

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS*

Carlos Hernán González Campo**
Carlos Wladimir Gómez Cárdenas***

Resumen

La toma de decisiones se ha constituido durante los últimos 40 años, en un campo disciplinar de la mayor relevancia para las diferentes esferas político-administrativas. Los diferentes círculos académicos, políticos y organizacionales le han proporcionado un lugar de supremacía al proceso de toma de decisiones. A partir del reconocimiento de la importancia del estudio del fenómeno decisonal, pretendemos inicialmente, explorar los aspectos identitarios entre la toma de decisiones y las Políticas Públicas por medio de una conceptualización general. Seguidamente, y considerando la co-existencia de estas dos esferas del conocimiento, se construirá una

* Artículo Tipo 2: de reflexión. Según clasificación de Colciencias. Este artículo se inscribe dentro de la línea de investigación «Gestión y Evaluación de Políticas» programa y proyectos de tecnología e innovación, la cual busca conocer, documentar o desarrollar diferentes casos de gestión y/o evaluación de políticas, programas y/o proyectos de tecnología e innovación en los diferentes tipos de organización adscritos al grupo de investigación «Gestión Y Evaluación De Programas Y Proyectos» de la facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad Del Valle.

** Economista de la Universidad del Valle, Especialista en Mercadeo y en Gestión del Talento Humano y Magíster en Ciencias de la Organización, Experto en el área de Tecnologías de la Información. Miembro del grupo de investigación en Previsión y Pensamiento Estratégico. Coordinador del Grupo de investigación en gestión y evaluación de proyectos. Autor de libros y artículos en el área de las TICs y la Toma de Decisiones. Actualmente es Coordinador del área de Tecnologías de la información y la comunicación de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. carlosh@univalle.edu.co

*** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Administración Pública de la Universidad del Valle y Candidato a Magíster en Políticas Públicas y Gestión de la misma Universidad. Miembro del grupo de investigación de Gestión y Políticas Públicas. Actualmente se encuentra vinculado con la Universidad del Valle, la Universidad del Pacífico y la Universidad Santiago de Cali, donde se desempeña como Docente Catedrático de seminarios sobre Políticas Públicas, Administración Pública, Problemas Colombianos, Sistemas Políticos, Constitución Política y Doctrinas Políticas. carloswladimir@yahoo.com

explicación que de cuenta del proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas, el cual difiere dada su naturaleza y especificidades, de los procesos de toma de decisiones organizacionales y personales. Este artículo contiene como apuesta epistemológica la construcción de un modelo genérico de Toma de Decisiones en Políticas Públicas, el cual pueda llegar a explicar el fenómeno decisional en los distintos cursos de acción gubernamental.

Palabras claves: Políticas públicas, administración pública, toma de decisiones, modelos y racionalidades en la toma de decisiones.

Abstract

The decision-making has been constituted during the last 40 years, in a discipline field of the greater relevance for different political-administrative spheres. The different academic, politics and organizational circles have provided him a place of supremacy to the process of decision making. From the recognition of the importance of the study of the decisional phenomenon, we initially try, to explore the identification aspects between the decision-making and Public Policies by means of a general conceptualization. Next, and considering the Co-existence of these two spheres of the knowledge, an explanation will be constructed that tell of the process of decision making in public policies, which differs given to its nature and specificities, of the organizational and personal making decision process. This article contain as epistemologic bet the construction of a generic model of decision making in public policies, which can to explain the decisional phenomenon in the different governmental courses of action.

Key words: Public policies, public administration, decision-making, models and rationalities of the decision-making.

INTRODUCCIÓN

La toma de decisiones se ha constituido durante los últimos 40 años, en un campo disciplinar de la mayor relevancia para las diferentes esferas político-administrativas. Los diferentes círculos académicos, políticos y organizacionales le han otorgado un lugar de supremacía en las investigaciones al proceso de toma de decisiones. En los espacios académicos, desde la aparición de la obra de Herbert Simon¹, un gran número de seguidores y detractores han analizado a fondo el fenómeno decisional². En la esfera política, desde la emergencia del *Welfare State* es relevante observar los diferentes cursos de acción y orientación que los gobiernos, operacionizando los instrumentos estatales, han dado a la sociedad. Tales cursos de acción y orientación gubernamental, a partir de los años 50', se relacionan directamente con las Políticas Públicas. En las organizaciones tanto públicas como privadas, aparecen las diferentes decisiones como aspectos vitales para materializar su propio desarrollo. En últimas, todos y cada uno de nosotros invertimos gran parte de nuestras vidas en tomar decisiones que nos orienten hacia la realización de nuestro propio ser, incluyendo en la decisión un conjunto de hechos y valores propios de cada situación (Simon, 1997)³. Es por todo lo anterior que la toma de decisiones se nos presenta hoy por hoy, como uno de los puntos centrales de la vida de las diferentes sociedades humanas, analizadas como sistemas sociales en términos de Luhmann⁴.

A partir de este reconocimiento de la importancia del estudio del fenómeno decisional, pretendemos inicialmente, explorar los aspectos identitarios entre la toma de decisiones y las Políticas Públicas por medio de una concep-

¹ Expuesta en otros textos en su obra principal: el comportamiento Administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa, con varias ediciones en diferentes idiomas, para el presente artículo utilizaremos la última versión en inglés que incluye comentarios del autor en cada capítulo.

² Autores como Richard Cyert y James March, Michel Crozier, Johan Olsen, Kenneth Boulding, Charles Lindblom, Graham Allison and Zelikow Philip, entre otros.

³ Según los comentarios del autor en el capítulo 1, incluidos en esta versión, cada decisión comprende la selección de una meta y un comportamiento relacionado con la misma.

⁴ La sociedad funciona como un conjunto de sistemas organizacionales o sociales compuestos por decisiones que generan sus propios elementos y que definen sus relaciones con su entorno, funcionando en términos de decisiones. (Luhmann, 1997),

tualización general. Seguidamente, y considerando la co-existencia de estas dos esferas del conocimiento, se construirá una explicación que de cuenta del proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas, el cual difiere dada su naturaleza y especificidades, de los procesos de toma de decisiones organizacionales privadas y personales.

LA TOMA DE DECISIONES

Cuando hablamos de toma de decisiones, necesariamente nos tenemos que relacionar con un verbo rector en dicho proceso: decidir. ¿Qué significado tiene este verbo y que implicaciones aparecen, a partir de su puesta en marcha, para los seres humanos? Decir, evidentemente connota una acción por la cual un ser humano realiza una selección entre múltiples alternativas posibles. Dicha selección, causará un curso de acción en determinado sentido. Las implicaciones de las decisiones⁵, aparecen una vez estas se implementan, como consecuencias lógicas de la determinación de dicho curso de acción. En relación a la disciplina de las Políticas Públicas, el curso de acción determinado es de naturaleza gubernamental, el cual se pone en marcha o implementa a través de la operacionalización de distintos instrumentos de poder concentrados en el Estado.

Decidir, es una conducta eminentemente humana, en la medida en que sólo se puede llevar a cabo a través del intelecto que únicamente poseen los seres humanos. Al relacionarse la toma de decisiones con conductas eminentemente humanas, aparece como materia de estudio de diversas disciplinas del conocimiento tales como la Ontología, la Psicología, la Epistemología, el Psicoanálisis, la Filosofía, la Administración, la Economía, la Sociología, la Metodología y la Ciencia Política, entre otras. No pretendemos agotar aquí las importantes conclusiones que de la toma de decisiones se han obtenido desde cada una de estas disciplinas del conocimiento; sino

⁵ Según Boulding, conceptualmente una decisión siempre implica que el cambio de estado en cuestión no es solamente el único posible estado, y que existe al menos otra posibilidad. Una decisión, implica una elección. (Boulding, 1966)

simplemente conceptualizar y explicar el fenómeno decisonal en relación a las Políticas Públicas⁶.

Con relación a los argumentos que sin importar el tipo de organización sea privada o pública, son muy similares, algunos autores como SATW, plantean que: «El tomador de decisión administrativo intenta complacer tantas personas como sea posible, incluyéndose el mismo, así agregando un matiz político a los procesos de decisión». (Staw, 1980). El presente artículo planteamos diferencias para tener en cuenta entre las dos disciplinas.

