultados buscados.

3.4.1. Eficiencia

El análisis de la eficiencia se lleva a cabo tanto ex ante (formulación) como durante la operación del proyecto (implementación).

La eficiencia es la relación entre el costo de los insumos⁴⁵ y el de los productos (servicios o bienes) obtenidos (Mejía, 1996: 116). Cohen y Franco consideran la eficiencia desde dos perspectivas complementarias: si la cantidad del producto está predeterminada, se persigue minimizar el costo total o medio que se requiere para generarlo; si el gasto total está fijado de antemano, se busca optimizar la combinación de insumos para maximizar el producto. Para una mejor comprensión se plantea un ejemplo: supongamos que el objetivo del programa es desinfectar dos casas, el análisis de la eficiencia busca minimizar el costo por casa desinfectada. Alternativamente, puede suceder que para el mismo objetivo no se establezca una meta en casas sino que asigne un monto dado de recursos. Si se desinfectaron \$ 24 000 para tal propósito se pretende maximizar el número de casas desinfectadas con el presupuesto disponible.

El concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano con la noción de óptimo⁴⁶.

En conclusión, la eficiencia es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con un mínimo de recursos disponibles, es decir, en la búsqueda de rentabilidad. En términos del sector público es el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. (véase ejemplo práctico en anexo 5).

⁴⁵ Son flujos asociados a dichos *stocks* (recursos), que se utilizan en el proceso de implementación del proyecto. Constituyen los elementos necesarios para conseguir un resultado.

⁴⁶ Se refiere a las cantidades físicas mínimas de recursos requeridos para generar una cierta cantidad de producto, asumiendo una tecnología constante.

3.4.2. Eficacia

Eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un periodo determinado, independientemente de los costos que ello implique (Cohen y Franco, 1996: 102) (véase anexo 6). Es decir, la eficacia, en cuanto a un proyecto de política pública, la razón última es producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social, o prestar un servicio a un subconjunto poblacional determinado.

Podemos observar, que la definición presentada tiene dos aspectos fundamentales: metas y tiempo. La programación se realiza sobre las base de normas estándares que han determinado la asignación de recursos para el logro de las metas (véase anexo 7 un ejemplo practico algebraicamente de eficacia).

En conclusión, se calificaran de eficaces las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados. Asimismo, en una metodología orientada a superar las limitaciones existentes en una política social se deben incorporar tanto el análisis de la eficiencia como el de la eficacia de los proyectos. (Véase anexo 8 algunas diferencias entre eficiencia y eficacia).

3.4.3. Efectividad

Se dice que la efectividad constituye la relación entre los resultados y el objetivo.

$$\text{Efectividad} = \frac{\text{Resultados}}{\text{Objetivos}}$$

Pero, generalmente la efectividad es un término que se usa frecuentemente para expresar el logro concreto de los fines, objetivos y metas deseadas.

La efectividad tiene dos dimensiones según los fines perseguidos por el proyecto (actividades): *la medida de impacto o el grado de alcance de los objetivos*. *La medida de impacto* puede realizarse antes de iniciarse el proyecto (conformando una dimensión del análisis costo-efectividad o del análisis costo-beneficio), durante su implementación (siendo la base para su reprogramación), o la finalización del mismo, constituyendo la fuente de criterios para futuros proyectos semejantes. Es decir, exige aplicar modelos experimentales o cuasi-experimentales, considerando dos momentos (antes y después) y requiere, asimismo, controlar los efectos no atribuibles al proyecto. Su propósito es establecer los “efectos netos” o impactos del proyecto (Cohen y Franco, 1996: 120). *El grado de alcance de los objetivos* requiere dimensionar el objetivo general en subconjuntos de objetivos específicos, los que a su vez tendrán metas cuyo logro será medido a través de indicadores (Cohen y Franco, 1996: 155).

Las variaciones en los valores que se verifiquen en las unidades de análisis de políticas permiten cuantificar este proceso.

La distinción de ambas dimensiones permite realizar el análisis costo-efectividad que tiene por finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia relativo a distintas alternativas de un mismo proyecto o de diferentes proyectos que persiguen los mismos objetivos.

En conclusión, se puede considerar efectiva una medida cuyo impacto global produzca un resultado positivo en la realidad independientemente de que aquel formará o no parte del conjunto de finalidades perseguidas de acuerdo con la planeación organizacional.

3.4.4. Productividad

Se deriva de la relación existente entre un producto y un insumo. Depende, por tanto, de la tecnología, la organización, el comportamiento de los actores sociales involucrados, etcétera (Cohen y Franco, 1996: 101).

Como el producto, normalmente, es consecuencia de la combinación de varios insumos, la productividad suele referirse a la contribución de cada uno de ellos en la generación del resultado. Siempre se hace referencia a la unidad de tiempo en que se aplica el insumo.

Suele diferenciarse la productividad (Pr) del rendimiento (Re), en función de dos conceptos: la disponibilidad u oferta, y la utilización⁴⁷.

Supongamos que el producto es un servicio, la productividad es igual al número de prestaciones realizadas (PR) sobre la unidad (o unidades) de recursos disponibles (URD) por unidad de tiempo (UT). Algebraicamente sería:

$$Pr = \frac{PR}{URD} \times UT$$

El rendimiento es igual al número de presentaciones realizadas sobre la unidad de recursos utilizados (URU) por unidad de tiempo.

$$Re = \frac{PR}{URU} \times UT$$

⁴⁷ La utilización es el uso efectivo que se hace de un recurso que se encuentra disponible, y en este sentido, podría definirse un *coeficiente de utilización* como la relación existente entre los recursos efectivamente utilizados y los recursos disponibles para una actividad del programa en cierta unidad de tiempo.

Analizando la productividad y el rendimiento pueden extraerse conclusiones sobre los requerimientos necesarios para mejorar el proyecto: incrementar los recursos físicos o aumentar la "optimalidad" del factor trabajo (mayor número de servicios personales de la misma calidad), lo que es complejo, por que depende tanto de factores objetivos (la organización y administración del proyecto) como subjetivos (grados de motivación de los actores intervinientes).

Como hemos podido observar eficiencia y productividad son conceptos semejantes, dado que relacionan recursos con resultados. Pero la productividad considera los recursos en tanto unidades físicas (lo mismo que el óptimo en el análisis económico), mientras que la eficiencia traduce los insumos a unidades monetarias.

En conclusión, si el criterio de eficiencia lo aplicamos con exclusividad al área de producción de una empresa, se tendrá una relación que mide la cantidad de artículos o servicios producidos en relación con el volumen de insumos empleados. Esto es lo que se denomina criterio de productividad.

3.4.5. Otros

Existen criterios que son puramente prácticos y forman parte de una línea analítica. Esto tiene que ver con lo que pasa a una alternativa con la política y los procesos de implementación como son: legalidad, aceptabilidad política, solidez y perfectibilidad.

Legalidad

Una política viable no puede violar los derechos constitucionales, estatutarios, o de la ley común. Sin embargo, los derechos legales están cambiando constantemente, y a menudo son ambiguos. Pero a veces vale la pena arriesgarse con una política que podría ser juzgada como ilegal, para esto debemos buscar los medios posibles para que sobreviva esa política.

Aceptabilidad política

Una política viable debe ser políticamente aceptable o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política puede ser por una combinación de demasiada oposición o/y muy poco apoyo. De aquí depende preguntarnos ¿qué puedo hacer para cambiarlas?, es decir, elaborar estrategias creativas para abrir más opciones que antes no se habían considerado.

Solidez

Las ideas de política que pueden parecer muy buenas en teoría fallan a menudo en el momento de su implementación real (práctica) por sistemas administrativos grandes e inflexibles y los intereses burocráticos los distorsionan. Las políticas que surgen en la práctica pueden por consiguiente, diferir sustancialmente de las políticas diseñadas y adoptadas. Una opción de

política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

Perfectibilidad

Aun los mejores planificadores de políticas no pueden tener todos los detalles correctos para diseñar un escenario, por lo consiguiente se debe permitir el perfeccionamiento del diseño original. El elemento más común para tales mejoras es la participación en el proceso de implementación de individuos y grupos cuya experiencia o puntos de vista no hayan sido incluidos en la fase del diseño. Con esta actitud se busca perfeccionar el diseño. Pero hay que tener cuidado de no abrirle la puerta a intereses políticos hostiles, disminuyendo así la solidez de la política. En consecuencia, es bueno hacer una evaluación muy cuidadosa de la situación real actual: personajes, demanda e incentivos institucionales, vulnerabilidad política, etcétera.

Como podemos observar estos criterios prácticos no se aplican a los resultados, sino a las perspectivas que enfrenta una alternativa en el transcurso del proceso de adopción e implementación de una política.

3.5. TÉCNICAS DE EVALUACIÓN

Cabe aclarar que existen diversas técnicas o modelos⁴⁸ que posibilitan la evaluación en sus diferentes acepciones, pero en este trabajo no se abordan. Entre ellas se encuentran: el balance social⁴⁹, el excedente de productividad⁵⁰, tableros de control⁵¹, estudios experimentales o cuasi-experimentales⁵², evaluación por indicadores⁵³ que pueden considerar varios criterios de juicio, entre otros.

3.5.1. Evaluación ex ante o a priori (Formulación)

Tiene por finalidad proporcionar criterios racionales para una crucial decisión cualitativa: si el proyecto debe o no implementarse. Asimismo permite ordenar los proyectos según su eficiencia para alcanzar los objetivos perseguidos. Es decir, nos proporciona las medidas de síntesis que permite ordenarlos jerárquicamente y adoptar las decisiones pertinentes a base de criterios racionales.

⁴⁸ Los modelos son abstracciones o representaciones simplificadas que describen las relaciones entre las variables más relevantes que interactúan en el mundo real. Sus resultados sirven para prescribir cursos de acción (causas y consecuencias).

⁴⁹ Véase (Cardozo, 1990: 51-53; Cardozo, 1993: 184-185; Mejía, 1996: 167-168).

⁵⁰ Véase (Cardozo, 1990:50-51; Cardozo, 1993: 184).

⁵¹ Véase (Cardozo, 1990: 50).

⁵² Véase (Cardozo, 1993: 185; Subirats, 1995: 5; Mejía, 1996: 169-171).

⁵³ Véase (Mejía, 1996: 154-165; Medina y Mejía, 1993: 157- 178).

3.5.1.1. Análisis costo-beneficio

El análisis costo-beneficio es un término que consiste en la homogenización a través de una unidad de medida común (generalmente las unidades monetarias, aunque pueden utilizarse otros) de los costos y beneficios de toda índole (financieros, económicos, sociales, etcétera) relativos a cada proyecto, para seleccionar el que presente el mayor beneficio neto positivo (Cardozo, 1990: 47-48). O bien permite determinar y comparar la rentabilidad de los proyectos, cotejando los flujos actualizados de los beneficios y costos que derivarían de su ejecución (Mejía, 1996: 135).

Todo proyecto implica costos (políticas públicas), y en la mayoría de los casos, los recursos son limitados, por lo cual se debe valorar los beneficios y los costos de un proyecto para reducirlos a un patrón común. Al valorar los méritos de los diferentes proyectos deben tenerse claramente presentes los objetivos de cada sociedad, es decir, los costos y beneficios del proyecto deben medirse por comparación en la medida en que disminuye la posibilidad o contribución al logro de los objetivos de esa sociedad.

La evaluación puede ser del tipo privado, si se considera una unidad económica concreta, y los costos y beneficios se valoran a precio de mercado. O puede ser social, si lo que interesa es comparar la contribución a la sociedad de distintos proyectos que implican una inversión en algún sector económico. En este caso, los beneficios y los costos deben valorarse a precios de cuenta, de eficiencia o sociales.

Existen dos metodologías de evaluación social. La primera llamada económica o de eficiencia, la cual establece la rentabilidad del proyecto mediante la corrección de los precios existentes en mercados imperfectos, transformándolos en los que se darían en condiciones de competencia perfecta. La comparación de los costos y beneficios se llevan a cabo sin considerar quién afronta los primeros y quién recibe los últimos. La segunda, incorpora explícitamente el tema de la distribución otorgando un papel central a los destinatarios del proyecto y a los preceptores de los beneficios. Esta forma de evaluación debe ser vinculada a la planificación y traducir las políticas urgentes en criterios concretos para el análisis de la inversión pública. La integración de eficiencia y equidad se traducen en una valoración a “precios sociales” (Mejía, 1996: 135).

En conclusión, el análisis costo-beneficio se basa en un principio muy simple: compara los beneficios y los costos de un proyecto particular y si los primeros exceden a los segundos entrega un elemento de juicio inicial que indica su aceptabilidad. Si, por lo contrario, los costos superan a los beneficios, el proyecto debe ser un principio rechazado.

3.5.1.2. Análisis costo-efectividad

El análisis costo-efectividad constituye una técnica analítica que compara los costos⁵⁴ de un proyecto con los beneficios⁵⁵ resultantes, no expresados en la misma unidad de medida (Cohen y Franco, 1996: 199). Los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias, pero los beneficios/efectos son vidas salvadas o cualquier otro objeto relevante.

Es decir, se trata de establecer relaciones entre costos y beneficios y comparar los costos provocados por formas alternativas de alcanzar los objetivos propuestos.

Thompson y Frotos consideran este análisis como una respuesta al desafío que plantea la práctica de la evaluación de proyectos sociales, que introducen un matiz diferente por cuanto “evalúa las alternativas de decisión (1) haciendo comparable todos los efectos en términos de una unidad de producto no monetario y (2) comparando el impacto de las alternativas” (Cohen y Franco, 1996: 199). Esto permite jerarquizar opciones según las diferentes magnitudes de recursos (costos) que cada una de ellas requiere para el logro de una unidad de producto.

Este análisis puede proveer no sólo la información de los menores costos para alcanzar cierto objetivo dado, sino que puede proporcionar datos sobre los costos o precios de lograr diferentes objetivos, o conjunto de objetivos, mediante diferentes sistemas informativos, para que quien toma las decisiones esté mayor preparado para escoger entre las distintas posibilidades sobre la base de un sistema de preferencias.