El proceso de Toma de Decisiones

Existe en nuestros días, dentro de las diferentes disciplinas del conocimiento, un acuerdo más o menos general de lo que es un proceso de toma de decisiones. Dicho proceso contiene por o menos seis fases o etapas que se deben seguir en la toma de una decisión. La primera de estas etapas corresponde al análisis de la problemática a resolver o solucionar. En esta primera etapa se identifican las causas que pueden estar generando la situación percibida como problemática.

Una segunda etapa se relaciona directamente con la formulación de las alternativas que puedan llegar a atender la situación problematizada, en esta etapa se exploran soluciones que puedan llegar a resolver las diferentes causas generadoras del problema. En tercer lugar encontramos la identificación de criterios de evaluación, esta etapa construye los elementos claves para ubicar los niveles de satisfacción frente a la solución del problema. Define si se quiere, los objetivos a alcanzar en el proceso de toma de decisiones.

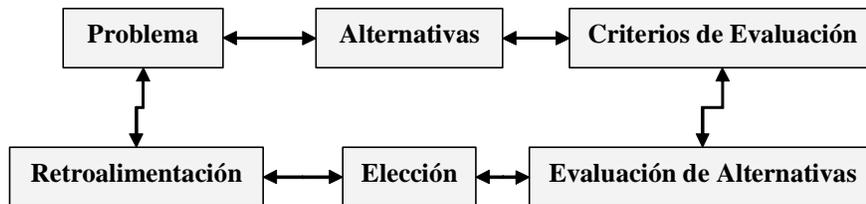
La cuarta etapa se relaciona con la evaluación de las alternativas formuladas y se soporta en la etapa inmediatamente anterior. Evaluar significa aquí, construir juicios de valor que se compararán entre las diferentes alternativas. En quinto lugar se encuentra la elección de la decisión que se va a implementar. Aunque en todas las etapas anteriores se han practicado ejercicios decisonales (todas las etapas del proceso implican toma de

⁶ Herbert Simon, en los comentarios del capítulo 1, plantea que a diferencia de las decisiones personales o privadas en las decisiones públicas se deben incluir además de hechos y valores, términos como: justicia, libertad y bienestar general que no son parte del desarrollo administrativo, pero deben tenerse en cuenta en el contexto de lo público. (Simon, 1997).

decisiones), en esta quinta etapa la decisión adquiere su máxima expresión, ya que de esta dependerán las consecuencias que traerá consigo el proceso de toma de decisión. Por último tenemos la sexta etapa de retroalimentación, en la cual se pretenderá aprender bajo el método de ensayo – error de la decisión implementada. Dichos aprendizajes serán claves para futuros procesos de toma de decisión que pretende inclusive resolver las mismas situaciones concebidas como problemáticas⁷.

A pesar de las múltiples críticas que puedan hacerse al proceso de toma de decisiones que se ha elucidado muy brevemente, este llega a ser bastante funcional para explicar cómo toman las decisiones las personas o los colectivos de personas en los diferentes ámbitos de las sociedades humanas. El esquema que se presenta a continuación resume la explicación dada sobre el proceso de toma de decisiones.

DIAGRAMA No. 1.
EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES



A pesar del acuerdo disciplinar del proceso de Toma de Decisiones y de lo ilustrativo de las explicaciones que encontramos a partir de dicho proceso, este no puede entenderse como algo genérico para las diferentes disciplinas que lo consideran. En este sentido, se hace necesario considerar un proceso específico de Toma de Decisiones referido a las Políticas Públicas que tenga en cuenta sus diferentes consideraciones, características y especificidades propias de la disciplina. El proceso genérico de Toma de Decisiones

⁷ Este es el resultado de la ampliación del modelo planteado por los autores en el texto: «A Garbage Can Model of Organizational Choice». (Cohen, March y Olsen, 1972).

ilustrado con anterioridad, no alcanza, por lo tanto, ha explicar de manera determinada cómo se toman las decisiones en Políticas Públicas⁸.

EL FENÓMENO DECISIONAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS

De manera generalizada se puede afirmar que una decisión es una elección que se hace entre varias alternativas disponibles, la complejidad de una decisión puede ser medida por: el número de alternativas consideradas, número de criterios utilizados y la dificultad percibida de la tarea de evaluación para identificar condiciones bajo las cuales las técnicas de evaluación son exitosas. (Nutt, 1998).

Por su parte, una Política Pública⁹ tal como lo afirma Meny y Thoenig se presenta generalmente como un programa de acción que desarrolla el Estado en un sector determinado de la sociedad o en un espacio claramente determinado. De acuerdo con estos autores, las Políticas Públicas se clasifican¹⁰ en Políticas Públicas sectoriales y Políticas Públicas territoriales. La diferencia fundamental entre ambas tiene que ver con el número de centros de decisión del cual emana la Política Pública. Para el primer caso (sectoriales) existe un solo y único centro de poder decisional¹¹. Para la segunda tipología (territorial) existen múltiples centros decisionales¹².

⁸ El modelo burocrático de las organizaciones refleja una buena definición de la estructura de autoridad y una buena definición de los objetivos para la organización, la cual tiende a influir en el uso de un tipo de decisión estratégica, optimizada o más racional. (Pfeffer y Salancik, 1974)

⁹ No intentamos desconocer las múltiples y bien elaboradas conceptualizaciones que se han hecho sobre Políticas Públicas. Simplemente aceptamos y desarrollamos la de Meny y Thoenig para efectos del presente artículo, ya que se corresponde con nuestros intereses epistemológicos.

¹⁰ Hacemos aquí la misma aclaración anterior.

¹¹ Los Centros de Poder Decisional aparecen como los espacios de los cuales dimanan las diferentes decisiones públicas. Tales espacios para el caso Colombiano pueden ser los diferentes despachos públicos del orden nacional (Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios, Departamentos Administrativos) y otros como los Consejos y Comisiones (Consejos Superiores de la Administración, Consejos de Ministros, Comisiones Intersectoriales, Consejo Superior de Política Económica y Social (CONPES), Comisión Asesora de las Relaciones Exteriores, Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y Consejo Superior de Comercio Exterior)

¹² Para este caso en Colombia, aparecen las entidades del sector descentralizado tales como las Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales y las diferentes Entidades Territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios).

Además de dicha diferencia existe otra que tiene que ver con el campo de acción de las políticas sectoriales y territoriales. En cuanto a las sectoriales, el campo de acción es eminentemente horizontal; es decir, entre agencias estatales y se relaciona con el nivel global-central del Estado-Nación. Por su parte, en las territoriales, el campo de acción es vertical; es decir, entre los niveles subnacionales (local-regional) y se desprende del nivel global-central del Estado-Nación. (Meny y Thoenig, 1996)

Al puntualizar conceptualmente estas dos esferas del conocimiento (toma de decisiones y Políticas Públicas), describiremos ahora las características fundamentales y la relación existente entre dichas esferas del conocimiento.

En primera instancia, hablaremos de la importancia de la toma de decisiones. Esta importancia de las decisiones según Simon, depende de dos variables principalmente. Por un lado, el número de personas afectadas por la decisión y por otra parte la cantidad de recursos comprometidos o involucrados en la decisión (Simon, 1975). Teniendo de referencia estas dos variables en cuanto a la importancia de las decisiones, podemos colegir que las decisiones en Políticas Públicas son de primera importancia, ya que una de las más relevantes características de las Políticas Públicas tiene que ver con su carácter universalista¹³; es decir, su carácter público, la afectación de la totalidad de los elementos de un universo específico, que para nosotros corresponde a fracciones o sectores de la sociedad colombiana, según sea el caso o la política pública. A su vez, la cuantía de recursos se relaciona directamente con la anteriormente descrita, ya que a mayor universo mayor será la cantidad de recursos a destinar. En Políticas Públicas los recursos orientados son cuantiosos en relación a los recursos que se pueden destinar para la implementación de una determinada decisión en la esfera de lo privado. Por tales razones, las decisiones en Políticas Públicas connotan mayor relevancia que las decisiones que se toman en la esfera de lo privado.

En segundo lugar, la prioridad de las decisiones se encuentra directamente relacionada con la variable tiempo en el acto decisional. En este sentido, Blank afirma que tomar una decisión puede tomar meses y aún años. Empero, pueden existir otra serie de decisiones que se deberán tomar en el

¹³ Características similares a las atribuida a los bienes públicos, quizás la mas importante, la no exclusión.

acto. Dependiendo entonces de los tiempos con que se cuente para tomar decisiones, encontraremos la prioridad de las mismas. A mayor tiempo menor prioridad y viceversa (Blank, 1990). En Políticas Públicas el grueso de las decisiones a tomar adquieren gran prioridad debido a los cortos tiempos político-administrativos, que las diferentes y por lo general urgentes problemáticas políticas le dan al proceso. De esta manera los decidores se ven obligados a afinar su capacidad de respuesta.

En tercera instancia aparecen los niveles de certidumbre-incertidumbre de la decisión. Dichos niveles según Simon se relacionan directamente con la variable información. La cantidad de información que se obtenga para tomar una decisión, determinará el nivel de certeza o incertidumbre, entendiendo evidentemente, que bajo ninguna posibilidad se podrá llegar a la absoluta certeza ni tampoco a la absoluta incertidumbre. De igual forma, las probabilidades serán más objetivas frente a la decisión si se obtiene mayor información; y viceversa, serán más subjetivas cuando se considere menor información. (Simon, 1975)

En cuarto lugar encontramos la clasificación o tipología de las decisiones. En cuanto a esta, tenemos decisiones programadas y decisiones no programadas. «Las decisiones programadas son rutinarias y repetitivas y para las que se han desarrollado procedimientos para tomar decisiones (...) Las decisiones no programadas son para resolver problemas que no surgen con frecuencia, que tienen poco o ningún precedente, que no son comunes. Estas decisiones son relativamente no estructuradas y generalmente requieren un enfoque más creativo de parte del que toma las decisiones.» (Blank, 1990: 80). En Políticas Públicas podemos observar ambas tipologías y podríamos igualmente matizarlas dependiendo del decidor¹⁴. Las decisiones programadas si se quiere, obedecen más al orden de los aparatos administrativos implementadores de las distintas Políticas Públicas (Burocracias tanto públicas como privadas). La proceduralización con que se opera para

¹⁴ En términos de Argyris, el mundo esta orientado hacia el poder en el cual, «quien controla» es el tema central que eclipsa «lo que es realizado» o «quien apoya a quien». Este es exactamente un mundo tan enfocado en el poder, donde es mas difícil de establecer niveles de franqueza y confianza entre los participantes, y la «auto-actualización» se convierte en sinónimo de anarquía. (Simon, 1973), de esta definición y su implementación puede depender la metodología para la formulación de las Políticas Públicas.

tomar tales decisiones programadas contiene los diferentes procedimientos a seguir bastante bien especificados. En cuanto a las decisiones no programadas, estas se encuentran más cercanas a los *policy makers*¹⁵ debido a la naturaleza y complejidad de los problemas políticos que intentan resolver.

Las decisiones en Políticas Públicas también pueden ser individuales o colectivas, dependiendo del número singular o plural de personas que participen en el proceso de toma de decisión. En relación a esta última tipología, para la disciplina de las Políticas Públicas importan a nivel grupal o colectivo¹⁶; es decir, una acción por medio de la cual un conglomerado humano en particular (grupos o actores de diversa naturaleza) realiza una selección entre múltiples alternativas posibles, la cual le apunta a resolver situaciones concebidas como problemáticas en el universo de lo político. Decidir, como ya anotábamos y para el caso de la disciplina de las Políticas Públicas no es la excepción, es una conducta eminentemente humana en la medida en que se adelanta a través del intelecto que sólo poseen los seres humanos. Sin embargo, para dicho campo disciplinar connota una serie de aspectos importantes (racionalidad de los *stakeholders*¹⁷, relaciones de poder, escenarios estatales, entre otros), los cuales deberán ser tenidos en cuenta ya que son propios de la misma naturaleza humana y de las Políticas Públicas.

Como podemos observar, el proceso de toma de decisiones se encuentra a la orden del día en Políticas Públicas. Existe una fuerte relación entre estos dos campos del conocimiento¹⁸. No se pueden concebir Políticas Públicas sin llevar a cabo procesos de toma de decisiones. Determinar y decidir ciertos cursos de acción gubernamental es una labor cotidiana para los distintos gobiernos de turno. Decidir entonces, se correlaciona directa-

¹⁵ Entendidos como los hacedores de las diferentes Políticas Públicas.

¹⁶ No implica esto que las decisiones en Políticas Públicas sean únicamente del tipo grupal o colectivo. Pueden existir decisiones individuales en dicho campo del conocimiento. Empero, para efectos metodológicos y de cara al propósito epistemológico de este artículo (construcción de explicación del proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas) se hablará de decisiones grupales o colectivas en materia de Políticas Públicas.

¹⁷ Conjunto actores o de grupos de interés o de presión.

¹⁸ Incluso Simón, en las nuevas ediciones de su obra principal, plantea el complemento de su análisis, involucrando desarrollos conceptuales para decisiones en el sector Público, un ejemplo es el concepto de autonomía, incluido dentro de los comentarios al capítulo 3, que lo define como la variable que revela la diferencia entre lo Público y lo privado. (Simon, 1997).

mente con el espíritu y la naturaleza propia de las Políticas Públicas, en la medida en que toda decisión en Políticas Públicas implica una acción. Toma de decisiones y Políticas Públicas son dos campos disciplinares concomitantes, en la medida en que no se pueden concebir Políticas Públicas sin Tomar Decisiones, por ello es que la toma de decisiones es tan relevante y tan de primera mano para la disciplina de las Políticas Públicas.

Así, como en las decisiones es posible evaluarlas para definir si son buenas o correctas, dependiendo de los objetivos del tomador de la decisión, en las Políticas Públicas su evaluación también es realizada por el cumplimiento de los objetivos (Lindblom, 1959)¹⁹.

La toma de decisiones en Políticas Públicas busca principalmente resolver situaciones percibidas por parte de los gobiernos como problemáticas²⁰. Los programas de acción gubernamental que se desarrollan en los diversos sectores de la sociedad, a través de la operacionalización de instrumentos estatales, persiguen la solución de problemas en dichos sectores. La problemáticas que se buscan resolver poseen una especificidad propia, ya que se trata de problemas políticos y no de otro tipo de problemas, ni organizacional, ni personal, ni de ninguna otra naturaleza.

Según Roth, la particularidad de estos problemas radica en que un problema político se construye de manera distinta a como se construye otro tipo de problemática. El problema político, inicia siendo un problema personal o particular; es decir, una situación en la cual un individuo percibe y quiere cambiar la diferencia existente entre lo que esta viviendo y lo que quiere vivir en cualquier circunstancia de la vida cotidiana. Si esta situación es percibida al mismo tiempo por otro número importante de individuos, es posible que ya no sea un problema personal, sino que se haya transformado en un problema social, lo que evidencia el traspaso del problema individual al problema social reside principalmente en la afectación colectiva que el problema tiene sobre un grupo de personas en una sociedad. La siguiente

¹⁹ Lindblom plantea que para mostrar que una política es equivocada, no es posible ofrecer un argumento abstracto al plantear que los objetivos importantes no se pueden lograr; en cambio es necesario argumentar que otra política tiende a ser más preferida.

²⁰ Según Blank, «una condición necesaria para tomar decisiones es que exista un problema. Si no hay un problema, no hay necesidad de tomar decisiones, y hay un problema cuando existe una diferencia entre una situación actual y una situación deseada.» (Blank, 1990: 82)

transformación ocurriría cuando el problema social se hace visible por distintos medios a la autoridad política competente. En ese momento podemos hablar de un problema político, ya que se ha buscado desde la sociedad su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública o política.