Este análisis permite comparar el grado de eficiencia relativa que tienen proyectos diferentes para obtener los mismos productos. De manera similar, en caso de existir diversas alternativas para alcanzar los objetivos de un proyecto, puede descubrirse la óptima, sea minimizando el alcance de los fines para un nivel de gasto total prefijado.

Si bien este análisis no permite comparar proyectos que tiene objetivos diferentes, la posibilidad de hacer esa comparación existe si se dan a los proyectos homogeneidad a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad de que genere los mismos resultados. Así, un proyecto cuyo objetivo es disminuir la desnutrición puede compararse con otro que busca reducir la malaria, teniendo como elemento común la probabilidad de evitar discapacidades y muerte en la población destinataria.

Este análisis deja de lado el examen de los objetivos. Acepta que ellos se derivan de una decisión política y persigue asegurar que sean alcanzados con costos mínimos, esto es, descubrir la manera de asignar recursos disponibles para obtener el mayor número de unidades de resultado.

⁵⁴ Los costos son impactos negativos asociados a una decisión, las consecuencias que se quieren evitar o minimizar.

⁵⁵ Los beneficios son los valores positivos que buscamos obtener o maximizar.

En resumen, este análisis se caracteriza por comparar los costos (monetarios) con la posibilidad de alcanzar eficientemente los objetivos que no pueden expresarse en moneda (evaluación ex ante) (véase anexo 10), o por establecer la diferencia real de eficiencia entre diversas formas de ejecución para el logro de iguales objetivos (evaluación ex – post).

3.5.1.3. Análisis financiero

El análisis financiero, como toda evaluación de proyectos, utiliza datos estimados, previsiones de lo que supone acontecería en caso de ejecutar el proyecto. Dichos datos estimados están referidos a los flujos de ingresos y egresos de caja provocados exclusivamente por la realización del proyecto en cuestión, el que se supone también excluyente de otros que pudieran estarse considerándose al mismo tiempo. Si esto no fuera así, se elaboraría un paquete de proyectos Interdependientes y se evaluaría en conjunto.

Los criterios utilizados en la selección financiera de proyectos son de carácter optimizador. Confían en la posibilidad de seleccionar aquel que presente el mayor valor actual neto positivo o la máxima tasa interna de rendimiento superior al costo del capital.

3.5.1.4. Análisis multicriterio

El análisis multicriterio, también conocido como el método Electra⁵⁶ fue desarrollado por los franceses como reacción por las críticas realizadas al análisis costo-beneficio (Cardozo, 1993:179).

Se trata de “un método científico cuya finalidad es facilitar la selección de un objeto... cuando los criterios o puntos de vista que deben determinar esa selección son múltiples, no agregables y, aun llegando al caso, desprovistos de métrica” (Sfez, 1984:85). Dicho con otras palabras, Electra es un método que permite tratar de manera simultanea varios elementos sin perder la integridad de cada uno de ellos.

Este método incluye también la consideración de objetivos múltiples (multiobjetivo), aún los más cualitativos, como podría ser el grado de simpatía que los afectados sienten hacia cada proyecto. Se procede mediante la determinación de diferentes criterios en relación con cada uno de los objetivos considerables (de ahí la determinación multicriterio):

- Minimizar la inversión
- Minimizar los gastos de operación
- Maximizar ahorros de tiempo
- Maximizar la popularidad del proyecto (Cardozo, 1990:49) y (Mejía, 1993:151).

⁵⁶ Electra son las siglas en francés de *élimination et choix traduisant la réalité*, que en español significa *discriminación y elección que traduce la realidad*.

Se atribuye respecto de cada criterio una puntuación independiente para cada proyecto en una escala predeterminativa:

- Los puntajes nunca se agregan en una medida única por proyecto. No se necesitan unidades homogéneas.
- Se seleccionan los proyectos con mejores puntajes respecto a la mayoría de los criterios y que no tengan fuertes oposiciones (principio de protección de las minorías).
- Determina el peso que cada criterio va a tener en la evaluación.
- La selección se hace a través de un cálculo cuantitativo, no optimizador, sólo satisfactorio en condiciones mínimas (matrices de concordancia y discordancia y límites para los indicadores incluidos que serán los que finalmente aclaren si una alternativa satisface o no los criterios de aceptabilidad) (véase anexo 10).
- Del análisis surge la selección de un pequeño grupo de proyectos (lo cual permite la anticipación directa o indirecta de los grupos afectados en defensa de sus intereses).

Esta puntuación tiene, en principio, un objetivo de simple ordenación; no se trata de una valoración.

En conclusión este método permite:

- Seleccionar el mejor proyecto.
- Separar los proyectos aceptables de los que no lo son.
- Jerarquizar los proyectos por orden de preferencias.

3.5.2. Evaluación ex post o a posteriori (de resultados)

Se lleva a cabo cuando el proyecto ya está en ejecución o ha concluido y las decisiones se adoptan a base de los resultados efectivamente alcanzados.

Es necesario distinguir la situación de los proyectos que están en curso de aquellos que ya han concluido. Ambos tipos se evalúan buscando obtener elementos de juicio para la adopción de decisiones cualitativas (por sí o no) y cuantitativas (que es una cuestión de grado) (véase anexo 11).

En los proyectos en ejecución, lo cualitativo tiene que ver con la decisión de *si* continuar con el proyecto o *no* proseguir con él, sobre la base de los resultados obtenidos hasta ese momento. Si se justifica seguir con su ejecución, aparece la dimensión cuantitativa que, a su vez, presenta dos opciones: mantener la formulación original o introducir modificaciones en la programación.

En los proyectos terminados se presenta una situación análoga. Lo cualitativo tiene que ver con el uso futuro de la experiencia realizada. Existen dos alternativas: *si*, hay que seguir implementado este tipo de proyecto, lo que se adopta cuando los beneficios generados, en todas sus dimensiones, superan los costos que implicó; o *no* se deben continuar realizando experiencias semejantes, cuando se presente la situación inversa. Si la respuesta es afirmativa, existen dos posibilidades cuantitativas: que los proyectos venideros utilicen la misma formulación por ser el más eficiente disponible, o que deba programarse para asignar mejor los recursos a los fines que se pretende alcanzar.

Como podemos percibir, la dimensión temporal permite diferenciar las fases del durante la realización del proyecto (evaluación de procesos o concomitante) y el después (evaluación terminal). También pueden diferenciarse, según que enfatizan el análisis de la eficiencia operacional⁵⁷, llamada también evaluación continua o la de impacto⁵⁸. La evaluación de procesos mira hacia delante (a las correcciones o adecuaciones); la de impacto hacia atrás (si el proyecto funcionó o no), descubriendo las causas.

3.5.2.1. Evaluación financiera

Nos permite analizar detalladamente las causas que explican el resultado obtenido en materia de rentabilidad y liquidez mediata o inmediata y hacer previsiones respecto de las situaciones que pueden presentarse en el futuro. Acerca de las citadas razones, se han establecido estándares considerados satisfactorios, con los cuales se realiza la evaluación y diagnostican los problemas.

3.5.2.2. Evaluación por la sociedad civil

No me parece razonable que la evaluación de su efectividad de una política deba basarse únicamente en consideraciones de tipo técnico teórico. Sino también deben encontrar su fundamento en las preferencias ideológicas. Es decir, la evaluación es un arma de la que todos los interesados pueden valerse para darle mayor fuerza de sus propios puntos de vista, que puedan convertirse en una fuerza, en una manera de lograr el consenso o de proyectar el progreso.

Consecuentemente, la evaluación se entiende como un ejemplo más de pluralismo social como la aceptación de la existencia de un gran número de sistemas de valores diferentes.

⁵⁷ Determina la medida en que los componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la implementación y, por tanto, afecta la organización y las operaciones. Busca detectar las dificultades que se dan en la programación, administración, control, etc., para corregirlas oportunamente, disminuyendo los costos derivados de la ineficiencia. No es un balance final, sino una evaluación periódica. Su función central es medir la eficiencia con que opera el proyecto.

⁵⁸ Busca apreciar en que medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuales son sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Desde esta perspectiva, la evaluación se convierte en parte del proceso por el cual los miembros de la sociedad aprenden como resolver los problemas colectivos.

Las políticas públicas son cada vez más frecuentemente evaluadas según sus interacciones con la sociedad civil, es decir, la sociedad de los ciudadanos. Los ciudadanos son personas y constituyen entre sí una sociedad. Es conveniente tomarlos en cuenta:

- Con sus opiniones, sensibilidades, valores, motivaciones, reacciones;
- Con sus costumbres;
- Con las creencias que comparten;
- Con su manera de conectarse, de comunicarse, de influirse, con sus estructuras informales que entretienen;
- Con los procesos sociales en los cuales colaboran y que regulan sus conductas y relaciones (Mejía, 1996: 172).

La evaluación por la sociedad civil parece hoy en día primordial en las políticas públicas, ya que éstas tienen entre sus objetivos ejercer influencia sobre algún aspecto de la sociedad (tiene su dinámica propia). Es decir, las políticas públicas interactúan en la sociedad civil para que no desencadenen efectos desastrosos y además es una forma de que el gobierno se legitime. También, la sociedad, se impone a autoridades porque en su mayoría éstas son ciegas, lo cual permite limitar su poder de acción. Así podrá haber una innovación más útil para restaurar la eficacia de dicha acción.

Si nuestra realidad es compleja, es necesario incorporar a los distintos actores sociales en los procesos de juicio y valoración de nuestra actuación, porque es imposible quitarle al público la libertad de hablar, tanto en la decisión (evaluación ex ante), como durante el proceso (evaluación concomitante) y en los resultados finales de un esfuerzo colectivo social (evaluación ex post), donde el gobierno y la sociedad forman un todo que corresponde a un frente común orientado a beneficiar a la colectividad.

Los gobiernos deben satisfacer al público, porque su objetivo general es ver ciudadanos felices.

Para el establecimiento de un sistema de evaluación basado en las técnicas descritas es conveniente tener en cuenta los siguientes elementos:

- Proceder a la clarificación y jerarquización de objetivos como requisito indispensable para mejorar la toma de decisiones.
- Seleccionar los enfoques y técnicas de evaluación más adecuados para el uso concreto.
- Diseñar un sistema de información que releve homogéneamente los datos de entidades públicas similares.
- Captar al personal para sistematizar y analizar los datos recogidos.

- Determinar un organismo único encargado del control externo.
- Realizada la evaluación, emitir un juicio u opinión calificada sobre la gestión de análisis, con el objeto de retroalimentar a la unidad responsable de la misma.

En conclusión, un proceso de implementación de la evaluación bien planteada y con técnicas adecuadas puede mejorar sustancialmente la eficiencia de la gestión pública. Asimismo es difícil mantener una separación estricta entre las evaluaciones y la política y evitar que ésta las contamine. Las evaluaciones forman parte inevitable de la atmósfera política inherente a la toma de decisiones que rodea al proyecto que se evalúa. Asimismo, la evaluación implica hacer que tanto los especialistas como el público en general discutan y exploren de manera conjunta las ramificaciones del proyecto o la política, en lugar de proporcionar únicamente un resumen de ciertas premisas científicas siempre dudosas.

3.6. Construcción y selección de alternativas de acción

Por alternativas⁵⁹ se entiende una de las varias políticas posibles (Ruiz, 1996: 61) o bien “opciones de política” o “cursos de acción” alternativos o las diferentes “estrategias de intervención para seleccionar o mitigar el problema” (Bardach, 1999: 31). Según Aarón Wildavsky, la elaboración de las opciones de una política es un arte que se hace cargo de la tarea de resolver el acertijo que son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre “los medios manipulables y los objetivos alcanzables. E.S. Quade nos dice también que construir una “buena” alternativa es un acto creativo que hace posible vincular lo que queremos con lo que podemos ser (Peter, 1996: 235).

Una vez definido el problema y asumida su condición de cuestión a resolver por los poderes públicos, le toca al analista, en su caso, plantear las diferentes alternativas de acción y sus posibles consecuencias, así como recomendar aquella que, a su juicio, puede resultar más apropiada.

Se trata, en primer instancia, de aprovechar toda la información acumulada sobre el problema para trasformarla en información sobre las alternativas de acción posibles.

Lógicamente este trabajo de prospectiva no puede adivinarnos el futuro (véase anexo 12), pero puede facilitar la tarea a los decisores políticos, asistiéndolos ante los riesgos de la incertidumbre y del cambio, y explorando las implicaciones de las opciones de política pública planteadas.

⁵⁹ Alternativa no significa necesariamente las opciones de política se excluyan entre ellas. A veces significa que la elección de una implica descartar otra; y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o investigar algún problema, quizás en conjugación con otras alternativas.

El análisis de prospectiva en el campo de las políticas públicas puede tomar distintas formas según las fuentes utilizadas y la línea argumental seguida. Así podemos distinguir entre proyecciones, predicciones o conjeturas.

En el caso de la *proyección* se trata de explicar las líneas de tendencia históricas y actuales. La línea argumental puede fundamentarse en la utilización de casos paralelos, usando series temporales o las comparaciones entre políticas seguidas en el pasado ante problemas de características similares a los planteados en el presente. Opiniones de expertos, puede ayudar a fundamentar las proyecciones realizadas.

Las *predicciones* se basa en la explicitación de asunciones técnicas que pueden revestir distintas formas: leyes teóricas, proposiciones, analogías, etc. En general, podemos afirmar que toda predicción expresa las causas y los efectos o consecuencias, introduciendo a veces también analogías que refuercen los argumentos utilizados.

En el caso de las *conjeturas* nos encontramos ante un tratamiento ya meramente subjetivo de la prospectiva, basado en opiniones sobre la evolución futura de la sociedad, opiniones basadas en argumentos intuitivos en tácitas asunciones de los “*policy insider*”, o en el consenso mayoritario de la elite intelectual. Pueden también usarse argumentos de motivación basado en los objetivos, valores o intenciones de los proponentes.

Sea cual sea la vía utilizada para la elaboración de la prospectiva sobre las políticas a aplicar, su objetivo parece claro: entender y controlar el entorno humano y material, estableciendo la mejor vía de acción entre las que el futuro permite

En realidad, las opciones de política no son más que hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes, de modo que en el resultado final las condiciones experimentan un avance sustancial respecto de las condiciones iniciales. Y aunque es factible concebir una multiplicidad de respuestas posibles para cualquier cantidad de aspectos que contengan un problema, en realidad sólo unas cuantas pasan la difícil prueba de incluir en su propuesta de solución las dimensiones políticas, legales, administrativas y económicas de toda política.

Cuando se procede a visualizar (tener el problema definido) y conceptualizar las alternativas de solución desde el principio, se descubren aspectos más o menos relevantes del problema y, por ende, el análisis puede formular hipótesis razonables acerca de las medidas de política más apropiadas y simultáneamente adquirir una mejor visión del problema. Pero debemos tener en cuenta que existen varios “estilos cognoscitivos” cuando se piensa sobre problemas y sobre soluciones de los problemas; además en la mayoría de los casos, atacan los síntomas del problema (remedios superficiales), más que resolverlos de raíz.

Generalmente, la fuerza de un análisis para la construcción de alternativas, radica no en la búsqueda de la respuesta (que por otro lado casi nunca existe) sino en esclarecer las

diferencias que corren entre las varias respuestas diversas a los problemas. En otras palabras, un análisis útil, es aquel que construye y compara dos o más políticas, que son aceptables en términos del criterio relevante para el problema en cuestión.

Es necesario sopesar las diferentes ventajas y desventajas de las metas en el momento de elegir el curso de acción, porque la fuerza de un análisis radica precisamente en ayudar a diluir los ajustes entre los pro y los contra de los diferentes objetivos.

Un enfoque útil para explorar cuáles son las acciones viables para resolver un problema es localizar y conceptualizar desde el principio los factores que pueden ser manipulados y modificados en el ataque a uno o más aspectos de un problema. Estos factores pueden ser pensados como las variables de una política. Después de identificar lo que parecen ser las variables fundamentales de una política, es necesario averiguar hasta donde se pueden manipular cada variable. Para identificar las variables de las políticas hay que entender el contexto en que opera una organización y tener un conocimiento específico del programa, usando el mapeo retrospectivo⁶⁰.

Después de llegar a una comprensión de las variables fundamentales de una política y del alcance de las intervenciones posibles, se puede proceder a “empacar” las acciones potenciales en conjunto de estrategias competitivas; por que en la práctica, los analistas y los que toman decisiones, sólo pueden tomar en cuenta al mismo tiempo, un número muy limitado de estrategias alternativas.

En conclusión, es muy difícil poder diseñar políticas que abarquen todos los aspectos de un problema. Las políticas alternativas son en la mayoría de los casos paquetes importantes de acciones cuya fuerza radica en que atacan suficientes puntos clave de un problema como para reducirlo a sus mínimas consecuencias. Entender las limitaciones de cualquier alternativa es un punto de partida muy importante en el diseño de las políticas. Hay pocas cosas en este mundo que resuelvan todo y complazcan a todos, es decir, panacea.

3.7. PROYECCIÓN DE RESULTADOS

Éste es el paso más difícil del proceso.

Existen al menos, tres grandes dificultades tanto prácticas como psicológicas. La primera, *los cursos de acción tienen que ver con el futuro, no con el pasado o el presente*; pero nunca podemos estar realmente seguros acerca de cómo será el futuro; por que la política es la formulación de una hipótesis de relación causa-efecto entre acciones humanas y, como tal, formula una relación casual todavía por efectuarse y por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente. La segunda, *la proyección de los resultados*, es otra manera de

⁶⁰ El mapeo retrospectivo (*backward mapping*) conlleva al mismo tiempo un entendimiento del problema y un diagnóstico de los puntos centrales para la formulación de distintas opciones de políticas.

decidir “sea realista”. Para que la política sea una realidad concreta y no una inteligente idea, no basta la definición más inteligente de las “condiciones iniciales” (la conexión fines – medios) si no incluye el proceso de acción que les de cuerpo, efectividad, continuidad y que remate en el efecto terminal buscado. Sin embargo, el realismo es a menudo incómodo, por eso mucha gente prefiere el optimismo y por último, “hacer una política”, por consiguiente, impone una carga moral más pesada que lo que mucha gente estaría dispuesta a aceptar.

La primera dificultad, la de que nunca tenemos información totalmente convincente acerca del futuro, agrava a la segunda y la tercera, ya que nuestro resultado deseado no puede corregir fácilmente haciendo referencia a demostraciones empíricas y a pruebas.

La proyección depende de las relaciones causa-efecto. Donde estas relaciones son: primero, la estructura de los motivos, restricciones y condiciones que confirman el (los) problema (s) de la política; y segundo, los incentivos, restricciones y condiciones que estarán en escena cuando comience a ponerse en práctica la política.

Para la proyección de resultados, muchas veces se requiere pensar tanto en la dirección general del resultado como en su magnitud, es decir, basta “un punto estimado” de la mayor suposición, pero en otros casos se debe proporcionar un rango. Para reducir esta incertidumbre en la estimación se recomienda hacerse la siguiente pregunta: “¿cuál es el nivel mínimo de efectividad que esta alternativa puede alcanzar para justificar su elección?”. Lo recomendable es imaginar el lugar de otra persona. Dígase así mismo: “si yo fuera X, ¿cómo actuaría?”, y entonces procure pensar como X y trate de adivinar que haría X en esa circunstancia particular. Se recomienda hacer esto sistemáticamente poniéndose en el lugar de cada uno de los actores importantes. La importancia de esta práctica es que podrá descubrir las espléndidas formas en que estos actores se adaptan a la situación de la nueva política que se esta planteando y, de esta manera, se podrá prevenir los resultados adversos del diseño de una política.

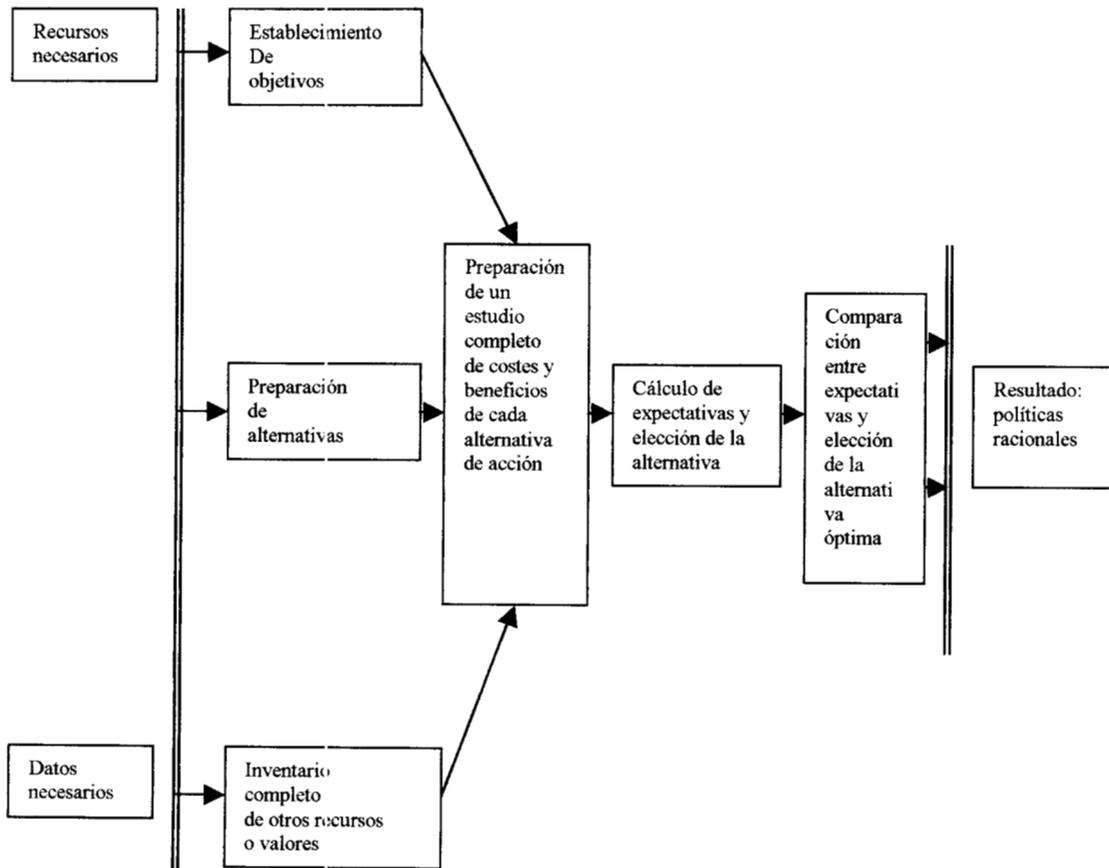
Los analistas éticos de la política siempre se preguntan “si la gente realmente siguiera mi consejo ¿cuál podrá ser el costo de que me equivocara y quien tendría que cargar con él?”.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 2ª. Ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas/3, México, 285 pp.
- ARROW, Kenneth y Herve Raynaud (1986). *Opciones sociales y toma de decisiones mediante criterios múltiples*, Alianza, Madrid, 150 pp.
- BARDACH, Eugene (1999). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, 1ª. reimp., coedición CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 150 pp.
- BOISER, S. (1976). *Diseño de planes regionales, métodos y técnicas de planificación regional*, Madrid, Centro de Perfeccionamiento, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Huertos.
- CARDOZO Brum, Myriam (1990). "Caracterización de las técnicas de evaluación de las acciones de organizaciones públicas" en E. Ortiz (comp.): *Administración pública, económica y finanzas*, CIDE, North American Economics and Finanz Association, México, pp. 43-54.
- CARDOZO Brum, Myriam (1993). "La evaluación de políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, pp. 167-197.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco (1996). *Evaluación de proyectos sociales*, 3ª. Ed., Siglo XXI, México, 318 pp.
- CHIAVENATO, Idalberto (1989). *Introducción a la teoría general de la administración*, 2ª. Ed. en español, McGRAW-HILL, México, 687 pp.
- CURCIO, Leonardo (2000) "Toma de decisiones", en Tomás Miklos (coord.): *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, coedición IFE/siglo XXI, México, pp. 141-213.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo (1995). "La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, CIDE, México, pp. 47-115.
- GUTIÉRREZ Bolaños Cacho, Fernando (1996). "Implementación de políticas públicas", en Mauricio Merino (coord.): *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 97-121.
- MEDINA Giopp, Alejandro y José Mejía Lira (1993). *El control en la implementación de la política pública*, Plaza y Valdés, México, 222 pp.
- MEJÍA Lira, José (1996) "Evaluación de políticas públicas", en Mauricio Merino (coord.): *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 133-171.
- MENA Rodríguez, Marco Antonio (1992). "Reseña del libro de David Dery (1984). *Problem definition in policy analysis*. Kansas, University Press of Kansas (Studies in Government and Public Policy, s.n.), 160 pp." en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 1, julio-diciembre.
- NOLASCO, Edgar (1996). "Situación actual de la evaluación de políticas públicas", en Mauricio Merino (coord.): *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 125-132.
- RUIZ Sánchez, Carlos (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*, coedición UIA/Plaza y Valdés, México, 66 pp.
- SFEZ, Lucien (1984) *Critica de la decisión*, FCE, México.
- SUBIRATS, Joan (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, 1ª. reimp., Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 184 pp.
- SUBIRATS, Joan (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Revista Gestión y política Pública*. Vol. IV. Núm. 1, CIDE, México.
- VINADER Zurbano, Rafael (1976). *Teoría de la decisión empresarial*, Ediciones Deusto, San Sebastián, España, 416 pp.

ANEXO 1

UN MODELO RACIONAL DE DECISIÓN



FUENTE ORIGINAL: DYE, T.R. (1987). *Understanding Public policy*. Englewoods Cliffs, Prentice Hall, p. 33.

FUENTE: SUBIRATS, 1992: 79)

ANEXO 2

TIPOS DE OBJETIVOS

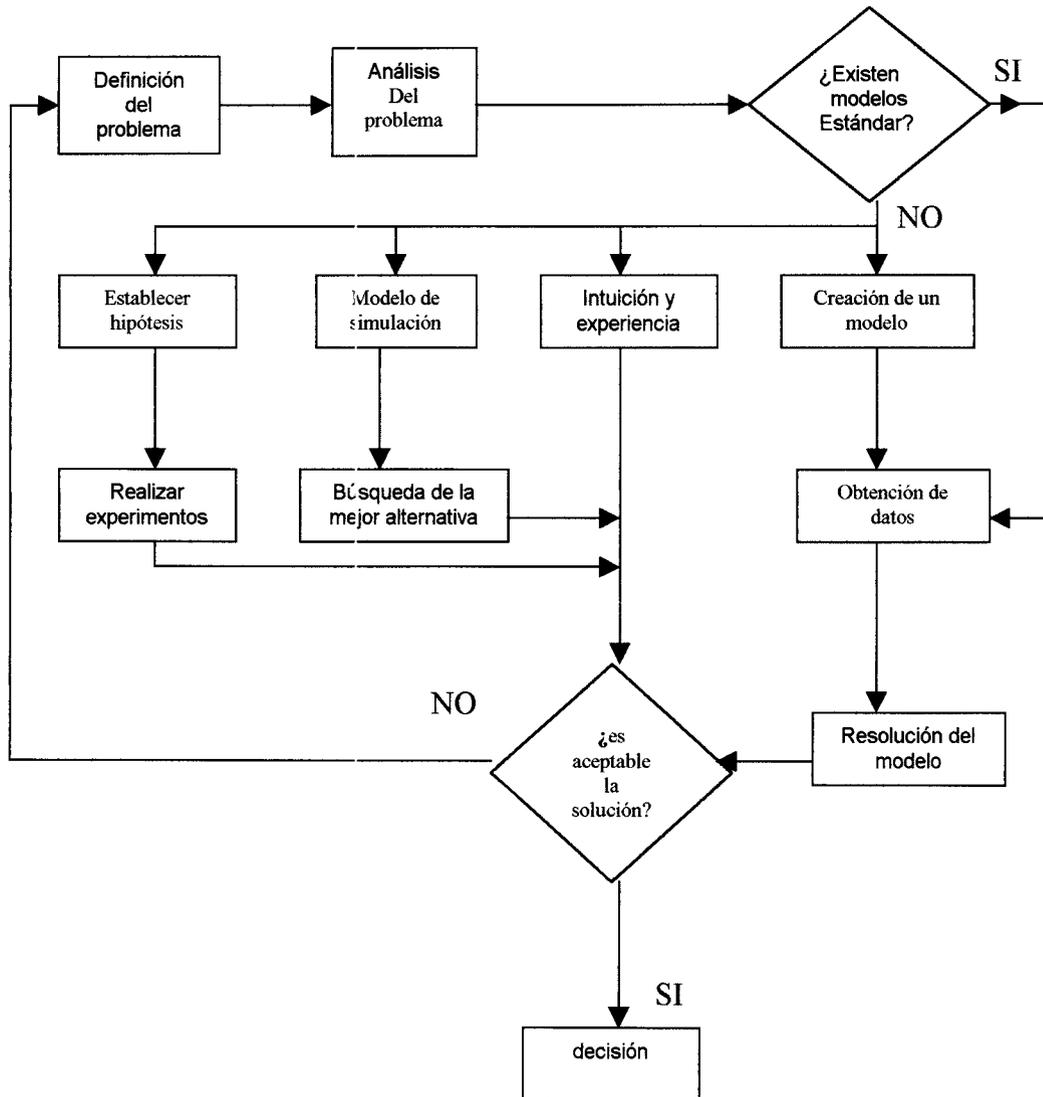
TIPOS	CARACTERÍSTICAS
MICROECONÓMICOS Y FINANCIEROS	Un ejemplo de ellos podría ubicarse en las empresas públicas que, si bien no buscan maximizar sus utilidades, sí persiguen la autosuficiencia financiera o ausencia de los llamados “números rojos”.
MACROECONÓMICOS	Como es el caso de la producción de un artículo exportable que, al generar divisas para el país, colabora al logro del equilibrio de la balanza comercial y de pagos.
TECNOLÓGICOS	Los más comunes en este campo son el desarrollo de tecnología de punta en un área de producción estratégica para el Estado o de una tecnología intensiva en mano de obra que coadyuve al logro de los objetivos de empleo para hacer un uso racional de los recursos humanos disponibles en el país.
SOCIALES	Relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etcétera.
DE EQUIDAD	En la distribución de los logros totales alcanzados en materia económica y social, referida tanto a la proporción realizada por los diferentes grupos o clases sociales que componen la sociedad, como a la realizada por los habitantes de distintas áreas geográficas.
POLÍTICOS	Relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para mantener el sistema económico y político vigente.