Una vez se ha construido el problema político aparece el requerimiento de su inscripción en la agenda política²¹ (*agenda setting*), la cual no garantiza su resolución en Políticas Públicas, es decir su institucionalización. En el proceso de inscripción aparecen multiplicidad de actores²² de diversa naturaleza (políticos, administrativos, sociales, económicos, académicos, científicos, morales, culturales, etc.), los cuales buscan expresar y materializar sus intereses frente a la situación concebida como problemática. A partir de allí se hace necesario la institucionalización del problema político y que además se manifieste la voluntad política de la autoridad competente para resolver la situación problematizada, para lo cual es requisito también la notoria y amplia diferencia entre el ser y el deber ser de las situaciones concebidas negativamente.

En Políticas Públicas «de manera simplificada se puede ver la decisión desde dos enfoques. Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones, y otro desde el punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla. En el primer caso el decisor hace la diferencia y en el segundo son la variables externas las que determinan la decisión» (Roth, 2003: 87).

Soportados en estos dos enfoques se han elaborados una serie de modelos de toma de decisiones que han intentado explicar cómo se toman las decisiones en las diferentes esferas de la vida humana. Dentro de las más importantes construcciones tenemos el Modelo de Racionalidad Absoluta, el Modelo de Racionalidad Limitada, el Modelo de Racionalidad Económica,

²¹ «El término de agenda se utiliza para indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención activa de las autoridades públicas legítimas». (Roth, 2003: 57)

²² Los actores son agentes colectivos o individuales de distinta naturaleza que buscan participar con unos objetivos e intereses bastante concretos en el proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas.

el Modelo Incremental o de Ajustes Marginales y el Modelo Pragmático, entre otros. Veamos a continuación en qué consisten cada uno de estos modelos.

El concepto de racionalidad es muy importante porque intenta definir o analizar el comportamiento del individuo en un proceso teniendo en cuenta sus metas, este comportamiento es único, no solo de cada individuo, sino de cada situación de incertidumbre, entendiendo que un individuo puede actuar de forma diferente en una situación que en otra²³.

Es posible analizar un concepto apuesto al de racionalidad, que sería la irracionalidad, el mismo aunque puede tener varios significados, solo se puede juzgar al analizar el comportamiento de un individuo, que se comporta por impulsos particulares, inconsistentes con sus metas, estas acciones son irracionales porque esta procediendo en hechos incorrectos o ignorando hechos relevantes para el alcance de sus metas (Simon, 1985).

La racionalidad absoluta de manera general supone la no existencia de límites en el proceso de toma de decisiones. El decidor no encuentra elementos que limiten su acción o su decisión. La racionalidad absoluta supone entonces además de la inexistencia de límites a la razón humana, la linealidad en el proceso de toma de decisiones, donde los pasos descritos se siguen uno a uno perfectamente y la plena libertad del decidor frente al proceso mismo, donde no existen variables externas que modifiquen sus intereses.

Este enfoque proviene de la economía clásica donde utilizando diferentes supuestos se intentan eliminar los límites de la realidad, el motor de la racionalidad absoluta es la racionalidad económica donde cada agente económico o tomador de decisiones busca obtener el máximo beneficio posible en el mercado²⁴.

La racionalidad limitada se constituye en la antítesis del anterior modelo de toma de decisiones. La racionalidad absoluta se ha concebido como un proceso bastante idealizado y por tanto alejado de la realidad, donde los

²³ Simon plantea, la racionalidad de un individuo solo puede medirse en el mundo real. (Simon, 1985).

²⁴ De la misma forma como en la realidad es imposible la racionalidad absoluta, alcanzar la maximización en la mayoría de los procesos tampoco ocurre. (Cyert, Simon y Trow, 1992).

decidores no cuentan con esa linealidad, libertad y «racionalidad absoluta» para tomar las decisiones²⁵.

A partir de tales soportes, Herbert Simon²⁶ demostró la inexistencia del modelo de racionalidad absoluta constituyendo los límites (tiempo, recursos, información, etc...) a los que se enfrenta una persona cuando toma una decisión. Si la racionalidad absoluta nos ilustra de *cómo deberían tomarse* las decisiones (carácter idealista), la racionalidad limitada nos plantea muestra *cómo se toman* las decisiones (carácter realista).

El carácter realista en el proceso de toma de decisiones en relación a las Políticas Públicas, implica que La búsqueda es obstaculizada antes de que alternativas óptimas puedan ser identificadas, resultando en decisiones simplemente satisfactorias que tienden a ser seleccionadas de forma simple y aceptable en vez de soluciones óptimas (Astley, Axelsson, Butler, Hickson y Wilson, 1982). El juicio o la intuición, en Políticas Públicas juegan un papel muy importante, cuando el tomador de la decisión, debe elegir una alternativa que para *el* es verdadera o falsa, sin poseer toda la información, el tiempo suficiente u otras variables para comprobarlas. El juicio es el motor que mueve al decisor en entornos de incertidumbre (Simon, 1997), entornos muy frecuentes en la formulación de Políticas Públicas.

Una buena explicación del proceso de elección es el planteado por Crozier, «En realidad el hombre nunca ha sido capaz de encontrar las soluciones *óptimas* y ha debido contentarse con las simplemente *satisfactorias* que respondan a uno o varios criterios particulares, menores por lo general, con respecto a la complejidad de su problema» (Crozier, 1969).

El modelo de racionalidad incremental o de ajuste marginales fue ideado por el Politólogo Norteamericano Charles Lindblom en el año de 1965. En este modelo se acepta que las decisiones en general y las decisiones en Políticas Públicas en particular, no son más que ajustes incrementales o marginales que tiene en cuenta la experiencia de anteriores decisiones. Los problemas políticos que intenta resolver las diferentes Políticas Públicas, no

²⁵ Para entender y predecir el comportamiento humano, tenemos que lidiar con las realidades de la racionalidad humana, que es, una racionalidad limitada. (Simon, 1985)

²⁶ Genera nuevos aportes en lo comentarios del capítulo 4, incluyendo a la MOTIVACIÓN y la EMOCIÓN, como dos características importantes en el comportamiento de los seres humanos, haciéndolos mas complejos. (Simon, 1997).

se solucionan total y plenamente por la implementación misma de tales o cuales Políticas Públicas, sino que la solución aparece de manera incremental o marginal debido a la complejidad de los mismos. Además se fundamentan en procesos anteriores de toma de decisiones en Políticas Públicas²⁷.

El modelo pragmático-democrático fue ideado por el cientista político y social alemán Jurgen Habermas como una elaboración ecléctica entre los clásicos modelos decisionista y tecnocrático. «El primer modelo corresponde a la concepción clásica de la decisión política que postula la subordinación del científico al decidor político (...) El modelo tecnocrático invierte la relación anterior subordinando el político al experto» (Roth, 2003, p. 103).

En relación a estos dos (Decisionista y Tecnocrático), el modelo pragmático pretende entonces lograr «una conciliación entre la posición que legitima la decisión tomada a partir de la razón científica y la razón que se justifica a partir de criterios y valores políticos «irracionales». Habermas estima que es posible esta conciliación por medio de la organización del diálogo interpartes y con la introducción de un tercer actor clave para la democracia que es el público (...) El modelo pretende así conciliar el saber técnico y los valores mediante el diálogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizaje y de empatía (Roth, 2003, p. 103).

Simon plantea que el *Homo politicus*, actúa con racionalidad subjetiva y procesal, partiendo de la caracterización de la situación política, como una representación de la realidad, donde las metas y las problemas dependen del comportamiento de los individuos tomadores de las decisiones y presumiendo que el proceso de su actuación es realizado de acuerdo con un sistema de valores cuyas consecuencias de comportamiento pueden ser valoradas²⁸.

²⁷ Las decisiones de los administradores individuales, por cierto, deben ser integradas con las decisiones de otros para la formulación de las políticas públicas. Esta integración de las decisiones individuales se ha convertido en la mayor preocupación de la teoría organizacional, y la forma en que los individuos toman decisiones necesariamente repercute en la forma como estas decisiones son mejor enlazadas con otras. (Lindblom, 1959)

²⁸ Conclusión que se puede plantear al relacionar los comentarios de Simon a su capítulo 4, del libro del Comportamiento Administrativo (1997) y al integrarlo con algunos desarrollos propuestos en *Human Nature in Politics: The dialogue of Psychology with Political Science* (1985).

Otro elemento importante para analizar al relacionar la toma de decisión con las Políticas Públicas son las relaciones de poder²⁹, generadas entre otras, por las estructuras jerárquicas de la organización administrativa y política del estado, por las estructuras de los partidos políticos o incluso por el poder que ejerce los ciudadanos, ya sea por el control a la gestión o por la afinidad política, estas relaciones de poder incluyen en la toma de decisiones y espacialmente en la formulación de las Políticas Públicas.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Elucidados los diferentes modelos de toma de decisión, pretendemos ahora construir un explicación propia del proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas. Presentamos a continuación las características más importantes de dicho proceso de toma de decisiones.

El proceso de toma de decisiones es uno de los rangos más significativos para caracterizar una Política Pública, ya que en él se resume su fundamento y su racionalidad, además del entendimiento de las relaciones sociales o de poder que se establecen entre los múltiples grupos o actores interesados (*stakeholders*) de una Política Pública³⁰.

La explicación del proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas que se presentará, busca constituirse en una herramienta funcional que aporte de manera general al campo del conocimiento de las Políticas Públicas. A partir de una conceptualización general y el esbozo de sus presupuestos básicos, se construirá la explicación del proceso de toma de decisiones referido a las Políticas Públicas. Su soporte teórico se encuentra en los fundamentos de la toma de decisiones y la Teoría de las Políticas Públicas esbozados anteriormente.

²⁹ El poder es un factor universal para la existencia societal, establecido en el mundo de la experiencia viviente, definiendo niveles de confianza y reducciones de la complejidad que define a cada sistema social. (Luhmann, 1995).

³⁰ Allison y Philip., plantean en su texto *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis de 1999*, que una forma de asumir el comportamiento gubernamental puede ser entendiéndolo como una analogía con los actos convenientes de los individuos.

Presupuestos Básicos del Proceso

Los presupuestos básicos del proceso obedecen a la lógica y racionalidad del mismo. Estos buscan fundamentalmente darle coherencia epistemológica y pragmática al proceso, además de crear una línea base de entendimiento entre la explicación construida y la praxis de las Políticas Públicas.

Como presupuestos básicos del proceso encontramos seis elementos principalmente. En primer lugar, el proceso concibe a las Políticas Públicas como marcos de acciones gubernamentales en los cuales la sociedad por intermedio de sus representantes soluciona gradualmente las situaciones concebidas y representadas como problemáticas. En este sentido, acepta y se soporta transversalmente en la noción de racionalidad incremental o incrementalista formulada por Charles Lindblom en 1965, ya que los problemas políticos no se solucionan definitivamente, debido a su magnitud y complejidad, sino que las acciones gubernamentales a través de Políticas Públicas, superan o solucionan las situaciones concebidas como problemáticas de manera incremental o gradual. Por lo tanto, el primer supuesto del proceso considera a las Políticas Públicas no como recetas mágicas que al implementarlas obtendremos la solución de los diversos problemas políticos, sino como marcos de acción gubernamental en los cuales los diferentes actores deciden resolver gradualmente los problemas políticos.

En segundo lugar, el proceso ubica como variable clave de la Toma de Decisiones en Políticas Públicas al Poder, entendido este, como un fenómeno propio del quehacer político y como la capacidad de lograr objetivos políticos a través de la persuasión y la movilización de recursos o instrumentos de poder mismo. El proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas, depende fundamentalmente de los recursos de poder movilizados por los diferentes grupos o actores interesados en la situación problemática, así como de la capacidad de los mismos (*stakeholders*) de persuadir a los demás grupos o actores y posteriormente consolidación de los intereses propios en la decisión, en las relaciones de los sistemas políticos hay un énfasis en el poder, la lucha interna y la experiencia; dejando a un lado al orden, la cooperación, y la resolución de problemas. (March, 1962).

En tercer lugar, el proceso supone que aunque formalmente la Toma de Decisiones en Políticas Públicas dimane de la autoridad gubernamental

competente, en la realidad interviene en dicho proceso un número plural de grupos o actores, los cuales son de distinta naturaleza (políticos, económicos, sociales, culturales, administrativos, académicos, científicos, etc...); y además manifiestan asimetrías de poder entre ellos, es decir presentan en la praxis diferentes capacidades para movilizar recursos de poder y persuadir a sus semejantes. Sin embargo, estas asimetrías de poder pueden llegar a ser corregidas en la práctica por medio de coaliciones o alianzas de interés generadas entre los distintos grupos o actores³¹.

En cuarto lugar, el proceso supone la escasez de recursos en la Toma de Decisiones en Políticas Públicas. Las situaciones concebidas como problemáticas, doblan los recursos que los Estados disponen para ellas. Las problemáticas requieren para ser atendidas recursos de toda naturaleza que el Estado en muchas ocasiones no posee. Esta situación complejiza la toma de decisiones en Políticas Públicas ya que la agenda política debe priorizar acciones gubernamentales a seguir para resolver los problemas políticos representados como más relevantes.

En quinto lugar, el proceso se identifica con las racionalidades incremental, técnica, política y económica para la toma de decisiones en Políticas Públicas³², aunque acepta igualmente, la posibilidad del libre albedrío en las decisiones en políticas públicas, ya que estas pueden en muchas ocasiones, no responder a ejercicios propios de la razón humana. El libre albedrío se encuentra a la orden del día entre los diferentes grupos o actores en el proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas, la presencia de dicha multitud de grupos o actores explica por que las decisiones en políticas públicas no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino por el contrario el resultado de la confrontación entre los *stakeholders*.

³¹ March plantea que cada coalición posible de participantes puede tener un cierto «valor» con respecto al entorno que lo rodea, esta afirmación valida según el autor para las firmas, es mas relevante aun para el sector Público, específicamente en la formulación de Políticas Públicas. (March, 1962).

³² No podemos dejar a un lado la importancia de la ética como un componente de la racionalidad, Kenneth Boulding plantea en *The Ethics of Rational Decision en 1966*, que toda actuación de un tomador de decisiones esta «afectada con los intereses de la ética».

En sexto y último lugar, el proceso presupone que las Políticas Públicas, tal y como lo formuló el Politólogo Norteamericano Charles Jones en 1970, tienen un ciclo de vida (*policy cycle*)³³, indistintamente de que cumplan o no sus objetivos iniciales y resuelvan o no las situaciones políticamente problematizadas. El hecho de abolir una política pública fracasada o ratificar y continuar con una exitosa, implica la existencia de un ciclo de vida.

Un modelo genérico de Toma de Decisiones en Políticas Públicas como apuesta epistemológica

Aunque el proceso de Toma de Decisiones en Políticas Públicas³⁴ que se elaborará responde a la idea de ciclo con sus respectivas etapas lógicas o fases, este no pretende ser entendido como un proceso lineal basado en la libertad y racionalidad absoluta de los decidores.

La primera etapa del proceso tiene que ver con el reconocimiento de problemas políticos por parte de las autoridades públicas y/o de los *stakeholders*. Como ya advertíamos los problemas políticos difieren de los problemas organizacionales y poseen su propia especificidad. Los problemas políticos se corresponden con los diferentes acontecimientos o hechos de una sociedad políticamente organizada. Tales problemas pueden llegar a ser de dos tipos: problemas políticos coyunturales o problemas políticos estructurales. La identificación y determinación de tales problemáticas políticas se relaciona directamente con la identificación y determinación de los diferentes intereses y demandas que dimanen de la sociedad.

Durante esta primera etapa, los actores del Sistema Político reconocen que una situación concebida como problemática³⁵, es susceptible de debate para lograr su atención o tratamiento a través de una Política Pública por parte de las autoridades públicas.

³³ Esquema clásico de análisis de las Políticas Públicas, elaborado por Charles Jones en 1970. Dicho esquema analítico considera que el ciclo de vida de las Políticas Públicas contiene cinco fases o etapas lógicas a saber: i) Identificación del Problema; ii) Formulación de Soluciones; iii) Toma de la Decisión; iv) Implementación; v) Evaluación.

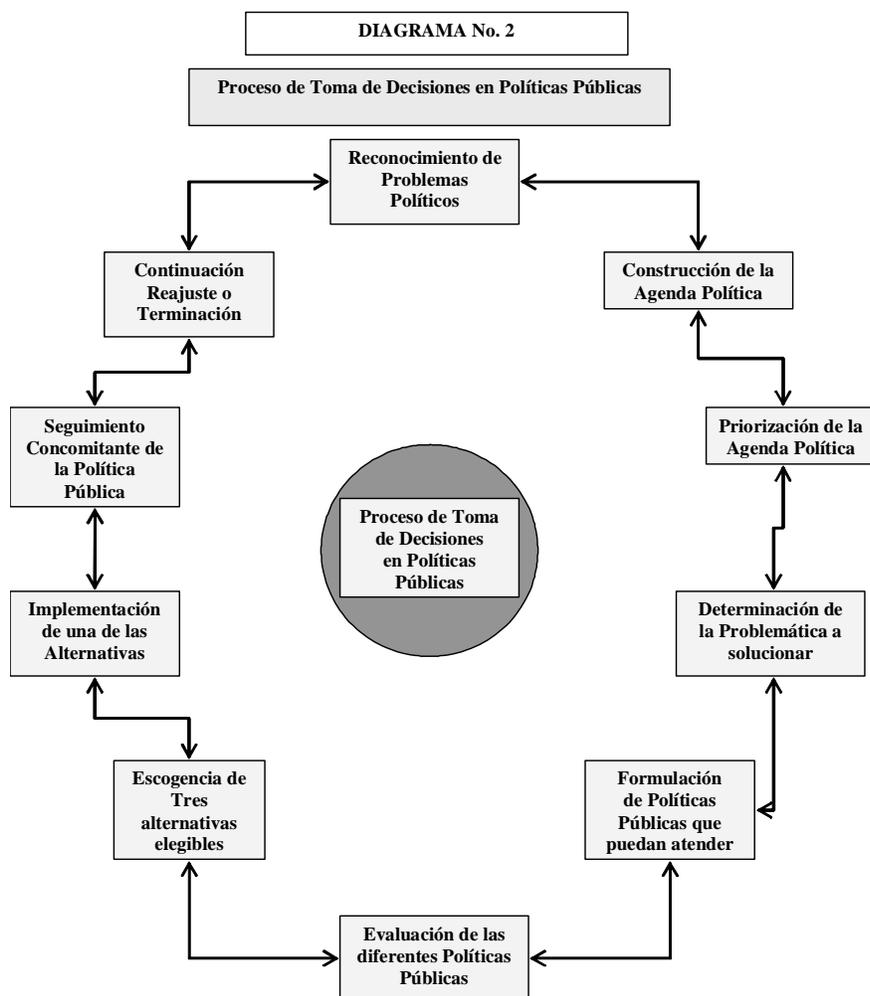
³⁴ Ver Diagrama No. 2 «El Proceso de Toma de Decisiones en Políticas Públicas».

³⁵ Un problema referido a las Políticas Públicas se concibe como aquella situación en la que el ser se encuentra bastante distanciado al deber ser. Entre mayor sea la distancia, más problemática se va a tornar la situación, lo que ameritará la intervención de los interesados para lograr su incremental solución.

Las actividades que se llevan a cabo en esta etapa de reconocimiento deberán ser de naturaleza eminentemente democrática. Las múltiples facciones o sectores de la sociedad interesados en la problemática, deberán manifestarse por medio de sus representantes o de los canales construidos por el Sistema Político, de manera libre y espontánea frente a lo que ellos conciben como problemático. Dicha labor podrá ser coordinada por entidades gubernamentales de naturaleza administrativa (Unidades Administrativas, Secretarías, Direcciones, entre otras) en los diferentes órdenes territoriales. El ideal detrás de esta primera etapa es la materialización del principio democrático de igualdad, en la medida en que todos los actores (políticos, sociales, económicos, culturales, académicos, científicos, etc.), incluidos los que lideran el proceso, deberán tener las mismas posibilidades de expresión y representación.

En cuanto a la segunda etapa del proceso tenemos la construcción de la agenda política (*agenda setting*). Una vez identificadas las problemáticas políticas, estas deberán ser inscritas en la agenda política para iniciar su tratamiento y posterior institucionalización. Esta dinámica de construcción de la agenda comienza a evidenciar las pugnas de intereses entre los diferentes grupos o actores. Las asimetrías de poder saltan a la vista y muchos grupos y actores que participaron de la primera fase, en esta, simplemente pierden visibilidad en la escena política. Sin embargo, tales grupos o actores marginados pueden seguir acompañando el proceso e incluso pueden llegar a ser muy importantes para etapas posteriores donde la legitimación sea la variable clave.

En esta fase, solamente los grupos o actores con verdadera capacidad de influencia y determinación política, podrán participar del proceso de elaboración de la agenda. Es importante que se tenga muy en cuenta, más allá de la imposición de los intereses particulares, la consolidación de los aspectos axiológicos de una sociedad. Las sociedades políticamente organizadas llegan a acuerdos trascendentales los cuales deben superar en todo momento cualquier interés particular de cualquier actor inmiscuido en el proceso. Dentro de la agenda en construcción, necesariamente, tendrán que inscribirse aquellos problemas políticos identificados con mayor visibilidad y que posean mayor diferencial entre la situación real y la



situación ideal; es decir, las problemáticas estructurales y coyunturales más complejas³⁶.

Adicionalmente, se deberán considerar dos aspectos. En primer lugar, los problemas para inscribirse sean competencia de las autoridades y en segundo lugar, los problemas deben presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente). (Roth, 2003)

La tercera etapa tiene que ver con la priorización de la agenda construida. Una vez se ha realizado el ejercicio de construcción de la agenda, ésta deberá ser priorizada, pues recordemos que debido a la escasez de recursos y la falta de voluntad política entre otras, todos los problemas inscritos en la agenda política no son tratados o resueltos por las diferentes políticas públicas.

La priorización de la agenda política deberá corresponderse con la determinación de las problemáticas más urgentes, indistintamente si son problemas coyunturales o estructurales. La priorización responde a la lógica de la racionalidad política, donde los diferentes actores (los cuales se van reduciendo en la medida que avanza el proceso de Toma de Decisiones en Políticas Públicas), intentan por todos los medios posibles agendar sus respectivos intereses.

Los componentes técnico – investigativos son relevantes en esta etapa del proceso, coadyuvando en el establecimiento de la prioridades de la agenda política. Racionalidad Política y Racionalidad Técnica se enfrentan para consolidar las prioridades en cuestión. Argumentos de poder y argumentos técnicos, emergidos de observaciones de carácter investigativo, soportan la determinación de qué importa, en qué momento, y para qué sociedad. (Roth, 2003)

El cuarto aspecto del proceso tiene directa relación con la fase anterior y corresponde a la determinación de la problemática política a solucionar.

³⁶ Esta construcción de la agenda, puede plantearse en términos de metodológicos como la solución de conflictos sociales donde la definición de la meta, puede ser un compartir a priori por la sociedad, así como en muchas teorías de las instituciones políticas en donde la meta es el «interés Público» o «la asistencia social», o puede ser un compartir a posteriori, así como en algunas teorías de la formación de metas donde son construidas por grupos pequeños por medio de la discusión. En cualquier caso, el conflicto es eliminado a través del consenso. (Cyert y March, 1992).

Esta cuarta fase o etapa del proceso tiene que ver con una variable clave para el mismo: la legitimidad. En esta fase aparecen grupos o actores marginados hasta entonces. En este momento del proceso, los actores marginados son fundamentales para legitimar la determinación de la problemática política a solucionar. Estos actores se presentan de manera positiva al legitimar el proceso, pero también pueden presentar de manera impositiva al ejercer mecanismos de presión sobre dicha determinación³⁷.

Como la variable clave de esta etapa es la legitimidad, los diferentes actores buscarán por diversos medios la construcción-consolidación de tal legitimidad. Dentro de los medios se evidenciará, principalmente, el cabildeo, conocido en políticas públicas como *advocacy coalitions*³⁸. Esta manifestación propia del quehacer político contrarrestará los diversos mecanismos de presión interpuestos por los diferentes grupos o actores, hallando positiva o impositivamente la legitimidad de la determinación de cual problemática política se va a tratar por parte de la autoridad competente.

En quinto lugar, se nos presenta la formulación de la gama de Políticas Públicas que puedan atender la problemática seleccionada como susceptible de tratamiento. Esta formulación va a estar sujeta al ya mencionado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) de Jones. En este punto del proceso, aparecen las limitaciones y presiones propias de la razón humana. En este sentido, no se podrán formular un número infinito de posibles políticas públicas, por el contrario, se construirán sólo aquellas que llenen las expectativas y aspiraciones de los interesados y que respondan a los límites de la razón ya explicitados.

En relación a lo anterior, por lo general, no se hace una búsqueda sistemática y exhaustiva de alternativas en Políticas Públicas, sino que se procede a buscar la que mejor y más rápido se acomode a las expectativas. En este sentido se toman decisiones en Políticas Públicas sustentadas en la

³⁷ En términos de March y Cyert, consideramos que la organización (o la sociedad) es una coalición que tiene una serie de más o menos metas independientes imperfectamente racionalizadas en términos de metas más generales. (March y Cyert, 1992), de esta forma se genera la interacción de los miembros de la sociedad en la definición de las Políticas Públicas.

³⁸ Modelo que invita a la acción a través de la construcción de coaliciones de los diferentes *stakeholders*, con el propósito de lograr modificar a favor de las coaliciones, los diferentes cursos de acción gubernamental.

tradición, en la memoria, en la rutina o en la experiencia de los *Policies Makers*³⁹.

En sexto lugar, aparece la evaluación de las políticas públicas formuladas en la etapa inmediatamente anterior. La naturaleza de este tipo de evaluación es evidentemente *ex ante*. Para llevarla a cabo se necesita de un grupo de expertos que determinen la conveniencia, viabilidad y los impactos esperados de cada una de las alternativas de políticas públicas formuladas. Pueden participar en ella también y siguiendo las formulaciones de Habermas, el público interesado (opinión pública) y los políticos, para así garantizar la triada pragmática-participativa propuesta anteriormente.

La evaluación realizada por estos tres agentes, deberá tener en cuenta la comparación directa entre las múltiples alternativas de política. Así, la política A deberá compararse *versus* la política B y C y D, etc. La política B de igual forma, la C lo mismo, etc; y así realizar la comparación entre todas y cada una de las diferentes alternativas. El método de *ponderación de objetivos y metas* puede llegar a ser bastante útil para este propósito. De esta manera se determinará las políticas más convenientes, viables y que generen los mayores impactos en la población objeto de la misma⁴⁰.

En esta fase, a pesar de que se sugiere la evaluación *ex ante* o *a priori* o evaluación *prospectiva*, habrá que tener en cuenta, las diferentes tipologías de evaluación. Para ello (Roth, 2003), sugiere un esquema analítico, el cual busca dar que da respuesta a tres interrogantes básicos. A saber: ¿Cuándo se evalúa?, ¿Qué y Para qué se evalúa? y ¿Quién evalúa?. Frente a la primera pregunta, la cual determina la temporalidad de la evaluación, existen por o menos tres posibles respuestas: antes (evaluación *ex ante*, *a priori* o *prospectiva*) durante (evaluación *de proceso* o *concomitante*) y después (evaluación *ex post*, *a posteriori* o *retrospectiva*).

Respecto a la segunda pregunta, la cual determina la finalidad u objetivo de la evaluación, existen en relación al qué, varias posibilidades dentro de las cuales se destacan: la evaluación *de medios*, *de resultados*, *de impactos*,

³⁹ Recordemos aquí el supuesto del Proceso que se alimenta del ya famoso *science muddling through* de Charles Lindblom.

⁴⁰ Es posible concluir, que una política complicada surge cuando el tomador de decisión esta inseguro cuanto debe realizar la evaluación de alternativas de política, igual ocurre en los procesos decisionales. (Nutt, 1998).

de eficiencia, de eficacia, de satisfacción, entre otras. En relación al Para Qué, las respuestas se reducen a dos: evaluación *recapitulativa*, la cual busca solo informar a los públicos interesados, y la evaluación *endofor-mativa*, que además de informar busca formar criterios dentro de los diferentes públicos.

En tercer orden, la pregunta de *¿Quién evalúa?*, la cual busca determinar la naturaleza de los evaluadores, posee por lo menos tres respuestas diferentes: evaluadores internos (*autoevaluación*); evaluadores externos (*heteroevaluación*); y evaluadores mixtos (*pluri o multievaluación*).

La séptima etapa del proceso de Toma de Decisiones en Políticas Públicas se deriva de la etapa anterior. Una vez se lleve a cabo la comparación de todas y cada una de las alternativas de políticas formuladas, se deberá escoger tres de ellas atendiendo a los criterios determinados por los evaluadores. Esta tarea debe residir concretamente en el gobierno o la clase dirigente elegida popularmente.

Hay que advertir en esta instancia del proceso que las tres alternativas determinadas como elegibles, pueden atender correctamente la problemática identificada. Las tres alternativas son lo suficientemente convenientes, lo suficientemente viables y además, de manera individual, causarán un gran impacto en la población que espera la intervención política⁴¹.

No se pretende generar ambigüedad con la elección de tres alternativas posibles. Lo que pretende el proceso es posibilitar dos probables políticas más adelante, en dado caso en que la que se decida implementada falle. Las dos alternativas que no serán implementadas, en el siguiente paso, no se dan por descartadas. Por el contrario, hacen parte de la baraja de opciones gubernamentales para resolver los diferentes problemas políticos. Esta posibilidad evitará a toda costa volver a iniciar el proceso de Toma de Decisiones, cuando se determine que la opción implementada en la fase octava, no llenó las expectativas de los diferentes grupos o actores.

La etapa siguiente tendrá que ver con la implementación de una de las

⁴¹ Fuera de los procesos políticos, no hay acuerdo acerca de la forma de comparar y evaluar los meritos de las diferentes Políticas Públicas, hay algunos que se inclinan por la variedad (en términos de cobertura) y otros por la calidad (en términos de servicio). (Davis, Dempster y Wildavsky, 1966)

alternativas determinadas como elegibles. Esta es quizás la etapa más relevante de todo el proceso, ya que la decisión de tomar es bastante compleja. Elegir entre tres alternativas lo suficientemente coherentes es algo difícil de realizar, sin embargo, hay que determinar una de ellas para llevar a cabo su implementación.

Aquí hay que anotar que es posible que se determine la implementación de una alternativa no contemplada hasta el momento, es posible que se decida implementar una política pública no contemplada dentro de las mencionadas políticas públicas elegibles. Esto hace parte de lo que Roth nos explica como la solución emergente que luego llega a ser implementada, donde los decisores muchas veces pueden responder al libre albedrío y no justificar racionalmente sus elecciones de implementación.

La implementación de la alternativa seleccionada estará a cargo de agentes de diversa naturaleza. Es posible que confluayan a la escena de la implementación de la política pública agentes administrativos (burocracias públicas), pero también agentes o actores privados, tales como, personas naturales, empresas, ONG's entre otras formas de burocracia privadas.

En esta etapa, el proceso acepta que la provisión de bienes y servicios públicos fruto de la implementación de una determinada política pública, sea llevada a cabo tanto por las entidades estatales como por actores diferentes de naturaleza privada (Empresas) o no-estatal (ONG's o Cooperativas)

Como novena etapa se nos presenta el seguimiento concomitante de la política pública implementada. Pretendiendo realizar una evaluación constante o de proceso, se determinará en el terreno que objetivos y metas han sido alcanzados por la política pública y a su vez, que impactos ha logrado sobre la población objetivo, en relación a la problemática política evidenciada inicialmente. Las conclusiones que se obtengan en este momento del proceso serán determinantes para la última etapa.

El seguimiento idealmente deberá ser de naturaleza mixta, en la cual participen todos los actores involucrados. Deberán confluír al mismo, actores tanto internos como externos a la política pública, todos los *stakeholders* posibles. Además, se deberá garantizar la participación de la comunidad o población objeto de la política pública en este proceso de seguimiento.

Finalmente, y tomando en cuenta los resultados de la novena etapa aparece la fase de continuación, reajuste o terminación. La retroalimentación obtenida en el seguimiento realizado será el soporte para esta última instancia. Es necesario considerar tres opciones: continuar con la política pública; reajustar o terminar. La primera dependerá del éxito y logros positivos que se alcancen, la segunda depende de la posibilidad que exista de corregir sobre la marcha todos aquellos desajustes observados, y la tercera y más costosa dependerá del fracaso obtenido por la puesta de marcha de la política pública.

En caso tal que se determine la terminación de la política pública, es necesario retornar a la etapa número siete del proceso. Esta determinación aunque es la más costosa, no implicará la nueva realización de todo el proceso de Toma de Decisiones en Políticas Públicas, al contemplar las dos alternativas de política consideradas como elegibles.

Una breve conclusión: Toma de Decisiones, Políticas Públicas y Trabajo Social

A lo largo del documento resaltamos la importancia y la relación existente entre la Toma de Decisiones y las Políticas Públicas. Ahora para cerrar este artículo de reflexión conectaremos dichos campos del conocimiento con el Trabajo Social.

Históricamente el Trabajo Social ha estado vinculado a una lógica de acción en espacios microsociales. El rol del Trabajador Social se ha relacionado con intervenir, mediar y transformar realidades en espacios micro (familia, trabajo, grupos, sujetos, comunidades, entre otros).

Hoy por hoy, gracias a los procesos de transformación a escala planetaria que hemos vivido y a la complejización de nuestras sociedades, se hace necesario comprender no sólo los espacios o escenarios micro, sino también lograr comprender las lógicas y dinámicas de los espacios macro en sus múltiples dimensiones (social, político, económico, cultural, tecnológico, etc.).

Referente a estas dimensiones, la Toma de Decisiones, las Políticas Públicas y el Trabajo Social, particularmente tienen un punto de encuentro en la dimensión política, sin negar posibles encuentros en las demás dimensiones. En este sentido el Trabajo Social puede encontrarse con un

horizonte epistemológico mucha más amplio que el tradicional, al explorar campos de intervención, mediación y transformación en lo macrosocial, a partir de la aprehensión de disciplinas como las Políticas Públicas.

No pretendemos aquí, de ninguna manera, redefinir el rol histórico del Trabajador Social, simplemente, planteamos la posibilidad de ampliar ese rol histórico a partir de reconocimiento de disciplinas hermanas y humanas de naturaleza eminentemente política como las Políticas Públicas, la Administración Pública o la Ciencia Política, abogando por la necesidad un discurso inter-disciplinario, que logre explicar de manera más compleja el universo de la macro y el mundo de lo microsocioal.

Reconocer la dimensión *política* es fundamental para las diferentes ciencias humanas (dentro de estas el Trabajo Social), ya que dicho reconocimiento les permitirá, intervenir, mediar y transformar los espacios que orientan las sociedades humanas. Dentro de estos, el ámbito o espacio del gobierno de las mismas, las luchas por el control del poder político, y por supuesto los cursos de acción que atienden situaciones socialmente problematizadas.

Incidir en estas esferas de lo humano – político, a través de la movilización de diferentes instrumentos de poder y de la comprensión de lo político, es de vital importancia para el pleno desarrollo de los hombres y de las disciplinas humanas, en la medida en que en dichos espacios es donde se deciden los cursos históricos de las propias sociedades.

Las líneas anteriores, las cuales versan con la construcción de un modelo genérico de toma de decisiones en Políticas Públicas como apuesta epistemológica, son un esfuerzo por profundizar en dicha necesidad de reconocer, para intervenir, mediar y transformar la esfera de lo humano – político desde la perspectiva de las políticas públicas, es decir, desde los cursos de acción que atienden situaciones socialmente problematizadas.

Por último, el reconocimiento de la dimensión *política* en su relacionamiento con las Políticas Públicas, busca ampliar los horizontes epistemológicos de las disciplinas humanas, que encuentran en la sociedad y en los sujetos sociales un punto de partida para la acción. Las reflexiones teóricas y conceptuales que se presentaron le apuntan a dichos propósitos.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

ALLISON, Graham and PHILIP, Zelikow (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. United States, Ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

ARGYRIS, Chris (1973). *Organization Man: Rational or Self-Actualizing*, en *Public Administration Review*, American Society for Public Administration. July/Augus.

ASTLEY, Graham, AXELSSON, Runo, BUTLER, Richard, HICKSON, David and WILSON, David. *Complexity and cleavage: dual explanations of strategic decision-making*, en *Journal of Management Studies*, Oct 1982, Vol. 19 Issue 4.

BLANK, León (1990). *La Administración de las organizaciones: Un enfoque estratégico*. Universidad del Valle, Ed. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración, Santiago de Cali.

BOULDING, Kenneth (1966). *The Ethics of Rational Decision*, en *Management Science*, Vol. 12, No. 6, Series B, Managerial. (Feb., 1966).

COHEN, Michael, MARCH, and OLSEN, Johan (1972). «A Garbage Can Model of Organizational Choice», en *Administrative Science Quarterly*, Johnson Graduate School of Management, Cornell University, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972).

CROZIER, Michel (1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrutu Editores.

CYERT, Richard and MARCH James (1992). *A behavioral theory of the firm*. 2nd ed. United States, Ed. Prentice-Hall inc.

CYERT, Richard, SIMON, Herbert and TROW, Donald (1956). *Observation of a Business Decision*, en *The Journal of Business*, Vol. 29, No. 4, Human Aspects of Management. (Oct., 1956).

DAVIS, Otto, DEMPSTER, M.A and WILDAVSKY, Aaron (1966). *A Theory of the Budgetary Process*, en *The American Political Science Review*, Vol. 60, No. 3. (Sep., 1966).

LINDBLUM, Charles (1959). *The science of muddling through*, en *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2. (Spring, 1959).

LUHMANN, Niklas (1997). *Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Santiago de Chile, Ed Anthropos.

LUHMANN, N (1995). *Poder*. Barcelona, Editorial Anthropos.

LUHMANN, N (1996). *Confianza*. Barcelona, Editorial Anthropos.

MARCH, James (1962). *The Business Firm as a Political Coalition*, en *The Journal of Politics*, Vol. 24, No. 4. (Nov., 1962).

MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude (1996). *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ed. Ariel.

NUTT, Paul (1998). *How Decision Makers Evaluate Alternatives and the Influence of Complexity*, en *Management Science*, Vol. 44, No. 8. (Aug., 1998).

PFEFFER, Jeffrey and SALANCIK, Gerald (1974). *Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget*, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, No. 2. (Jun., 1974).

PFEFFER, Jeffrey, SALANCIK Gerald and LEBLEBICI, Huseyin (1976). *The effect of uncertainty on the use of social influence in organizational decision making*, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 2. (Jun., 1976).

ROTH, André-Noël (2003). *Políticas Públicas*. Bogotá, D.C., Ed. Aurora.

SIMON, Herbert (1997). *Administrative Behavior*. 4th Ed. United States, Free Press.

SIMON, Herbert (1975). *El Comportamiento Administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Buenos Aires, Ed. Aguilar.

SIMON, Herbert (1978). *Rationality as Process and as Product of Thought*, en *The American Economic Review*, American Economic Association, May.

SIMON, Herbert (1973). *Organization Man: Rational or Self-Actualizing?*, en *Public Administration Review*, American Society for Public Administration. July/August 1973.

SIMON, Herbert (1985). *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, en *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2. (Jun., 1985).

STAW, Barry (1980.) *Rationality and Justification in Organizational Life*, en *Research in organizational behavior*, Vol. 2. Greenwich, CT: JAI.

WILSON. H.T (1973). *Rationality and Decision in Administrative Science*, en *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2. (Jun., 1973).

FECHA DE RECEPCIÓN: Agosto 17 de 2007

FECHA DE APROBACIÓN: Octubre 17 de 2007