FUENTE: CARDOZO, 1993: 169.

NOTA: La presentación de estos seis tipos de objetivos no pretenden ser exhaustivos.

ANEXO 3

TEORÍA DE LA DECISIÓN

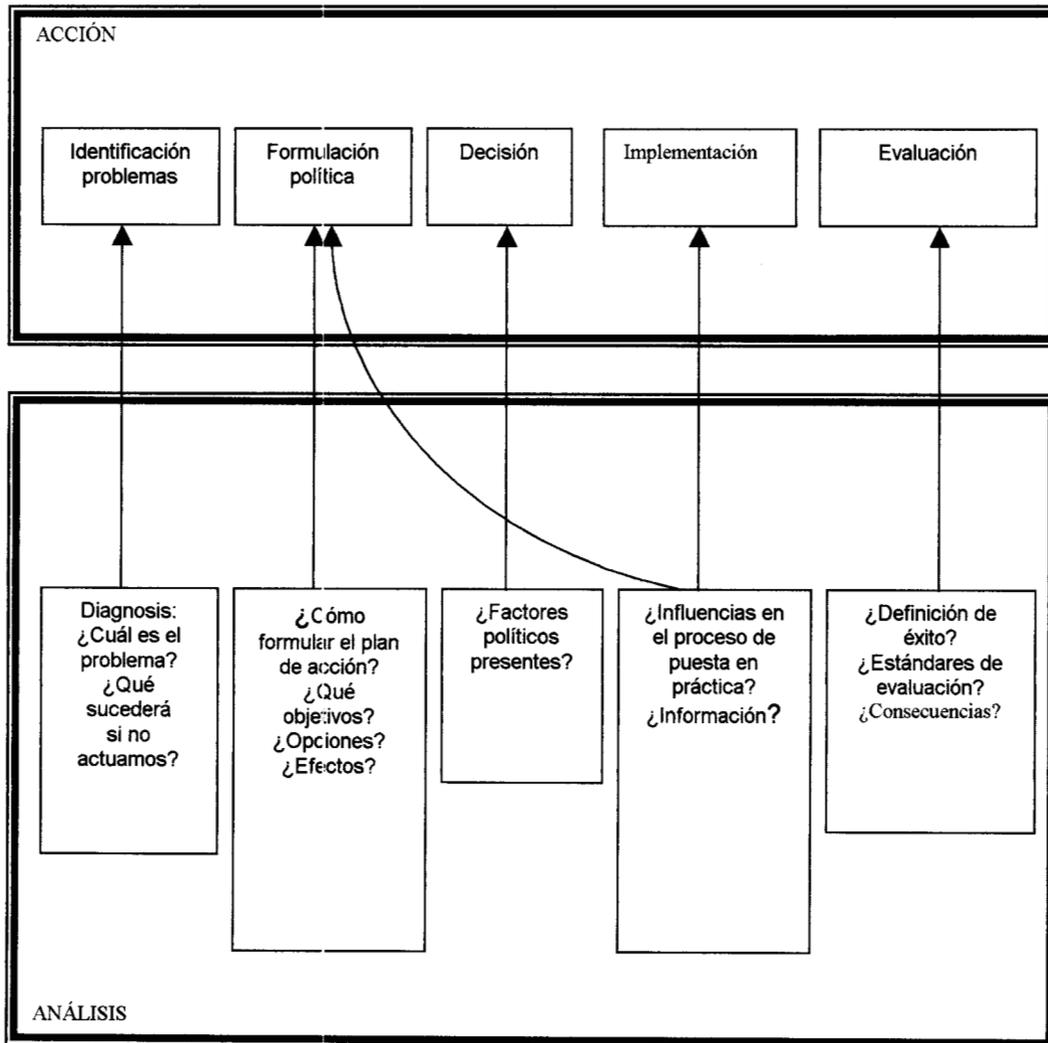


FUENTE: VINADER, 1976.

ANEXO 4

227401

RELACIONES ENTRE EL PROCESO DE FORMACIÓN
E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FUENTE ORIGINAL: STARLING, G., *Strategies for policy Making*, Chicago, Dorsey Prees. 1988, P. 10
FUENTE: SUBIRATS, 1992: 43

ANEXO 5

EJEMPLO ALGEBRAICO DE EFICIENCIA

Tomando el mismo ejemplo de eficacia.

NOTACIÓN

L = Unidad de metas logradas

M = Programa de meta programadas

Tr = Tiempo real para llegar al logro obtenido

Tp = Tiempo planeado para alcanzar la meta total

Cr = Costo real

Cp = Costo programado

B = Eficiencia

FÓRMULA

$$B = \frac{L \cdot T_p \cdot C_p}{M \cdot T_r \cdot C_r} = A \frac{C_p}{C_r}$$

$$B = \frac{1\ 500 \times 22 \times 12}{2\ 000 \times 15 \times 14} = 0.9429$$

PARÁMETROS

Si $B > 1$, el proyecto es más que eficiente

Si $B = 1$, el proyecto es eficiente

Si $B < 1$, el proyecto es ineficiente

INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Ello significa que las actividades del programa del programa tienen un 94.29 % de eficiencia. O, lo que es lo mismo, ellas se están ejecutando con 5.71 % de ineficiencia relativa a su programación original.

ANEXO 6

RELACIÓN ENTRE LO PROGRAMADO
Y LO LOGRADO POR UN PROYECTO

	Programado (estándares)	Logrado (resultados de la supervisión)
Metas	2 000 casas desinfectadas	1 500 casas Desinfectadas
Tiempo	22 semanas	15 semanas
Costo (en pesos)	\$ 12 por casa	\$ 14 por casa

FUENTE: COHEN Y FRANCO, 1996:102-106.

ANEXO 7

EJEMPLO ALGEBRAICO DE EFICACIA

Se trata de un programa destinado a atacar el mal de *Chagas*⁶¹. Este tiene como vector a la *vinchuca*, insecto que prolifera sobre todo en los ranchos y construcciones precarias del área rural. Para disminuir la incidencia de esta enfermedad, la meta es desinfectar 2 000 casas rurales, agrupadas en caserías de una zona deprimida del país. El tiempo previsto para la realización de tal actividad fue de 22 semanas y se calculó un costo de \$ 12 por casa desinfectada. A las 15 semanas de iniciadas las acciones se verificó que habían sido tratadas 1 500 viviendas y el costo unitario había resultado ser \$ 14.

NOTACIÓN

L = Unidad de metas logradas
M = Programa de meta programadas
Tr = Tiempo real para llegar al logro obtenido
Tp = Tiempo planeado para alcanzar la meta total
A = Eficacia

FÓRMULA

$$A = \frac{L \cdot Tp}{M \cdot Tr} = \frac{1\,500 \times 22}{2\,000 \times 15} = 1.10$$

PARÁMETROS

Si $A > 1$, el proyecto es más eficaz
Si $A = 1$, el proyecto es eficaz
Si $A < 1$, el proyecto es ineficaz

INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Dado que A es mayor que 1, las actividades del programa del programa están siendo más eficaces que la programación realizada. En este caso se ha elevado la eficacia en 10 % por unidad de tiempo.

⁶¹ Tripanosomiasis, también denominada enfermedad del sueño. Es producida por la chinche voladora o besucona.

La relación de desinfección programada fue de 2 casas en 22 semanas, lo que da aproximadamente 91 casas por semana. La relación de desinfección real alcanzó a 1 500 casas en 15 semanas, a un promedio de 100 casa semanales. Tal como se afirmó, la programación fue 10 % superior a la programación realizada.

ANEXO 8

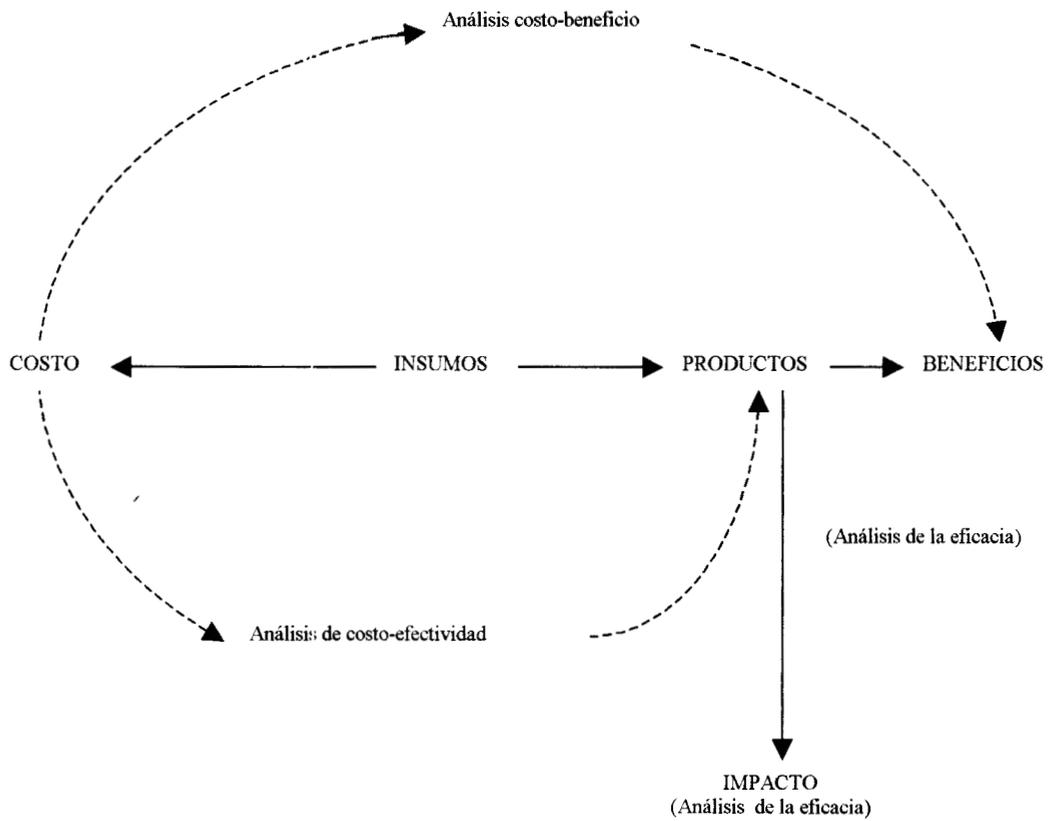
DIFERENCIACIÓN ENTRE EFICIENCIA Y EFICACIA

EFICIENCIA	EFICACIA
<ul style="list-style-type: none">• Énfasis en los medios	<ul style="list-style-type: none">• Énfasis en los resultados
<ul style="list-style-type: none">• Hacer correctamente las cosas	<ul style="list-style-type: none">• Hacer las cosas correctas
<ul style="list-style-type: none">• Resolver problemas	<ul style="list-style-type: none">• Alcanzar objetivos
<ul style="list-style-type: none">• Salvaguardar los recursos	<ul style="list-style-type: none">• Optimizar la utilización de los recursos.
<ul style="list-style-type: none">• Cumplir tareas y obligaciones	<ul style="list-style-type: none">• Obtener resultados
<ul style="list-style-type: none">• Entrenar a los subordinados	<ul style="list-style-type: none">• Proporcionar eficacia a los subordinados.
<ul style="list-style-type: none">• Rezar	<ul style="list-style-type: none">• Ganar el cielo

FUENTE: CHIAVENATO, 1989: 191.

ANEXO 9

FLUJO DEL PROYECTO Y APLICACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO
O COSTO EFECTIVIDAD



FUENTE: COHEN Y FRANCO, 1992: 174; MEJÍA, 1996: 137.

ANEXO 10

EJEMPLO DE MÉTODO ELECTRA

A través de una política que buscaría disminuir el riesgo de los accidentes carreteros

PRIMER PASO: Establecer las opciones o proyectos para alcanzar el fin propuesto. En este caso se plantean 6 proyectos:

- P₁ Limitación de la velocidad
- P₂ Cinturón de seguridad
- P₃ Lucha contra el alcoholismo
- P₄ Señalización
- P₅ Modificación de tramos peligrosos
- P₆ Eliminación de rutas

SEGUNDO PASO: Definir los criterios para valorar las opciones.

- C₁ Costos de inversión
- C₂ Costos de mantenimiento
- C₃ Número de víctimas
- C₄ popularidad

TERCER PASO: Ponderar los criterios definidos de evaluación.

- F (C₁) = 2
- F (C₂) = 2
- F (C₃) = 5
- F (C₄) = 1
- F (C₁) = 10

Posteriormente deben definirse la escala a operar:

0-20 puntos

Con esta escala se califican las preguntas de acuerdo a estudios (inversión, operación, etc.) y sondeos y/o participación (popularidad, preferencia de agentes, etc.).

A través de ello se construye la siguiente tabla:

OPCIONES O PROYECTOS	C ₁	C ₂	C ₃	C ₄
P ₁	16	8	18	8
P ₂	18	12	14	8
P ₃	16	6	18	6
P ₄	10	10	10	10
P ₅	16	6	10	18
P ₆	18	4	10	20
F (C _i)	2	2	5	1

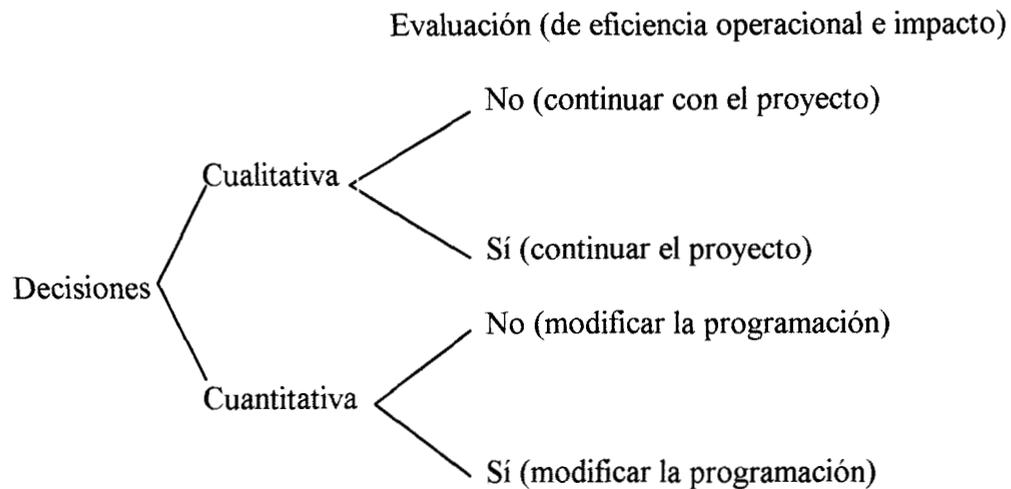
Con esta tabla se pueden ya obtener los índices de concordancia y discordancia.

FUENTE: MEJÍA, 1996:152-153.

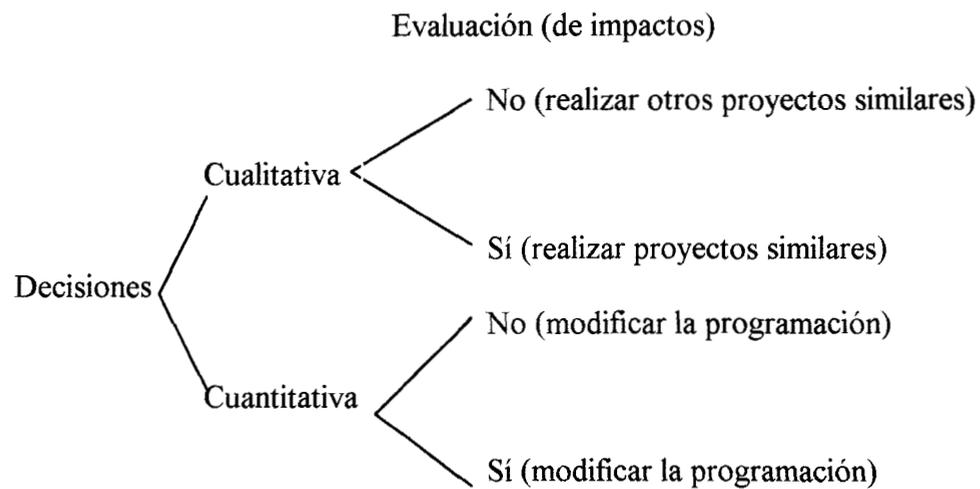
ANEXO 11

DIAGRAMA DE LAS DECISIONES EN LA EVALUACIÓN EX POST

En caso de proyectos en curso:



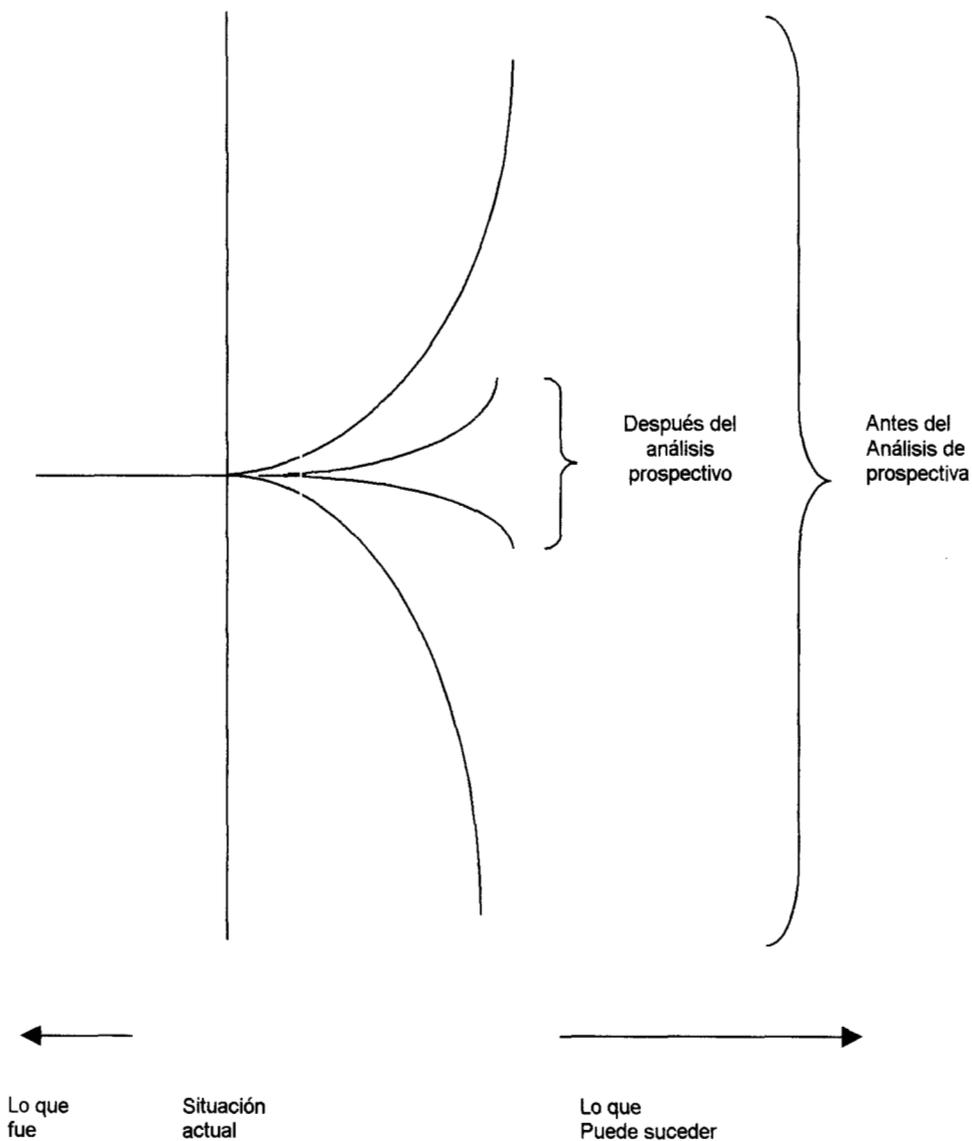
En caso de proyectos terminados



FUENTE: COHEN Y FRANCO, 1996: 111.

ANEXO 12

OBJETIVO ESENCIAL DEL ANÁLISIS DE PROSPECTIVA:
REDUCIR EL MARCO DE INCERTIDUMBRE



FUENTE: SUBIRATS, 1992: 68.

CAPÍTULO 4

LOS ENFOQUES DE COBERTURA PARA LA ELECCIÓN RACIONAL

En este capítulo se exponen los grandes enfoques de las políticas públicas que se han reconocido con cierto valor paradigmático, como son el racional exhaustivo (M. Weber), el modelo limitado (H. Simon), el incrementalista (Ch. Lindblom) y el modelo de exploración mixta (A. Etzioni) (véase anexo 1). El primero, clásico de decisiones bajo el esquema “del hombre económico”, se trata de un decisor que cuenta con “información completa”. El segundo, comprende el comportamiento de un decisor que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación, ya que en la vida real los seres humanos muestran tan sólo una racionalidad limitada. El tercer enfoque se basa en la observación empírica fundada en el análisis de procesos (graduales) concretos bajo negociación. Por último, el enfoque de exploración mixta, pretende ser un guía intermedia que subsane o supla las deficiencias ópticas del racionalista y el incrementalista utilizando a beneficio cada una de sus proposiciones y tesis.

4.1. RACIONAL EXHAUSTIVO (MAX WEBER)

El método racional exhaustivo u omnicomprensivo (*rational-comprehensive method*) o también llamado por Lindblom análisis sinóptico. Su perspectiva panorámica de este enfoque⁶² está profundamente arraigada en el pensamiento occidental y encuentra su planteamiento clásico en el *Discurso del Método* de Descartes (Forester, 1996: 317). Se caracteriza como el método de ir a la raíz. Se constituye de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y esta siempre dispuesto a comenzar desde la base. Tiene como características:

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

⁶² Un enfoque o categoría se puede referir a una manera de abordar un fenómeno específico. A diferencia de una teoría que tiene un nivel de generalidad y capacidad explicativa mayor que un enfoque (Ayala, 1996: 17).

Como podemos observar, el método de ir a la raíz, pretendidamente el “mejor” modelo, en realidad no es operante para cuestiones de políticas complejas porque: en cuanto al tratamiento de los valores u objetivos en problemas sociales complejos. La primera dificultad es que ni los ciudadanos, ni los congresistas, ni los administradores públicos están de acuerdo con muchos valores u objetivos fundamentales. ¿cómo puede decidir alguien, aun para sí mismo, la importancia relativa de los valores parcialmente en el conflicto?. Además un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia, otro en otra circunstancia.

La toma de decisiones comúnmente se formaliza como una relación de fines-medios: se conciben los medios para comprenderlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección (Lindblom, 1996: 211). Solo una relación así hace posible determinar si una elección de políticas es mejor o peor que otra. ¿cómo puede un administrador saber si ha tomado una decisión sabia o errada si no tiene valores u objetivos anteriormente definidos de cara a los cuales juzgar sus decisiones?.

Como decidir la mejor política. Según el método de ir a la raíz, una decisión es “correcta”, “buena” o “racional”, si se puede demostrar que mediante ella se logra un objetivo específico y se puede además especificar el objetivo sin describir simplemente la decisión (Lindblom, 1996: 212). ¿cuál es entonces la prueba de una “buena” política?. Para mostrar una política que está equivocada no basta ofrecer el argumento abstracto de que no se realizaron con ella los objetivos importantes hay que proceder a mostrar porque razón otra política habría de ser preferida.

Para el método de ir a la raíz no hay ninguna prueba. Si falla el acuerdo respecto de los objetivos, no hay ningún estándar para medir la “corrección” de una política.

El análisis racional-exhaustivo no deja fuera nada importante. Pero, resulta imposible tomar en consideración todo lo que es realmente importante. Las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible acotan la capacidad del hombre y hacen que no pueda ser integral. De hecho nadie puede practicar el método racional-exhaustivo frente a problemas realmente complejos.

La política no se hace de una vez por todos; se hace y se rehace sin cesar. El hombre no puede pensar sin clasificar, sin subsumir una experiencia bajo una categoría más general de práctica. La “teoría” es el intento de categorizar lo más posible y de encontrar proposiciones generales que se pueden aplicar en situaciones específicas (Lindblom, 1996: 220). Los analistas que prefieren el método racional-exhaustivo dan por hecho que la teoría es la manera más sistemática y económica de utilizar el conocimiento pertinente para entender un problema específico; pero, el triste hecho es que no tenemos teoría (exhaustiva) adecuada para aplicarla en algunas áreas de políticas. La teoría se nutre de hechos; se puede construir la teoría si se reúne una gran cantidad de observaciones y normalmente no es lo bastante precisa para aplicarla al proceso de las políticas que se desarrollan en cambios pequeños.

En resumen, la posición racional-exhaustiva se abstrae de la situación real de la toma de decisiones y se pregunta de manera ideal: “¿cómo se pueden resolver los problemas racionalmente?”. Abstrayéndose del complicado “mundo real”, asume que las decisiones tienen:

- » un problema bien definido;
- » una gama completa de alternativas a tomar en consideración;
- » una información básica completa;
- » información completa sobre las consecuencias de cada alternativa;
- » información completa acerca de los valores y preferencia de los ciudadanos; y
- » todo el tiempo, la capacidad y los recursos.

La teoría del decisor racional descansa en estos postulados:

- » en cualquier circunstancia hay un criterio objetivo accesible a quien debe decidir y cuyo valor comparte todo el mundo, si es razonable.
- » las preferencias no son ambiguas sino estables y explícitas;
- » el decisor conoce o puede conocer todas las alternativas posibles. El mundo es una cosa transparente;
- » el decisor se comporta como puro intelecto, como una máquina inteligente. Nada lo inmoviliza, salvo el problema que gestiona (Meny, 1992: 140)

Ejemplo: debo comprar un kilo de azúcar blanca en polvo. Decido adquirirlo al precio más barato en un radio de 300 metros. Localizo todas las tiendas que venden este tipo de producto, anotando el precio y la distancia geográfica. Tomo el criterio del precio y la distancia como puntos de comparación. Finalmente elijo la tienda más barata y más cercana (Meny, 1992: 139).

Lo mismo debe hacer quien toma las decisiones en materia de políticas públicas: el problema y su análisis procederá a una decisión sobre la base de criterios racionales y objetivos. (Véase anexo 1)

4.2. RACIONAL LIMITADO (HERBERT SIMON)

Toma como partida las propias limitaciones que pasan sobre la omnisciente racionalidad y que la teoría de la decisión formal apenas toma en consideración. En la vida real, los seres humanos muestran tan solo una racionalidad limitada (*bounded rationality*) (Simon, 1974: 55).

Herbert Simon y James March han propuesto otra forma de pensar los problemas y de actuar sobre los problemas. Sugieren un enfoque de carácter conductual, es decir, observa y ve, sugieren, cómo es que los responsables de la toma de decisiones se comportan y aprenden de

ellos, trabajan y que es lo que realmente hacen. En su perspectiva los decisores reales se enfrentan a:

- » problemas ambiguos y mal planteados;
- » información incompleta acerca de las alternativas;
- » información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema;
- » información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas;
- » información incompleta acerca del rango y contenido de los valores, preferencias e intereses, y
- » tiempo, habilidades y recursos limitados (Forester, 1996:318).

Las personas se comportan racionalmente sólo en función de aquellos aspectos de la situación que consiguen percibir y conocer (cognición). Los demás aspectos de la situación que no son percibidos o no son conocidos por las personas, así existen en la realidad, no interfieren en sus decisiones. A este fenómeno se le da el nombre de la racionalidad limitada: las personas toman decisiones racionales (adecuación de los medios-fines) sólo en relación con los aspectos de la situación que consiguen percibir e interpretar (Chiavenato, 1989: 433).

Obviamente, el análisis no es infalible. Los analistas y los decisores de políticas no tienen el suficiente conocimiento de los problemas. La gente sabe que el análisis y la investigación de las políticas públicas tienen posibilidades de error. La dificultad básica proviene de la discrepancia entre la limitada capacidad de conocimiento del hombre y la complejidad de los problemas de políticas. Incluso si se ampliaran todos los mecanismos disponibles, desde la lengua escrita hasta los ordenadores electrónicos, la mente no podría abarcar la complejidad de la realidad aunque trabajara en su máxima capacidad.

Según el bien conocido principio de la racionalidad limitada: la capacidad de la mente para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y objetivo en el mundo real, o incluso para aproximarse razonablemente a tal racionalidad objetiva (Lindblom, 1996: 31).

El concepto de la racionalidad no corresponde en absoluto al desarrollado por la filosofía de las luces (el hombre puede con su sola razón regular sus actos según sus principios tales como la libertad, igualdad y justicia) ni al concepto del *Homo Economicus*⁶³. Porque el hombre administrativo posee capacidades limitadas para formular y resolver problemas complejos en comparación con la amplitud de los problemas cuya solución se requiere para alcanzar objetivamente un comportamiento racional en el mundo tal cual es (Meny, 1992: 53) y (Simon, 1957: 102).

⁶³ Con la Administración Científica se implanto en concepto de *homo economicus*, esto es, del hombre económico. Según este concepto toda persona es concebida como profundamente influenciada por las recompensas salariales, económicas y materiales.

Simon admite que su racionalidad es imperfecta y que trata de hallar soluciones (incluso insatisfactorias) antes que maximizar a toda costa sus ventajas y el hombre es un animal que busca la satisfacción antes que la optimización, pero el precio que hay que pagar por ella es la estrecha dependencia del individuo respecto a la organización y de sus superiores; puesto que las instituciones determinan en gran parte el marco mental de quienes participan en ellas, establecen las condiciones para conseguir la racionalidad y, por tanto, la racionalidad en la sociedad (Meny, 1992: 53; Simon, 1957: 198).

Aunque Simon ha pretendido siempre que su teoría no equivalía a una prescripción para las políticas públicas, su influencia a la vez intelectual y práctica ha sido considerable y ha marcado profundamente los modos de organización y de reforma de la administración.

Los actores⁶⁴ disponen de una racionalidad limitada, es decir, que sus objetivos no son claros, ni unívocos, ni explícitos. Sus elecciones están cruzadas por múltiples contradicciones y se inspiran en motivaciones cuya principal virtud no es siempre la coherencia. Los objetivos no resultan exclusivamente de elecciones racionales, sino que se descubren *a posteriori*, a través de las decisiones. el comportamiento de los actores, en lugar de ser racional en relación con los objetivos, es racional, por una parte, en relación con las oportunidades y a través de éstas, con el contexto que las define; por otra parte, en relación con el comportamiento de los demás actores. El individuo no se comporta como si tuviera los ojos fijos en objetivos estables y claramente definidos de una vez para siempre.

En resumen los actores:

- I) Se identifican con valores e ideologías y son portadores de intereses
- II) Eligen los intereses o valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas. En especial los actores muestran, de manera espontánea o pensando en una disposición a evaluar los objetivos, los actos y los individuos, los grupos o las colectividades, en términos netos o vagos de ventajas, costos, beneficios.
- III) Son incapaces de prever y por consiguiente, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos (Meny, 1992: 74).

Durante la decisión, el actor maneja a la vez:

- » Un contenido, un problema;
- » Un proceso, una situación.

El modelo de la racionalidad limitada comprende el comportamiento de un decisor que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación. (véase anexo 2)

⁶⁴ Un actor es un individuo o grupo cuya atención hacia un problema, o el apego que tiene por una solución, lo decide a participar en el proceso decisorio. Dedicar a su tiempo a estar presente y pensar en las decisiones.

La actividad del decisor consiste en recordar y explorar el pequeño número de alternativas de que dispone, que conoce o que le parecen aceptables a él y a terceros. Minimiza la búsqueda y el análisis de las alternativas. Seguidamente, adapta un criterio de juicio razonable, mezcla de racionalidad y de intuición. Finalmente, en el conjunto de alternativas exploradas, se detiene en la primera solución que le (s) parece satisfactoria a él y a los demás. No busca lo mejor o lo óptimo; se concentra con evitar lo peor o lo menos razonable.

Concretamente, este modelo se traduce en estrategias de decisión tales como:

- » El decisor adopta, de entrada, una alternativa privilegiada, que prefiere y revaloriza, oponiéndole alternativas que la rechazan (la estrategia de alternativa “pivote”)
- » El recurso a los antecedentes, a la experiencia, al oficio, es decir, a alternativas ya utilizadas por quien decide o por otros y que han sentado jurisprudencia. Se hace hoy como se hacia ayer.
- » La referencia a criterios con apariencia de normas, con bases pseudocientíficas, verdades parcialmente racionales y admitidas en el ambiente (lo que los ingleses llaman los *rules of thumb*) (Meny, 1992: 143).

4.3. RACIONAL INCREMENTAL (CHARLES E. LINDBLOM)

A partir de 1959 Lindblom propone a la vez un modelo alternativo al comportamiento racional (el incrementalismo) y una atención centrada, no en el nivel operacional, sino en el *policy-making*. La teoría ya no se construía a partir de axiomas abstractos, sino sobre la base de la observación empírica, y ya no era una *Science of Public Administration*, sino una *Science of Muddling Through*, es decir, una teoría fundada en el análisis de procesos concretos y observables en el transcurso de políticas públicas puestas en práctica. La perspectiva de Lindblom establece una verdadera ruptura de una teoría deductiva y normativa, para proponer un retorno al empirismo y al análisis de los fenómenos reales, se trata, si así puede decirse, de una teoría del pragmatismo político-administrativo actuante en el seno de las políticas públicas de los países avanzados (Meny, 1992: 54).

El significado básico del incrementalismo (salir del paso) “incrementalismo desarticulado” o “inconexo” (*disjointed incrementalism*) como un patrón de comportamiento político. Se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños (sin importar el método de análisis). Dicha expresión ha sido definida en los siguientes términos:

Es producir decisiones mediante movimientos pequeños o incrementales (graduales) en relación con problemas específicos, antes que sobre un programa completo de reformas. Es también un proceso interminable que asume la forma de una secuencia indefinida de cambios en la política. Además, es exploratorio en el sentido de que las metas del proceso de

decisión siguen modificándose conforme nueva experiencia, derivada de la política en vigor, arroja nueva luz sobre lo que es posible y deseable. La mejor descripción (del incrementalismo desarticulado) es que este se mueve alejándose de males sociales conocidos, en vez de moverse hacia una meta determinada relativamente estable (Arana, 1990: 123).

La noción del incrementalismo desarticulado es un marco teórico con ventajas sobre modelos más racionales de análisis político. Sirve mejor al propósito de explicar la realidad política. Orientada más certeramente los intentos para desentrañar el proceso real de generación de la política al admitir solo las alternativas políticamente relevantes; al mantener presente todos los costos; al reducir la cantidad de alternativas a explorar, de información a reunir y la complejidad misma del análisis. Nos permite, por lo menos, identificar aquello a lo que nos enfrentamos.

Lindblom nos aporta tres clases de análisis que puede ser llamada incrementalismo:

1.- El análisis que se limita a la consideración de políticas alternativas, que difieren solo incrementalmente de lo establecido (análisis incremental simple).

2.- El análisis que se caracteriza por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad, de los cuales el análisis incremental simple es sólo una.

Las otras son en concreto:

- a. la limitación del análisis a unas pocas alternativas políticas más o menos conocidas;
- b. el entrelazamiento en el análisis de las metas políticas y otros valores con los aspectos empíricos del problema;
- c. la mayor preocupación analítica por los males a remediar que por las metas positivas a alcanzar;
- d. una secuencia de ensayos, errores y corrección de los ensayos;
- e. un análisis que explora solo algunas, no todas, las consecuencias posibles importantes de la alternativa en consideración;
- f. la fragmentación del trabajo analítico entre muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos tomados.

Lindblom llama a este método complejo de análisis: incrementalismo desarticulado (*disjointed incrementalism*).

3.- El análisis limitado a cualquier conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas, ello es, para recortar el análisis "científico" convencionalmente exhaustivo. Llamo a tal práctica: análisis estratégico (Lindblom, 1996: 229-230).

En conclusión, el incrementalismo desarticulado de las decisiones políticas contribuye determinadamente a la estabilidad social: ayuda a mantener el estado de cosas.

4.4. EXPLORACIÓN MIXTA (AMITAI ETZIONI)

El enfoque de “exploración mixta” (“*mixed scanning*”) (1967). Más recientemente se ha llamado a este enfoque “administración, planeación o toma de decisiones estratégica”, debido a que, para hacer avanzar a organizaciones individuales en su conjunto dentro del medio ambiente que las rodea, el administrador *proactivo* debe sintetizar recursos *incrementalistas* y *racionalistas* en la toma de decisiones (Robles, 1993: 91). Es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían de seguir los actores reales. Como se trata de un punto de vista intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del “racionalista” y del “incrementalista”, ilustraremos de manera simple con un ejemplo tomado de Etzioni dicha combinación:

Supongamos que estamos por poner a funcionar un sistema de observación del clima mundial mediante la utilización de satélites. El *enfoque racionalista* trataría de hacer una investigación exhaustiva de todas las condiciones climáticas, utilizando cámaras capaces de observación detallada y programando revisiones de la atmósfera entera lo más frecuentemente posible. El resultado sería una enorme cantidad de detalles, muy costosos de analizar, que seguramente sobrepasarían nuestra capacidad de acción (por ejemplo, generar nubes que puedan convertirse en huracanes o llevar lluvia a las regiones áridas). En cambio el *incrementalismo* se centraría sólo en aquellas regiones que han desarrollado patrones climáticos en el pasado reciente y, tal vez, en algunas regiones circundantes; ignoraría, por tanto, todas las otras formaciones climatológicas que podrían tal vez merecer atención sólo si se presentaran en regiones inesperadas (Etzioni, 1992: 274).

Como podemos observar, la estrategia de exploración combinada incluye elementos de los dos enfoques: por una parte, una cámara con gran ángulo que percibiría todas las partes del cielo, en este caso, pero sin gran detalle; por otra parte, una cámara que enfocaría sólo aquellas áreas que, descubiertas por la primera cámara, necesitaran un examen de mayor profundidad. El enfoque *mixed scanning* puede, quizá, no observar las áreas que se muestran problemáticas sólo en la cámara de detalle, pero, a diferencia del incrementalismo, no desconoce los problemas y defectos visibles de áreas de observación que le son ajenas. La exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información (por ejemplo, examinar las condiciones climáticas), una estrategia de asignación de recursos (por ejemplo, “siembra de nubes”) y líneas para vincular la recolección de información y la asignación de recursos. La estrategia combina un análisis detallado (“racionalista”) de algunos sectores que resultan interesantes o necesarios y una revisión “selectiva” de los demás sectores, dependiendo de que

tan costoso sería ignorar o emprender sondeos adicionales y cuánto tiempo consumirían. La decisión de cómo asignar recursos y tiempo entre los diferentes niveles del sondeo forma parte de la estrategia. Por tanto, la exploración mixta no solamente propone una combinación de varios niveles de exploración sino también proporciona una serie de criterios para las situaciones en las que hay que enfatizar uno u otro nivel.

En síntesis, el enfoque de exploración mixta es una reacción ante los enfoques racional e incrementalista. Se comparten las críticas al modelo racional, pero también se señalan algunas al modelo incrementalista como la conformación y reforzamiento por el modelo de la tendencia a que en las decisiones y la cuenta de la política se reflejen los intereses de los grupos más poderosos y organizados, que no se exploren ni experimenten decisiones y políticas innovadoras y, en fin, que alienten el conservadurismo y el *statu quo*. Pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del “racionalismo” y del “incrementalismo”, pero utiliza a conveniencia cada una de las proposiciones y tesis, no propone un estricto sentido de postulados distintos a los mencionados. Alerta sí sobre los efectos o impactos y las visiones apriorísticas de las decisiones, así como sobre las distintas capacidades de los decisores.

REFERENCIAS CONSULTADAS

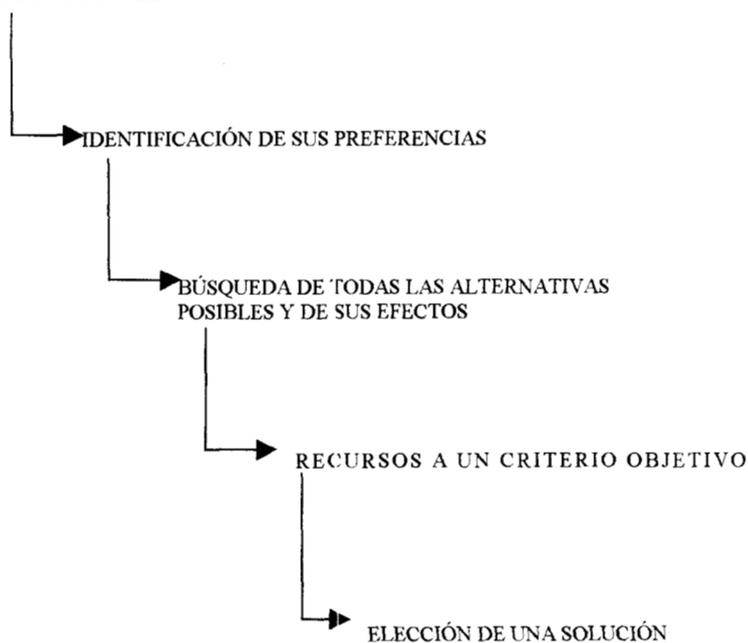
- ARANA Martínez, J. Francisco (1990). “elementos para el análisis e interpretación de las decisiones políticas”, en *Revista del IAPEM*, núm. 15, enero-marzo, México, pp.117-133.
- AYALA Espino, José (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.*, Facultad de Economía, UNAM /Miguel Ángel Porrúa, México, 519 PP.
- ETZIONI, Amitai (1996). “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Políticas Públicas/2, México, pp. 265-282.
- FORESTER, John (1996). “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*, 2ª. ed. Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antología de Políticas Públicas/2, México, pp. 315-340.
- LINDBLOM, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas/ Miguel Ángel Porrúa, México, 160 pp.
- LINDBLOM, Charles E. (1996). “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*, 2ª. ed. Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antología de Políticas Públicas/2, México, pp. 201-225.
- LINDBLOM, Charles E. (1996). “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*, 2ª. ed. Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antología de Políticas Públicas/2, México, pp. 227-254.
- MENY, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 271 pp.
- ROBLES Tapia, Gonzalo (1993) “La evolución de alternativas en el análisis de políticas públicas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, pp. 89-105.
- SIMON, Herbert A. (1974). “Administración: el comportamiento administrativo”, en *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, volumen 1, Ed. Aguilar, Madrid, pp. 52-57.



ANEXO 1

ENFOQUE RACIONAL EXHAUSTIVO

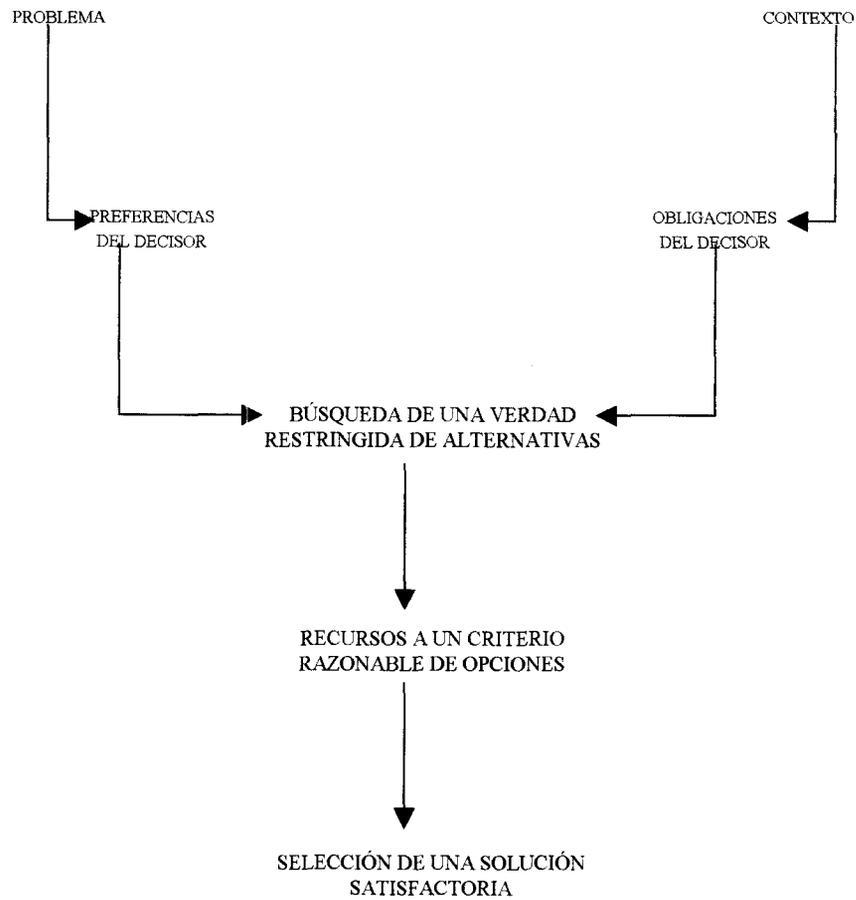
EL DECISOR Y EL PROBLEMA



FUENTE: MENY, 1992: 140.

ANEXO 2

ENFOQUE RACIONAL LIMITADO



FUENTE: MENY, 1992: 143.

CAPÍTULO 5

LOS MODELOS ORGANIZACIONALES PARA LA TOMA DE DECISIONES

En este apartado analizaremos la estrategia desde “*el modelo de política racional*”, que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una “elección racional” (*rational choice*), es decir, maximizador de los valores, en contraste con otros tres modelos alternativos: “*el modelo del proceso organizativo*”, que ve el curso de la política como un “producto organizacional” (*organizational output*) y centra su atención en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las necesidades vitales de las organizaciones; “*el modelo de la política burocrática*”, que la considera sin más un “resultado político” (*Political outcome*), el rasgo esencial de las organizaciones consiste en la interacción entre la rutina y el libre albedrío; y “*el modelo del conflicto y la negociación*” que se interesa en el problema de cómo la gente con intereses divergentes se aglutina en torno a una tarea común.

Es fundamental la articulación entre el diseño y la implementación⁶⁵ de las políticas públicas. Estrictamente no se puede hablar de diseño de la política si no es a la vez el diseño de su proceso de implementación. Para que la política sea una realidad concreta y no una inteligente idea, no basta la definición más inteligente de las “condiciones iniciales” (la conexión fines-medios) si no se incluye el proceso de acción que les de cuerpo, efectividad, continuidad y que remata en el efecto terminal buscado (Aguilar, 1996:58; y Gutiérrez, 1996: 97).

Más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del Presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encarguen de transformar las decisiones en hechos efectivos (Aguilar, 1996: 35; y Gutiérrez, 1996: 99), es decir, es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo, y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable en una realidad efectiva. El tránsito del concepto a lo real y de lo probable a lo efectuado. Como dice el refrán: del dicho al hecho hay mucho trecho.

⁶⁵ El significado primero del término implementar es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, realizar, culminar, completar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto que en este caso es la política (Aguilar, 1996: 44; y Gutiérrez, 1996: 99).

Uno de los factores determinantes en la implementación es la forma de *organización*⁶⁶ y los *valores* que prevalecen en las diferentes instituciones que se encargan de llevar a la práctica la política pública. Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de las políticas.

Los cuatro modelos organizacionales alternativos que a continuación se exponen se han tomado de la idea de el estudio de *la crisis de los misiles cubanos de Graham T. Allison*.

Para su análisis expondremos cuatro propuestas que contienen las características esenciales de cada modelo:

1. La primera nos dirá el principio (la idea, el concepto) central del modelo
2. La segunda define su posición frente a la distribución del poder.
3. La tercera explica su punto de vista sobre la toma de decisiones.
4. La cuarta nos habla de cómo concibe el proceso de implementación. (Elmore, 1996: 191; y Gutiérrez, 1996: 100).

5.1. EL MODELO RACIONAL

Proposiciones:

1. Las organizaciones deben funcionar como maximizadoras racionales de valores. El atributo esencial de la racionalidad es el comportamiento orientado a fines. Las organizaciones son eficientes en la medida en que maximizan el cumplimiento de sus fines y objetivos prioritarios.
2. Las organizaciones deberían estructurarse sobre el principio del control jerárquico. La responsabilidad general reside en la cúspide.
3. Para cada una de las tareas que desarrolla una organización existe una asignación óptima de las responsabilidades entre las unidades subordinadas.
4. La implementación consiste, primeramente, en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada; posteriormente, asignar responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, supervisar el sistema y hacer ajustes para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización. (Elmore, 1996: 192; y Gutiérrez, 1996: 101).

⁶⁶ Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas.

Este modelo de la política racional o también conocido como el modelo de administración de sistemas es el marco de referencia habitual empleado por la mayor parte de analistas⁶⁷ para la comprensión de las decisiones políticas. La mayoría de los analistas explican⁶⁸ y predicen la conducta de gobiernos nacionales en términos de un modelo conceptual⁶⁹ básico: el modelo de política racional. A partir de este modelo, los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales. En éste, las decisiones se enfocan como actos más o menos intencionados y unificados de los gobiernos. El autor de la decisión es el gobierno y la acción se elige como solución bien calculada para un problema estratégico.

Este modelo parte de la hipótesis normativa de que la administración eficaz se origina en el comportamiento orientado a fines y maximizador de valores. Se considera que las organizaciones son "sistemas"⁷⁰ dedicados a la resolución de problemas.

Finalmente, este modelo no pretende describir la realidad, por que todas las proposiciones en las que se fundamenta el modelo son normativas, esto quiere decir, indican cómo deberían funcionar las organizaciones y no necesariamente cómo funcionan realmente. Sin embargo, recurrimos a ellos porque nos aportan instrumentos útiles para organizar y simplificar los problemas complejos, es decir, nos ofrece una ventaja como dispositivo para la solución de problemas.

5.2. EL MODELO ORGANIZACIONAL

Proposiciones:

1. Las organizaciones deberían funcionar para satisfacer las necesidades Psicológicas y sociales fundamentales de los individuos, necesidades estas de autonomía y control sobre su propio trabajo, de participación en las decisiones que los afectan y de compromiso con los objetivos de la organización.
2. Las organizaciones deberían estructurarse de tal suerte que maximizaran el control, participación y el compromiso individual en todos los niveles. Distribuye la responsabilidad de la toma de decisiones entre todos los niveles de la organización.
3. Un proceso efectivo de la toma de decisiones en las organizaciones depende de la creación de grupos eficaces de trabajo.

⁶⁷ Los analistas piensan los problemas a partir de modelos conceptuales, desde los cuales los analistas preguntan y responden: ¿Qué ocurrió? ¿Por qué ocurrió? ¿Qué ocurrirá?. Tales supuestos son centrales en las actividades de explicación y predicción (Allison, 1996: 120-121).

⁶⁸ El objetivo de una explicación es mostrar como una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que se enfrentaba.

⁶⁹ Los modelos conceptuales son las redes que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular.

⁷⁰ Esto es, conjunto de partes funcionalmente integradas entre sí, capaces de llevar a cabo acciones concertadas en torno a un propósito común.

4. El proceso de implementación, necesariamente, un proceso de creación de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implementación. (Elmore, 1996: 205; y Gutiérrez, 1996: 101-102).

Los gobiernos perciben los problemas a través de sus sensores de sus organizaciones. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que precisan las organizaciones, es decir, cada organización percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente. Actúa de manera cuasi-independiente. Dividir un problema en factores permite que se presente una atención más especializada a las diversas facetas particulares de los problemas, cosa que sería imposible que los dirigentes del gobierno trataran de resolverlos por ellos mismos, pero son pocos los problemas importantes que caen exclusivamente en el ámbito de competencia de una única organización. En este sentido, cuando el gobierno trata cualquier problema importante su comportamiento refleja y es el producto de varias organizaciones coordinadas parcialmente por los directivos gubernamentales. La coordinación requiere procedimientos operativos estandarizados, reglas de elección. Para estar seguros de que el comportamiento de cientos de personas podrán conducir a una actuación confiable, es necesario contar con “programas” establecidos.

Desde este punto de vista, la política se elabora en la cúspide y se implementa en la base.

Los grupos de trabajo eficaces se caracterizan por el acuerdo en torno a los objetivos, la comunicación abierta, la confianza y el apoyo mutuo, el aprovechamiento pleno de las aptitudes de sus miembros y el manejo adecuado de los conflictos. La mayor parte de la responsabilidad de las decisiones recaería en los niveles inferiores de la organización; el énfasis de la actividad organizacional sería el grupo de trabajo, compuesto por personas comprometidas en una tarea común; por último, la información (declaraciones de propósitos, los juicios de evaluación y la expresión de los cambios necesarios) sería transmitida con agilidad y sin temor de que acarreará consecuencias sociales negativas, a través de todos los niveles de organización.

Los elementos esenciales de este modelo son: el énfasis en la motivación y el compromiso de los individuos (sentido de participación, propiedad en el proyecto), la importancia central de grupo de individuos con fuertes relaciones interpersonales y la crítica explícita a las nociones convencionales sobre la eficiencia organizacional (Elmore, 1996: 228).

En conclusión, la capacidad de implementación se origina *en la base de las organizaciones, no en la cúspide.*

5.3. PROCESO BUROCRÁTICO

Proposiciones:

1. Los dos atributos centrales de las organizaciones son la autonomía y la rutina.
2. El predominio de los atributos anteriores significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y dispersarse entre pequeñas unidades.
3. El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina.
4. La implementación consiste en identificar el lugar en que se concentra la autonomía y en establecer cual de los repertorios de rutinas de una organización requiere modificaciones (Elmore, 1996:205; y Gutiérrez, 1996: 102).

La idea de estudiar las organizaciones como entidades burocráticas y la construcción del tipo ideal de esa institución social se debe a Max Weber⁷¹ (Simon, 1974: 53). Para Weber el nacimiento de las burocracias fue inherente al desarrollo de las instituciones sociales del mundo moderno occidental.

Los líderes que se encuentran a la cabeza de las organizaciones no son un grupo monolítico. Cada uno es, en derecho propio, un jugador en un juego central, competitivo. El nombre de este juego es política burocrática: la negociación a través de canales regulados entre jugadores escalonados jerárquicamente en el gobierno. En contraste con el modelo racional, la política burocrática no ve un actor unitario, sino muchos actores-jugadores, que no se centran en una cuestión estratégica única sino en diversos problemas. En palabras de Graham Allison, cuando la resolución de problemas se divide en distintos factores, se produce la fragmentación del poder (Allison, 1988 : 80 y Elmore, 1996: 207). Se trata de jugadores que toman las decisiones del gobierno no según el criterio de la elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política.

Los dirigentes políticos a la cabeza del aparato, más los hombres que ocupan posiciones en la punta de las organizaciones más importantes, forman el círculo de los jugadores centrales. El poder es compartido. Esto provoca que las “decisiones” y “acciones” del gobierno sean *collages* (Allison, 1996: 115).

⁷¹ Para Max Weber, la burocracia era una forma de organización que sustituía a la autoridad basada en privilegios personales o en la inspiración divina, por un tipo distinto de autoridad, caracterizado por ser impersonal, eficiente, y por estar sometido a rutinas. Sin embargo, con el tiempo ha cambiado y hoy ha llegado a ser una explicación para todos los errores y deficiencias gubernamentales. Recurrimos a términos como “el problema de la burocracia” o “el fenómeno burocrático” para describir aquellas formas de comportamiento de los funcionarios públicos que nos parecen “ineficientes, irresponsables, injustas, onerosas o confusas”.

El problema analítico de este modelo consiste en descubrir en dónde reside la autonomía y de qué modo puede moldearse las rutinas existentes para lograr dar cumplimiento a los propósitos de la política.

En conclusión, sus principales virtudes se encuentran en su capacidad descriptiva: descubre un patrón muy frecuente de fracaso en la implementación, según el cual los controles jerárquicos creados por la administración de más alto nivel con el fin de alterar el comportamiento de los subordinados, resultan simplemente incapaces de afectar las importantes transacciones del nivel operativo. Éstas son las que determinan, en último análisis, el éxito de una política.

5.4. CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN

Proposiciones:

1. Las organizaciones son arenas de conflicto.
2. La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable.
3. El proceso de toma de decisiones en las organizaciones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales.
4. La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes (Elmore, 1996: 233 y Gutiérrez, 1996: 102).

El modelo nos permite captar conceptualmente el sentido del proceso de implementación, sin tener que presuponer la existencia del control jerárquico, sin tener que afirmar que el comportamiento de todos está sometido a un conjunto previsible de rutinas burocráticas y, finalmente, sin suponer que la acción concertada solo puede ir del consenso y el compromiso hacia un conjunto común de objetivos.

Las decisiones negociadas se desarrollan a través de la convergencia, la adaptación y las conclusiones provisionales a las que llegan los individuos involucrados en el proceso, quienes suelen perseguir fines esencialmente independientes entre sí. Las decisiones y acciones de los gobiernos, son resultantes⁷² políticas, en el sentido de lo que finalmente ocurre no es lo que se propuso explícitamente como solución a un problema, sino el producto de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen distintos intereses y diferente capacidad para ejercer influencia (Allison, 1988: 1962; y Elmore, 1996: 237). Cada una de las partes en el proceso de negociación debe fundamentar sus acciones no solamente en sus predicciones respecto de la manera en las que las demás tenderán a responder, sino también sobre el entendido de que las otras

⁷² El término "resultante", tomado de la física, refuerza la idea de que las decisiones son producto de la convergencia (interdependencia de las expectativas) de dos o más fuerzas.

partes están haciendo lo mismo que ella. Así es que la negociación depende tanto de las expectativas compartidas, como las acciones concretas.

En síntesis, el modelo racional, la implementación consiste en el uso hábil de los controles administrativos para lograr que las unidades subordinadas se responsabilicen de niveles de desempeño bien definidos. El modelo del proceso burocrático, la implementación consiste en modificar las rutinas formales e informales de trabajo de una organización con el fin de que se adecue a la declaración del propósito fundamental de la política. En ambos casos, la política se elabora en la cúspide de la jerarquía y se implementa en la base. El modelo organizacional recae principalmente la responsabilidad en los grupos de trabajo de los niveles inferiores de la organización. El modelo del conflicto y la negociación los resultados de la implementación no son más que soluciones temporales negociadas (“resultantes”), que no reflejan ningún acuerdo general en torno a los objetivos.

5.5. OTROS

Los enfoques antes expuestos no significan el agotamiento de las perspectivas posibles para la observación del flujo de una decisión política. Con el objeto de complementar, no reemplazar, los modelos propuestos (por Allison), se plantean tres representaciones adicionales que señalan variantes de la realidad pertinentes a nuestros fines.

Modelo de decisión del pequeño grupo

Contempla las decisiones de política oficial como producto del proceso de interacción de un pequeño grupo (*petit comité*) (Arana, 1990: 126). El modelo se deriva de dos hechos: el primero, hace tiempo del dominio de la psicología social, es que los grupos pequeños poseen una dinámica propia característica; el segundo, es que gran parte de la formulación de política oficiales se hace en situaciones de pequeño grupo. La calidad de la decisión depende en este caso de la interacción de sus integrantes. El conjunto de alternativas en este modelo equivale a la sumatoria de opciones ofrecidas por los miembros del grupo, lo cual estructura una situación en que el grupo, o su dirigente, tiene que decidir dentro de los límites impuestos por las deliberaciones del propio grupo. Entre los conceptos de organización que tienen un papel relevante en el modelo están. Las personalidades de los participantes, la calidad de su representatividad, las prioridades y percepciones derivadas de su idiosincrasia e ideología políticas, así como la dinámica propia del pequeño grupo, por ejemplo: estilo de liderazgo, normas, reglas, integración y cohesión del grupo, etcétera. Debe presentarse especial atención a los múltiples factores que intervienen entre el planteamiento de un asunto y la toma de una decisión, sobre todo a lo que haya sucedido durante las reuniones del grupo.

Modelo del líder dominante

Enfoca la decisión política como resultado del comportamiento y personalidad del líder dominante, ya sea por razones jerárquicas o cualidades propias. La fuerza explicativa de este modelo se deriva de la convicción patrimonialista, o simplemente autoritaria, del propio líder en el sentido de que, finalmente, la decisión “es mi responsabilidad”. En esta situación, las alternativas son exclusivamente las consideradas por el líder; la opción definitiva es, sin más, cualquiera que él elija de acuerdo a sus características y circunstancias. Se asume también que éste es capaz de controlar a todas la burocracias, grupos e individuos pertinentes; de regular tanto el flujo como el acceso a la información y que las prioridades personales, bases de sustentación política y perspectivas del propio líder tienen un peso determinante en su decisión final.

Modelo del proceso cognoscitivo

Postula que las decisiones se derivan de las limitaciones de los políticos para llegar a la raíz de problemas de gran complejidad. La posibilidad de apegarnos a un curso de acción racional tiene el límite que impone nuestra capacidad para procesar información y transmitirla. Esta restricción cognoscitiva condiciona al proceso de decisión política. En este modelo, las características generales e invariables de nuestra actividad mental poseen una importancia primordial: la tendencia a conceptualizar problemas que requieren decisiones, en términos de un solo valor; vincular un solo resultado a cada alternativa disponible; a limitar el análisis a un número reducido de variables; a responder a la incertidumbre con generalizaciones; a usar analogías como atajos hacia la decisión; a ignorar la información discrepante o asimilarla a esquemas preconcebidos y a procurar cierres prematuros del análisis emprendido. Entre las consecuencias de esta hipótesis que inciden negativamente en la calidad de las decisiones debe señalarse, en primer lugar, que los acontecimientos del pasado se emplean muy frecuentemente como analogías para dilucidar acontecimientos contemporáneos; en segundo, que la política tiende a estancarse debido a que los responsables de su diseño y actualización han ocupado puestos semejantes por largo tiempo y se inclinan a guiarse por imágenes anticuadas, resistiéndose a cambios y modificaciones; finalmente, que el sistema global resuelve sus dilemas haciendo uso del incrementalismo desarticulado, mediante pequeños pasos que llevan a soluciones meramente satisfactorias o suficientes.

En conclusión, los modelos son, necesariamente, construcciones abstractas o tipos ideales, pero cabe subrayar que los modelos pueden auxiliar a los analistas y responsables de la toma de decisiones a distinguir con precisión los diferentes tipos de problemas.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1996). “Estudio introductorio, en *La implementación de las políticas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas/4, México, pp. 15-92.
- ALLISON, Graham T. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, GEL (Grupo Editor Latinoamericano), Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 387 pp.
- ALLISON, Graham T. (1996). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos, en Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas/3, México, pp. 119-200.
- ARANA Martínez, J. Francisco (1990). “elementos para el análisis e interpretación de las decisiones políticas”, en *Revista del IAPEM*, núm. 15, enero-marzo, México, pp.117-133.
- ELMORE, Richard F. (1996). “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Luis F. Aguilar Villanueva: *La implementación de las políticas*, 2ª. ed., Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas/4, México, pp. 185-249.
- GUTIÉRREZ Baños Cacho, Fernando (1996). “Implementación de políticas públicas”, en Mauricio Merino (coord.): *Política pública y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 97-119.
- SIMON, Herbert A. (1974). “El comportamiento administrativo”, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, volumen 1, Aguilar, Madrid, pp.52-56.

ANEXO 1

TABLA COMPARATIVA DE LOS MODELOS DE DECISIÓN

<i>Modelo</i>	<i>Autor</i>	<i>Tipo de racionalidad</i>	<i>Agente</i>	<i>Escenario</i>	<i>Objetivos</i>
Racional	Max Weber	Ilimitada	Actor racional Unificado	Único y totalmente conocido	Definidos sin fisuras
Racional limitado	Herbert Simon	Limitada	Actor racional flexible	Espacio abierto con zonas ignotas	Definidos con zonas nebulosas
Incremental	Charles Lindblom	Limitada	Actores comparativos con visiones opuestas	Espacio con acceso variable y zonas oscuras	Múltiples y contradictorios
Mixto	Amitai Etzioni	Flexible	Actor racional	Panorámico con conocimientos de detalles	Unos claros y otros confusos

<i>Información</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Estrategia</i>	<i>Recursos materiales</i>	<i>Recursos humanos</i>	<i>Parámetro de evaluación</i>
Total	Ilimitado	Optimizar, maximizar	Ilimitados	Capacitados	La mejor elección
Parcial	Limitado	Satisfacción	Limitados	Con zonas de irracionalidad	La más satisfactoria
Limitada y fragmentada	Limitado	Llegar a acuerdos	Limitados	Calculadores y con desconocimiento del problema global	Lo posible
Profunda en puntos selectos	Limitado	Jerarquizar y centrarse en lo fundamental	Limitados	capacitados	Jerarquizar los puntos clave

FUENTE: FORESTER, 1992: 324 ; CURZIO, 2000: 192.

CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de este proyecto he podido concluir que las políticas públicas constituyen una opción inteligente para modernizar la operación del gobierno. Éstas son una alternativa útil y necesaria para que el trabajo del gobierno sea inteligente, reflexivo, innovador, creativo, eficaz y público.

Consideradas como cursos de acción (decisiones), en el marco de las políticas públicas, el proceso de toma de decisiones cuenta con etapas complementarias, constituidas por momentos predecisorios y posdecisorios que, aunados al momento específico de la decisión en sí, proporcionan una nueva óptica que posibilitan que la vida social sea conducida no a partir de una construcción vertical, sino teniendo en cuenta las relaciones horizontales, es decir, el diálogo y la discusión abierta que deben darse entre gobierno y ciudadanos para la elaboración de las políticas. Desde este ángulo, las políticas públicas contribuyen al reforzamiento de la vida democrática desde el momento en que toman en cuenta la opinión y la participación de los ciudadanos.

Además me he podido dar cuenta que es de suma importancia para mejorar la autoridad pública, tanto en el ámbito local, estatal y federal, que se debe contar con una unidad profesional de análisis de cursos de acción política que permitan ayudar al político que realmente es quien toma las decisiones y así poderlo proveer de perspectivas comprensivas, asegurarle insumos de información plural para así incrementar el rango de opciones ya que el conocimiento científico no solo podría prever consecuencias posibles y evaluar costos de las acciones, no solo avanzar en el análisis lógico de las concepciones de las políticas sino que, con base a evidencias reales bien probadas, podría avanzar hacia la crítica del presente y el pasado a fin de descubrir en qué grado las tendencias se aproximan a los valores deseados. Es así como los gobiernos pueden mejorar su capacidad de dirección y coordinación en beneficio de la vida pública.

Hoy en día, la gestión pública ha de ser emprendedora, constructiva y altamente profesionalizada. Tiene que definirse como una gestión óptima que permita al gobierno aspirar a la eficiencia adaptativa, es decir, aquella que se consigue respondiendo a circunstancias propias y ajenas para asegurar la calidad de los resultados finales, empleando una racionalidad política, una racionalidad comunicativa. Debe caracterizarse como una gestión inmejorable que permita a la administración pública constituirse en apoyos clave de lo que significa el gobierno de la comunidad, ya que los ciudadanos tienen su propia información y valoración de las cosas; donde las políticas públicas sean palancas del quehacer democrático y el medio eficaz para que los ciudadanos aspiren a tener un gobierno basado en el consenso y en las acciones que transforman la vida pública, en cuanto a vida real, asociada y común.

Nunca ha sido fácil gobernar. Pero lo será seguramente si existe una configuración de las relaciones entre sociedad y gobierno para la toma de decisiones públicas.

Además este trabajo consiguió ampliarme mi conocimiento sobre la existencia de diferentes criterios, técnicas, enfoques y modelos aplicables para la toma de decisiones racionales en el ámbito de las políticas públicas ya que representa un esfuerzo nuevo por modificar la gobernabilidad mejorándola; y dar cuenta que nos encontramos ante una nueva muestra del retraso de los estudios politológicos en nuestro país por la carencia de información documental respecto a la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas.