

CAPÍTULO 6
EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS:
DE LA FORMULACIÓN DE LA
DECISIÓN A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

JAIONE MONDRAGÓN
Universidad del País Vasco

INTRODUCCIÓN

La adopción de decisiones significa, respecto al proceso de las políticas públicas, el momento a partir del cual estas se hacen visibles. Una vez definido un problema, se procederá, de acuerdo con el proceso de las fases de las políticas públicas, a formular una política pública y a su formalización en decisiones conformadoras que tendrán consecuencias sobre los ciudadanos.

Sin embargo, para comprender esta fase ha de tenerse en cuenta, como afirma Aguilar¹, la fase de definición del problema, donde: «Quien define es quien decide», según este autor, esta afirmación se trata de:

«... una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión. Pero quiere decir también, que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir la pobreza, como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural... Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas.»

1. Luis F. Aguilar. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Políticas Públicas*. Ed. Porrúa, Mexico, 1993. Vol., III, pág.52.

En sus palabras subyace la idea de que la solución forma parte de la misma definición del problema. Por lo tanto, llegado el momento de formular las políticas, el planteamiento de los objetivos, y la búsqueda de las alternativas, se ha de tener presente la fase de análisis y definición del problema.

A partir de ahora, el punto de atención recaerá en el análisis de la actuación pública por medio de la «acción positiva», no obstante, la posibilidad de la «no decisión»² también existe. Como afirma Majone³, «...es importante darse cuenta que en la lógica de la toma de decisiones, una no-decisión es tratada a la par como todas las decisiones; hay una simetría completa entre la decisión de no hacer nada y todas las demás alternativas permisibles.» En definitiva, es una significativa manifestación de poder en la medida que se decide no actuar, «enterrar el problema», operando las «no-decisiones», como una estrategia para acallar posibles iniciativas o demandas.

Las decisiones públicas, en concreto, aquellas que consideramos como «conformadoras», darán lugar a políticas públicas. No obstante las políticas no son sólo decisiones, pues las políticas incorporan también todas aquellas actividades «postdecisionales»: «los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones, y desde luego todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política, llegan a integrarse en ella.»⁴

Así mismo, el proceso decisional no ha de identificarse con el proceso formal. El proceso decisional supera al proceso formal dada la influencia de actores no institucionales en los procesos de decisión.

A lo largo de las siguientes páginas se verá, además de una referencia a los paradigmas clásicos sobre los modelos de toma de decisiones, que se derivan de la literatura sobre el estudio de las políticas públicas, otros aspectos considerados necesarios para comprender cómo se formulan y adoptan las decisiones. Estos son:

- *La correlación entre el trabajo técnico y la posterior toma de decisiones.* Es decir, en que medida la formulación de las políticas públicas responde a estudios previos que avalen tales decisiones.
- *El papel de los altos funcionarios,* cuya actuación se manifiesta a través de la función administrativa de apoyo a la decisión política.
- *La participación de distintos actores en el proceso de formulación de las decisiones;* como clave reveladora de las relaciones de poder del sistema político.
- *Las decisiones conformadoras* a partir de las cuales se dan a conocer las políticas y programas públicos.
- *La asignación de los recursos* a las decisiones tomadas, como paso previo a la implementación de las políticas públicas.

2. Bachrach y M. Baratz. «Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework». En *American Political Science Review*, 57, 1963, págs 632-647.

3. Giandomenico Majone . «Los usos del análisis de políticas». En Luis F. Aguilar. *La hechura de las políticas. Antologías de Políticas Públicas*. Ed. Porrúa., Mexico, 1993. Vol., II, pág.347

4. Giandomenico Majone. *Op. cit.*, pág. 349

CUESTIONES CLAVE

- ¿Qué diferentes modelos explican el proceso de toma de decisiones?
- ¿La toma de decisiones públicas refleja una compatibilidad entre la viabilidad política y técnica de las alternativas? ¿Se da una correlación entre trabajo técnico y toma de decisiones?
- ¿Qué papel ejercen los administradores en la formulación de las decisiones?
- La formulación de la decisión, ¿es producto únicamente del órgano decisor? o por el contrario ¿es el resultado de un compromiso entre múltiples actores?

6.1. LOS MODELOS DE ANÁLISIS Y DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conviene iniciar este capítulo, sobre el proceso de toma de decisiones, con un repaso a los diferentes modelos que se han ido perfilando acerca del análisis y decisión de políticas públicas, los cuales se refieren a la naturaleza del análisis y al papel que puede jugar en la formulación de las decisiones y de las políticas.

Los modelos responden, en términos generales, al siguiente planteamiento: ¿Hasta que grado el decisor tiene un alto control de la situación y del entorno? A este respecto, el *modelo racional* considera que quien toma las decisiones tiene un alto grado de control de la situación, mientras que el *modelo incrementalista* plantea que las decisiones siguen la regla pragmática del arte del «*salir del paso*», que parte del supuesto que se tiene poco control del entorno. Se puede decir que hay dos tendencias, «...la que se inclina a intelectualizar el análisis y la formulación de las políticas y la que se inclina a menospreciar el análisis y dejar la decisión al juego y arreglo de los poderes.»⁵

6.1.1. *El modelo racional de toma de decisiones y su corrección en una «Racionalidad limitada»*

En este modelo, H. Simon⁶, mantiene que las decisiones responden a un decisor que opta por la mejor alternativa, basada en el conocimiento total de posibilidades de actuación y efectos de cada una de estas actuaciones.

Sin embargo, este autor reconoció las limitaciones de este modelo, dada la imposibilidad de controlar todas las variables que rodean a una alternativa. El decisor, se enfrenta así, a un entorno abierto, donde no es posible prever todas las consecuencias de cada acción. Este autor contempla las siguientes limitaciones:

5. Luis F. Aguilar. *Antología de Política Pública*, Vol II. Porrúa, México D.F, 1993, .pág.

6. Herbert Simon. *Administrative Behaviour*. Ed. MacMillan, Londres, 1957.

1. *De carácter psicológico*: Se refiere a aquellas limitaciones que se derivan del grado de conocimiento de quien decide sobre la materia que ha de tomar la decisión.
2. *Los valores*: Quien decide ha de hacerlo rodeado de distintos valores e intereses de los ciudadanos. Lo que se considere positivo y beneficioso para un grupo, lo más probable es que entre en competencia o conflicto con los intereses y valores de otros grupos sociales.
3. *De carácter organizativo*: Se trata de aquellas limitaciones que derivan del hecho de que quien decide forma parte de una organización con aspectos que van a influir en la toma de decisiones, como el tipo de estructura de la organización, el personal, la forma de gestión, o la cultura de la organización que, por ejemplo, tiende a no dedicar un espacio al análisis previo a la toma de decisiones de los programas.
4. *Los costes*: Sin duda el planteamiento del modelo racional, requiere de un grado de conocimientos, información y medios tanto personales como materiales, que traducido en costes económicos presentan una dificultad añadida para cualquier organización pública.
5. *Otro tipo de limitaciones*: Deberíamos tener en cuenta también limitaciones que se derivan, por ejemplo, de los condicionantes de políticas anteriores, que pueden presionar hacia un «incrementalismo endémico»⁷ que retrase la puesta en marcha de nuevos programas. Las expectativas y demandas de los ciudadanos también van a limitar la capacidad de elección.

Finalmente, las limitaciones de carácter legal que condicionará las posibilidades y áreas de actuación.

Como consecuencia del reconocimiento de estas limitaciones a la aplicación de su modelo, Simon, lo consideró entonces como un modelo de «racionalidad limitada», mediante el cual el decisor elige aquella alternativa que considera más apropiada en un momento y contexto dado, teniendo en cuenta las anteriores limitaciones, pero en la búsqueda no de «la mejor solución» sino de aquellas decisiones que conduzcan a políticas satisfactorias —«suficientemente satisfactorias»—.

6.1.2. *El modelo incrementalista de toma de decisiones*

Desde una postura contraria al reconocimiento del proceso decisional como un proceso racional, Lindblom⁸, buscaba una explicación al mismo desde las limitaciones de los decisores, reduciendo el espectro de opciones a ponderar y limitando las

7. Joan Subirats. *Análisis de Políticas públicas y eficacia de la Administración.*, INAP, Madrid, 1989, pág. 98.

8. Charles Lindblom. «The Science of Muddling Through», en *Public Administration Review*, Vol. 19, 1959.

consecuencias en cada alternativa. Este autor sintetiza los seis requisitos fundamentales del modelo de la siguiente manera:⁹

- 1.- «En lugar de intentar una revisión y evaluación que incluya todas las alternativas, los decisores centran su atención sólo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes.
- 2.- Sólo se toma en consideración un número relativamente pequeño de políticas alternativas.
- 3.- Sólo se evalúa un número restringido de consecuencias «importantes» en cada política alternativa.
- 4.- El problema al que se enfrenta el responsable de la toma de decisiones es constantemente redefinido: el incrementalismo permite una infinidad de ajustes entre los fines y los medios y viceversa, cosa que hace que el problema se vuelva mucho más manejable.
- 5.- En consecuencia, no existe una sola decisión o una solución correcta del problema sino «una serie interminable de intentos y acercamientos» a las cuestiones mediante análisis y evaluaciones sucesivas.
- 6.- El modelo incrementalista de toma de decisiones se describe como remediador, reparador, orientado a la mejoría de las imperfecciones sociales concretas del presente más que al desarrollo de metas sociales futuras.

Con este planteamiento Lindblom opta por efectuar cambios sobre políticas ya existentes, que han resultado satisfactorias. De esta forma, la decisión se basa en una serie de comparaciones sucesivas y limitadas, y se aleja de la improvisación.

Además, se concibe que la forma en la que se mide una decisión es teniendo en cuenta los distintos intereses en juego. Las políticas son así el resultado entre diferentes intereses presentes. Así, «para Lindblom, el test de una buena política, no es, como en el modelo racional, la maximización de la utilidad y el valor, sino una política que asegure el acuerdo de los diferentes intereses presentes.»¹⁰

Sin embargo este planteamiento de la toma de decisiones fue criticado en la medida en que las decisiones adoptadas de esta forma reflejarían, necesariamente, los intereses más poderosos frente a otras demandas menos fuertes que quedarían subrepresentadas. Además, corría el riesgo de no dar pie a decisiones innovadoras.

No obstante el autor de este modelo ha pretendido, como así defiende en su libro: *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, que el conflicto entre «la razón, el análisis y la ciencia» de un lado y «la política y la democracia» por otro, sean complementarios: «Quizás, por lo tanto, a pesar del conflicto una sociedad

9. Recogido en Amitai Etzioni. «La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones.». En Luis F. Aguilar. *Antologías de Política Pública*, Vol II, Porrúa, México D.F., 1993, págs. 268-269.

10. Margarita Pérez Sánchez. *El análisis de las políticas públicas*. Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. 1999, pág.62.

puede tener una elaboración de políticas públicas a la vez lógica y democrática, o al menos con mejoras desde ambos puntos de vista.»¹¹

6.1.3. *El modelo de exploración combinada*

Como respuesta a los modelos anteriores ha surgido un modelo intermedio llamado de «exploración combinada» o *mixed scanning*¹².

Reconoce este enfoque, que para las decisiones fundamentales, no es válido el modelo incremental, no obstante, mantiene también, que el análisis ha de ajustarse a los medios, recursos y apoyos con los que cuenta el decisor. Su propuesta se apoya en la dimensión profesional del analista más que en el ámbito estrictamente teórico-metodológico, más propio del modelo racional.

UN EJEMPLO QUE ILUSTRA LA APLICACIÓN DE LOS MODELOS RACIONAL, INCREMENTALISTA Y DE EXPLORACIÓN COMBINADA.

«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 sobrepasaría 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.

La estrategia de **exploración combinada** incluye elementos de los dos enfoques al utilizar dos cámaras: una gran cámara con gran angular que observaría todas las partes del cielo pero sin gran detalle; una segunda cámara que enfocaría solo aquellas áreas, que, descubiertas por la primera cámara necesitaran un examen de mayor profundidad. La exploración combinada puede, quizá, no observar las áreas que se muestran problemáticas sólo en la cámara de detalle, pero a diferencia del incrementalismo, no ignora los problemas y defectos manifiestos de áreas de observación que le son ajenas.»

Fuente: Etzioni, A.: «La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones.»

11. Charles Lindblom. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. MAP, Madrid, 1991, pag. 20.

12. Amitai Etzioni. «Mixed-Scanning: a Third Approach to decisión-Making. *Public Administration Review*, nº 27, 1967. Versión en español: «La exploración combinada: un tercer

La estrategia de exploración combinada propone una visión general y contextual de la cuestión a resolver, que después se dedica al estudio puntual y preciso de algunos de sus componentes particulares. En definitiva:

«Es una estrategia racionalista porque no renuncia al análisis de fondo de ciertas situaciones y componentes considerados esenciales, pero sin llegar al extremo de exigirse examinar acabadamente todo el universo constitutivo y etológico de la cuestión. En parte, es también una estrategia incrementalista, porque no examinará exhaustivamente todas las dimensiones que encierra la cuestión, aunque distante del incrementalismo porque no se reducirá a tomar en examen solo los componentes que le son ya conocidos, y que una vez más, manipulará marginalmente.»¹³

6.1.4. *Las derivaciones del modelo incrementalista*

El modelo incrementalista de Lindblom, dio pie a otras corrientes¹⁴, que concebían el análisis como «arte y artesanía». En palabras de Majone:

«Hay una semejanza innegable entre el trabajo de un analista y el de un artesano tradicional. En los dos casos, el éxito de su trabajo depende de un claro entendimiento de las posibilidades y limitaciones de los materiales e instrumentos que utilizan, así como del tipo de relación personal que logran establecer entre ellos y su trabajo. Un buen trabajo analítico no puede ser producido mecánicamente, como tampoco puede ser artesanía pura un producto en serie. El estilo importa mucho, tanto para determinar el valor y la aceptabilidad de un producto analítico, como para la elaboración de un producto de artesanía.»¹⁵

Según esto, además de los datos, procedimientos o técnicas, el papel del analista se presenta fundamental para lograr un consenso en torno a una decisión. Es así cuando el debate y la institucionalización de la discusión se vuelve central. En otras palabras una concepción «dialéctica» del análisis de políticas, más acorde con la complejidad del proceso decisorio, donde se contrasten posiciones y se compatibilicen diferencias. La persuasión, entonces, se volverá el componente clave del análisis.

enfoque de la toma de decisiones.». En Luis F. Aguilar. *Antologías de Política Pública*, Vol II. Porrua, México D.F. 1992.

13. Luis F. Aguilar. *Antologías de Política Pública*. Vol. II, Porrua, México D.F. 1992.

14. Giandomenico Majone. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press, 1989.

15. Giandomenico Majone. «The uses of Policy Analysis», en *The future and the past: Essays on programs*, Rusell sage Foundation, 1978, pág. 70. Reproducido en Luis F. Aguilar. *Antologías de Política Pública*. Vol. II, Porrua, México D.F, 1992, pág. 341.

A. Wildavsky, en esta línea, considera el análisis como un «proceso social», con una clara alusión a la participación ciudadana. De esta manera, el análisis volvería a la definición y estudio del problema como una tarea conjunta entre sociedad y gobierno ajustándolo a los recursos con los que se cuenta.

6.1.5. *La decisión resultante de la casualidad*

En una postura contraria también al reconocimiento del proceso de toma de decisiones como un proceso racional, March y Olsen¹⁶ consideran que la casualidad es la determinante para explicar un proceso decisorio (modelo «*garbage can*» o papelera). En definitiva:

«...todas aquellas situaciones en las que existe ambigüedad en la determinación de objetivos de la organización (porque son problemáticos o por la necesidad de consenso entre las partes), en que la tecnología a utilizar no está tampoco clara, y en la que la participación de los actores varía a lo largo del tiempo de su ejecución, la decisión resulta más fruto del encuentro casual debido a factores ambientales o contingentes, entre problemas, soluciones y participantes, que a un plan o estrategia definida.»¹⁷

La decisión nace así del encuentro fortuito y de la interrelación entre problemas objetivos, alternativas y actores. Lo cierto es que este enfoque puede resultar útil para explicar la toma de decisiones en situaciones de complejidad, indefinición de problemas y un importante número de actores e intereses en el proceso decisonal.

6.2. LA FORMULACIÓN DE LA DECISIÓN

Una vez se han repásado los modelos de análisis y decisión de políticas públicas, desde diferentes enfoques, continuamos en nuestro acercamiento al conocimiento del proceso de toma de decisiones con aquellos primeros pasos a dar en este proceso: la definición de objetivos, el planteamiento y el estudio de las alternativas.

6.2.1. *Definición de objetivos y búsqueda de alternativas*

«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

16. James G. March y Johan P. Olsen. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, 1976.

17. Joan Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. MAP, Madrid, 1989, págs. 81-82

acción y sus posibles consecuencias, así como recomendar aquella que, a su juicio, pueda resultar más apropiada.»¹⁸

Se abre por lo tanto, una etapa de establecimiento de objetivos (lo que un decisor trata de lograr u obtener mediante su decisión) y análisis de alternativas (las opciones o medios disponibles del decisor mediante los cuales se espera alcanzar los objetivos) previa a la toma de decisiones. Fase ésta, de estudio de posibles medidas, a través del análisis de costes y beneficios, para cada una de ellas.

Este análisis «prospectivo» para la búsqueda de las alternativas requerirá de una vía «íntermetodológica» que combinará la experiencia de otras políticas, la opinión de sus destinatarios y actores con intereses en la decisión a tomar, con técnicas de estudio prospectivo, como puede ser el caso del «Método Delphi».

La técnica Delphi, hay que situarla en el estudio de prospectiva, a la hora de analizar las alternativas en la elaboración de una política pública. Podemos decir que se trata de un método de producción de información sobre situaciones futuras, y puede facilitar la tarea a los decisores públicos, asistiéndoles ante los riesgos de la incertidumbre y el cambio.

EJEMPLO DE APLICACIÓN DEL METODO DELPHI EN LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Entre las técnicas utilizadas para recabar información y los distintos puntos de vista de los actores relacionados con la política de modernización de la Administración pública iniciada a finales de los años ochenta, se consideró necesario recoger de forma sistemática las opiniones de los distintos responsables gestores sobre aquellos aspectos más importantes de la gestión y la forma en que estos percibían los problemas existentes. Para ello se decidió la realización de un estudio prospectivo bajo una metodología «Delphi».

Un estudio «Delphi» es el análisis de la opinión de varios expertos en un mismo tema. Su objetivo es obtener un cierto nivel de consenso sobre determinadas tendencias, basándose en las opiniones cualificadas de personas que, por sus conocimientos o experiencias, abarquen en conjunto un campo lo más amplio y diversificado posible.

La justificación para el uso de esta técnica se basaba en la necesidad de contar con la opinión de los gestores públicos a la hora de diseñar cualquier estrategia de reforma que, para tener éxito, exige un alto grado de consenso y una participación activa.

Se pretendía así la identificación de las disfunciones existentes en la administración pública y de los factores de resistencia ante un proceso de cambio, *ayudando a los responsables de la administración pública en el proceso de toma de decisiones y en la implantación de medidas concretas.*

Fuente: *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la administración pública* MAP, Madrid.

18. Joan Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. MAP, Madrid, 1989, pág. 67.

6.2.2. *La relación entre el trabajo técnico y la toma de decisiones*

En esta línea de apoyo para la toma de decisiones, viene siendo una preocupación latente entre quienes han tratado el análisis de políticas públicas, como se ha visto en la anterior revisión de los modelos: «...el conflicto entre la razón, el análisis y la ciencia de un lado, y la política y democracia de otro».¹⁹ Si bien, la finalidad de todo trabajo técnico, basado en una investigación en la que grandes sectores de la población se ven afectados, requiere como consecuencia prioritaria, poder llegar a tomar decisiones que puedan solventar los resultados, sobre todo si son negativos, lo cierto es, que la elección de una opción, no es el fiel reflejo de criterios objetivos o científicos, ya que el componente político siempre estará presente.

Monier lo recuerda así cuando trata la evaluación de las políticas: «Podemos recordar, sin duda, como los científicos positivistas esperaban que la ciencia aboliese la política y que el gobierno de los hombres pasara a ser una rama de la estadística aplicada. Pero la realidad es otra: la evaluación no ha hecho caduca a la política...»²⁰

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, convenimos como necesario para una toma de decisiones públicas, un aporte de apoyo técnico compatible con una viabilidad política. No obstante, la práctica diaria de nuestras administraciones, entendiendo éstas, como el ámbito donde se preparan las futuras decisiones políticas, nos muestra una realidad bien distinta. Bien sea porque las decisiones, en muchas ocasiones, obedecen a un compromiso político previo, o a una falta de tiempo para realizar un estudio anticipatorio de las mismas, lo cierto es que la correlación entre trabajo técnico y decisiones políticas no se encuentra en todos los programas o políticas públicas.

Veamos como ejemplo de esa necesaria correlación, un proceso de actuación pública, en concreto en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión en una Comunidad Autónoma. Nos referimos a los estudios realizados sobre la pobreza en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante C.A.P.V.) para explicar la relación que podemos encontrar entre: *conocimiento, definición del problema, y futura decisión.*

19. Charles Lindblom. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. MAP, Madrid, 1991, pág. 20.

20. Eric Monnier. «Objetivos y destinatarios de las evaluaciones». *Documentación administrativa*, 224-225. *Políticas públicas y organización Administrativa*. INAP, Madrid, 1991, pág. 140

EJEMPLO DE CORRELACIÓN ENTRE TRABAJO TÉCNICO Y TOMA DE DECISIONES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Los tres momentos claves en el proceso de toma de decisiones, a nivel de las Instituciones político-administrativas en la C.A.P.V. que manifiestan esta correlación han sido los siguientes:

El primer momento, fue el inicio del proceso de actuación contra la pobreza, que vino precedido por un estudio sobre la pobreza en dicha Comunidad Autónoma. Partiendo de los resultados de este estudio: «*La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*,» (1986), el Gobierno toma una serie de decisiones de actuación, con la finalidad de solventar la situación de pobreza. Estas medidas, fundamentalmente de tipo económico, se concretaron en: El *Ingreso Mínimo Familiar* (IMF), posteriormente *Ingreso Mínimo de Inserción* (IMI), actualmente Renta Básica (RB) y en las Ayudas de Emergencia Social, (AES).

Un segundo momento vino precedido por el estudio «*Encuesta de pobreza y desigualdades sociales*» (1997). A raíz de sus conclusiones, el Gobierno Vasco, aprueba la «Ley 12/1998, Contra la Exclusión Social», en la que se recogen cambios significativos frente a la Ley del 90 (por la que se aprueba el IMI), como fueron, entre otros, proporcionar una mayor cobertura para la población inmigrante.

Finalmente, las modificaciones realizadas a la Ley de 1998 y el actual «Plan Vasco de Inserción de 2003», han venido precedidas por la «*Encuesta de pobreza y desigualdades sociales*» (2000). Donde Los colectivos más afectados (recurrentemente son los mismos o muy semejantes a los del informe de 1986), se han centrado, sobre todo, en dos grupos concretos, en el colectivo de las mujeres (mayores de 65 años), y en el de los jóvenes. Como consecuencia, el Gobierno Vasco, modificó la Ley 12/1998 sobre la exclusión social, haciéndose así eco del contenido de la encuesta de pobreza. Tales modificaciones hacían referencia primero a la entrada en las ayudas del colectivo de mayores de 65 años, y al colectivo de jóvenes a partir de los 23 años.

A la vista de los datos anteriores, se puede observar como las citadas encuestas sobre pobreza y desigualdad, han sido un claro ejemplo de cómo desde la administración se ha tenido la capacidad de ofrecer un planteamiento y definición aceptable de la cuestión que ha permitido influir efectivamente en la decisión.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de Mondragón e Izaola ²¹

21. Jaione Mondragón e A. Izaola. «Acción pública contra la pobreza en la C.A.P.V. apuntes sobre un proceso inacabado». En *Hilero Eguneratuz* nº48. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Vitoria, 2004.

6.2.3. La función administrativa de apoyo a la toma de decisiones

En la formulación de la decisión intervienen distintos actores entre los que se encuentran los administradores. Esta intervención tiene la virtualidad de que de ella depende que sea después posible ejecutar la medida, pues en la preparación de la medida hay que pronunciarse sobre su viabilidad y prever su ejecución. El apoyo que ejercen los administradores a la formulación de las decisiones podemos descomponerla en varias tareas²²:

- Un pronunciamiento sobre la viabilidad de la decisión a la vista de los medios que se dispone; incluida la información sobre la realidad social y económica afectada por la medida.
- El juicio técnico sobre la formalización de la decisión y sobre sus repercusiones y efectos económicos y sociales.

Lo cierto es que la interrelación entre políticos y administradores supone un diálogo pero también una confrontación, pudiendo dar lugar a resistencias desde la administración, o suspicacias desde el ámbito político. Pero el secreto del «buen gobierno», es la integración de estos dos factores, el técnico y el político, que no han de ser contrarios, sino complementarios: «...cuando el político llega a dominar la técnica, se convierte en gobernante; y lo mismo le sucede al administrador, cuando encuentra respaldo en el político».²³

Así se han construido diversos modelos de interrelación entre políticos y administradores que responden a escenarios decisionales distintos. En términos generales, estos modelos van desde el modelo puramente teórico (*modelo legal-formal*) basado en una esfera decisional cerrada con dos actores únicos homogéneos, políticos y burócratas, donde no se reconoce la existencia de diversos intereses en cada uno de ellos, como pueden ser los de tipo corporativo o político. Pasando por aquellos otros que ponen el punto de atención en la convergencia de intereses y valores entre políticos y burócratas (*modelo Village life*); hasta llegar a los que se basan en una desconfianza mutua entre políticos y burócratas y su constante «lucha» por el control de las políticas (*modelo adversario*); o de predominio de lo técnico sobre lo político (*modelo administrativo*).

No obstante, el apoyo desde la administración no se reduce a los burócratas, entendiendo por estos los altos profesionales, es decir a aquellos administradores que se encuentran cercanos al nivel político. El día a día de las políticas públicas, en diferentes sectores de actuación, nos confirma la importancia del papel de aquella otra burocracia, más cercana al ciudadano: «burocracia de ventanilla» o burocracia

22. Mariano Baena Del Alcazar. *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos, Madrid, 2000, págs. 277-278.

23. Alejandro Nieto. *La «nueva» organización del desgobierno*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona, 1998, pág. 52.

de nivel de calle²⁴ -*Street Level Bureaucracy (S.L.B.)*-, cuya información sobre el desarrollo e implementación de las políticas va a resultar decisiva a la hora de la elaboración de futuras decisiones.

6.2.4. La participación de distintos actores en el proceso decisonal

Cuando se analiza el proceso decisorio podemos afirmar que el contexto en el cual se elabora un proceso de decisión influye sobre su contenido. Lo cierto es que aunque la legitimación de la decisión es producto de un órgano decisor, la formulación de esa decisión es el resultado de un compromiso entre múltiples actores, donde cada uno persigue sus intereses sectoriales.

Además del papel que juegan los administradores en el proceso de formulación de las políticas, el complejo juego del poder nos exige situar a otros actores que van desde los ciudadanos que, de forma particular participan en el juego del poder, hasta otros actores con intereses especializados, entre los que se incluyen los grupos de presión de variado tipo, asociaciones de trabajadores, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y el llamado «tercer sector».

Veamos a través del siguiente ejemplo, el tipo de actores participantes en el desarrollo de un «*Plan Estratégico Urbano*».

EJEMPLO DE TIPO DE PARTICIPANTES EN UN PLAN ESTRATÉGICO URBANO

El desarrollo estratégico urbano no es competencia de una sola institución, sino de un conjunto de actores pertenecientes a diferentes ámbitos, público, privado y tercer sector:

- *Instituciones de carácter público*: Las instituciones públicas locales, por su proximidad a los problemas del espacio sobre el que actúan, pueden liderar el desarrollo estratégico urbano, movilizandoo recursos y materiales y promoviendo la implicación de empresas y organizaciones del tercer sector.
- *Organizaciones del tercer sector*: A través del tercer sector la acción voluntaria privada crea un equilibrio entre dos sectores de la sociedad: gobierno y empresa. Haciendo gestión privada con fines públicos, el tercer sector traza rutas complementarias a la economía de mercado y al Estado benefactor.
- *Empresas*: El desarrollo estratégico urbano pone de manifiesto una escasa participación de empresas, al haberse quizás considerado este como una actuación de contenido eminentemente político. Sin embargo uno de los objetivos de los planes

(Cont.)

24. Michael Lipsky. «Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas, en Quim Brugué y Joan Subirats. *Lecturas de gestión pública*. INAP. Madrid.1996. Originalmente en M. Lipsky. *Street Level Bureaucracy*. Russell Sage, Nueva York, 1980.

estratégicos urbanos va a ser articular la responsabilidad social de la empresa respecto a su entorno con las iniciativas de las instituciones públicas. Además la participación de la empresa en el diseño e implantación de la visión de futuro de la ciudad consigue incrementar el capital social de la ciudad en forma de confianza, reciprocidad y redes de participación cívica.

- *Partidos políticos y sindicatos*: La participación de los partidos políticos en el desarrollo estratégico urbano contribuye a crear un consenso político sobre el futuro de la ciudad y favorece la continuidad de los proyectos y acciones emprendidas, independientemente de los avatares electorales.

La necesidad de implicar a los sindicatos es directamente proporcional a su grado de independencia respecto a los partidos políticos. En aquellos casos en que los sindicatos carezcan de autonomía y estén fuertemente politizados, su contribución será escasa. Por el contrario, un grado de independencia implicara que puedan realizar aportaciones interesantes.

Fuente: Javier Font y Cristina Rivero: «La participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial». En J. Subirats (Ed.): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades Colectivas y valores públicos*. Fundación Encuentro, Madrid, 1999.

En este análisis de la presencia de diversos actores en el proceso de elaboración de las políticas públicas hemos de tener en cuenta no sólo a los diferentes actores, sino también a las interacciones que se establecen entre ellos. Comprobemos, a través del próximo ejemplo, la interacción que se dio entre los participantes en la elaboración de las primeras medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión en el ámbito de la C.A.P.V.

EJEMPLO DE «INTERACCIÓN» ENTRE LOS PARTICIPANTES EN LAS PRIMERAS MEDIDAS DE ACTUACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN LA C.A.P.V.

El inicio de la elaboración de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión se caracterizó por la no existencia de relaciones significativas, desde las instituciones públicas, con organizaciones no gubernamentales, quizás por una ausencia de presión social sobre el problema de la pobreza hacia las instituciones políticas, dejando así, el protagonismo a políticos (Parlamento y diferentes niveles de gobierno) y a los técnicos de las administraciones autonómicas y forales.

Tres han sido los *ejes de interacción* significativos que se han dado entre los diferentes actores:

- El que se dio *entre diferentes niveles de gobierno y administración*. Las Diputaciones Forales y Ayuntamientos han formado parte de la elaboración de estas políti-

(Cont.)

cas desde su inicio. Su participación se consideraba clave, pues en ellas iban a recaer la parte operativa de los programas y estos iban a suponer una importante fuente de recursos para los servicios sociales, competencia que recae fundamentalmente en las Diputaciones y Ayuntamientos.

- El *eje gobierno-oposición* En los inicios de la elaboración de los programas este tipo de negociaciones quedaron en un segundo lugar puesto que prevaleció un espacio de negociación entre diferentes niveles territoriales. Las posturas de los partidos políticos vascos, en relación con estos programas o políticas, han variado dependiendo de su presencia o no en el Gobierno Vasco, y de las opciones del resto de los partidos. En las primeras medidas, todos los partidos políticos se mostraron de acuerdo en la necesidad de actuar y en el tipo de programa a implantar. Sin embargo, según avanzan las diversas medidas, surgen las divergencias ante problemas de fondo *-la opción por unas políticas dirigidas a paliar problemas derivados de la pobreza, o la opción por unas políticas dirigidas a evitar las causas de la exclusión-*.
- El eje técnico-político. pone en relación *el trabajo de políticos y administradores*. La formulación de las políticas en el ámbito del Gobierno Vasco ha obedecido a un proceso conjunto entre políticos y técnicos. En sus inicios compartían puntos básicos, pero también, divergían en cuanto a como concretar los programas

Fuente: Elaboración propia

Volviendo a la participación de los ciudadanos, hoy en día ésta se considera como un factor decisivo de la legitimación de las políticas públicas. Con ella se trata de llenar un vacío existente entre la decisión política y la manifestación de la voluntad ciudadana, que se expresa en las urnas de forma periódica, pero no para cada actuación pública.

El desarrollo de espacios participativos está teniendo lugar fundamentalmente en el ámbito local. Se puede afirmar que «...una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al dialogo y la interacción cara a cara»²⁵. Sin embargo no debemos confundir la participación ciudadana en la toma de decisiones con los sistemas de información ciudadana. La participación ciudadana va más allá de proveer información sobre la actividad de la administración, implicando un intercambio de información entre administración y ciudadano y posibilitando que se escuche la postura de estos respecto a los asuntos públicos. Para esto último, la administración debería facilitar la creación de instrumentos que propiciaran la participación del ciudadano a través por ejemplo de foros de encuentro y consulta como pueden ser los *focus groups*, los *consejos de ciudadanos*, las *iniciativas de foros de democracia electrónica* así como otro tipo de estrategias de participación en programas públicos.

25. J. Font (coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, . Barcelona , 2001, pág. 15

No obstante, todos estos instrumentos que a primera vista resultan efectivamente una materialización de esa participación ciudadana, plantean una serie de interrogantes abiertos: ¿Cuál es el grado de participación que las administraciones quieren de sus ciudadanos?, ¿podemos hablar de grados de participación y de diferentes actitudes: activa y pasiva?, ¿la participación y la representatividad van a la par? En la mayoría de los casos, la experiencia reciente en el ámbito local, irá despejando algunos de estos interrogantes y confirmando, o no, si se camina en la línea de un proceso de toma de decisiones abierto.

6.3. LAS DECISIONES CONFORMADORAS

En el momento de la decisión, los programas se hacen visibles por medio de una «decisión conformadora»²⁶. Decisiones que conllevan el desarrollo de programas y que se acompañan de un conjunto de medidas administrativas necesarias para su seguimiento y puesta en práctica. Hemos de diferenciar estas decisiones conformadoras de aquellas otras que están desprovistas de un sentido dinámico, y consisten en la gestión por repetición y rutina de otro tipo de actividades públicas.

En algunas ocasiones estas decisiones muestran un carácter «diferencial» e «innovador». Hablamos de un carácter «diferencial»²⁷, para hablar de un modelo de Comunidades Autónomas que «han emprendido líneas de actuación distintas o pioneras», respecto a las políticas desarrolladas por el Estado. En segundo lugar, el carácter «innovador», lo planteamos con respecto a los antecedentes, que en el caso de ser políticas innovativas, podemos decir que parten de cero. Normalmente las encontramos en aquellas políticas que se están desarrollando en lo que se llaman «áreas emergentes de políticas públicas».²⁸

La decisión conformadora se adopta por el conjunto político-administrativo, aunque el último voluntarismo y la formalización corresponden al subconjunto político y el administrativo interviene sólo como apoyo, como se ha visto anteriormente.

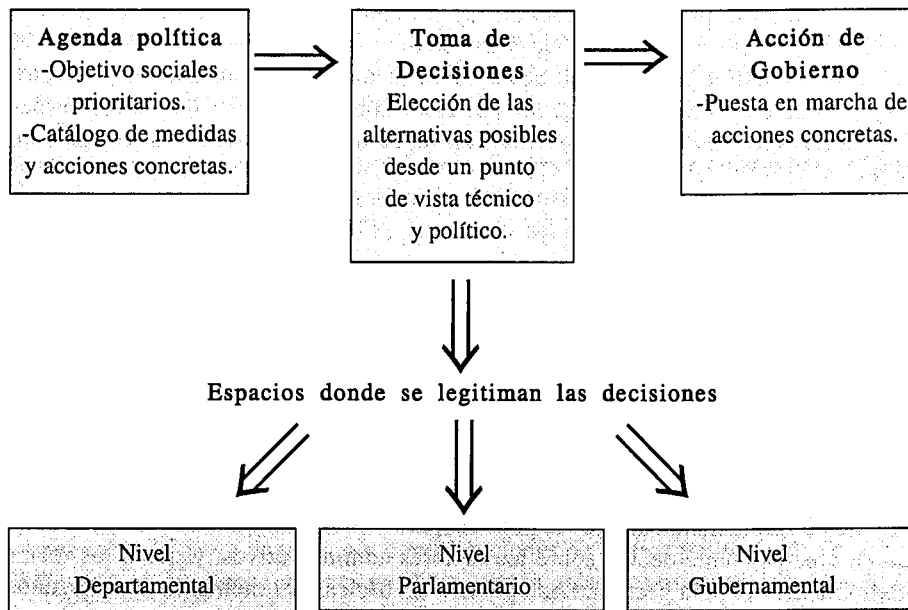
Veamos a través de la siguiente figura cuáles son los sujetos de la formalización de la decisión, es decir, el Parlamento, el Gobierno y la Administración.

26. Concepto acuñado por M. Baena del Alcázar, a través del cual, se entiende por política pública toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución. Mariano Baena. *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos, Madrid, 2000, pág. 262.

27. Adelantado *et al*, «Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y Estado de Bienestar». En J. Subirats y R. Gallego. *Veinte Años de Autonomías en España.*, CIS, Madrid 2002, pág. 242

28. Un ejemplo de políticas «innovadoras» y «diferenciales» lo encontramos en los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión en las Comunidades Autónomas. Aquellos que se articulan a través del «salario mínimo» son «innovadores» respecto a políticas anteriores para paliar la pobreza (prácticamente inexistentes) y con un rasgo «diferencial» respecto a la actuación sobre esta materia desde el Gobierno Central.

PROCESO FORMAL DE TOMA DE DECISIONES



Fuente: Elaboración propia

Este proceso se inicia desde la «agenda política», para llegar a la acción de gobierno. La toma de decisiones supone la elección de alternativas posibles desde un punto de vista técnico y político.

Como se observa en la anterior figura, la «legitimación» de las decisiones puede realizarse, bien a nivel del ejecutivo, diferenciando el nivel departamental del nivel órganos del gobierno, o bien a nivel parlamentario. Esta diferenciación tendrá sus consecuencias en el tipo o forma que adopte la decisión. «Órdenes o Resoluciones» tendrán su origen a nivel Departamental, «Decretos» serán producto de las decisiones adoptadas por el órgano de gobierno y las «leyes» desde el ámbito decisional del Parlamento.

Sin embargo las leyes no contienen siempre una decisión conformadora: «Mas bien es lo normal que no la contengan y se limiten a dar algunos criterios generales sin las precisiones necesarias, siendo después cuando se ponen en marcha las auténticas decisiones, que están lejos de ser un cumplimiento mecánico de un mandato legal.»²⁹

29. Mariano Baena. *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos, Madrid, 2000, pág.272.

En los sistemas políticos actuales, aun cuando el parlamento es quien tiene la última palabra sobre una decisión, es decir ésta tiene que ser formalizada en el Parlamento para que se convierta en ley, lo cierto es que la formulación de la decisión corresponde, en la gran mayoría de los casos, al gobierno, bien porque el gobierno se habrá pronunciado antes sobre la materia en su fase de proyecto, bien porque una vez aprobada la ley por el Parlamento, las decisiones conformadoras corresponden al gobierno dando así un carácter operativo a lo recogido en la ley.

6.4. ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS DECISIONES PÚBLICAS

La asignación de recursos ha de entenderse como un *continuum* respecto de la decisión.³⁰ Dificilmente podremos hablar de política pública o programa público, si a las decisiones que en éstos se incorporan, no se asignan partidas presupuestarias para su puesta en práctica. Cumpliendo así la función de «puente» hacia la puesta en práctica de las políticas.

Con la precisión de la asignación de recursos como un paso previo a la puesta en práctica o implementación de las políticas, estaremos distinguiendo también entre quien efectivamente decide sobre los factores administrativos, y quien los recibe como medios para la gestión. Las operaciones básicas del momento de asignación de recursos serían las siguientes:

1. «Decidir cuáles son los factores administrativos necesarios para la ejecución.
2. Obtener esos factores o recursos configurándolos de modo preciso.
3. Conseguir que los responsables de la función de mantenimiento los pongan a disposición de quienes materialmente van a encargarse de la fase de ejecución».³¹

El instrumento a través del cual estudiamos la asignación de recursos ha de ser el presupuesto público de aquellas administraciones responsables de las políticas.

Desde el análisis de las políticas públicas consideramos el presupuesto público como algo más que un mero acto contable, un instrumento indispensable para el análisis de las mismas y en concreto para el análisis de la elaboración de éstas. Como afirma Wildavsky: «...debemos entender los presupuestos como intentos para distribuir recursos financieros a través de procedimientos políticos. Si se considera la política como un conflicto al cual debe darse expresión para la determinación de los caminos a seguir, el presupuesto refleja el resultado de tal lucha.»³²

30. R. D'Amico (ed.). *Manuale di scienza dell'amministrazione*. Ed. Lavoro. Roma, 1992.

31. Mariano Baena. *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos, Madrid, 2000, pág. 338.

32. Aaron Wildavsky. «Presupuestar como un proceso político». En Quim Brugué y Joan Subirats. *Lecturas de gestión pública*. MAP. Madrid, 1996.

Además, una vez establecido el presupuesto, éste, nos va a ofrecer datos no sólo sobre los ámbitos sobre los que va a actuar el gobierno, sino también, sobre la dimensión operativa de esta actuación, es decir, si la misma administración que presupuesta es quien implementa la política o por contra, de la lectura de los presupuestos, en concreto del capítulo de transferencias, se observa que quien implementa es un sujeto distinto a quien presupuesta.

¿Cuál es la relación entre el presupuesto y la determinación de la orientación político-administrativa? Podemos afirmar: «...el presupuesto se convierte en el documento que recoge el programa financiero del gobierno como reflejo de la orientación político-administrativa que el Parlamento ha adoptado. La decisión presupuestaria por parte del Parlamento tiende, cada vez más, a coincidir con un acto de orientación política».³³

El presupuesto por programas nos resulta un instrumento útil para conocer, a partir de las consignaciones presupuestarias realizadas para los programas, las cantidades asignadas para su puesta en práctica. Si bien es cierto, en la mayoría de las administraciones «los fondos han sido asignados tradicionalmente entre programas, basándose en consideraciones tales como el nivel del año anterior añadiéndole (a veces aunque en raras ocasiones, restándole) una cantidad basada en el aumento presupuestario global (casi siempre), una interpretación de las prioridades, indicaciones sobre la carga de trabajo y consideraciones de táctica política».³⁴

En esta misma línea, a veces se afirma que la práctica presupuestaria resulta la inversa a la que parece racional: «En lógica, el presupuesto debería ser consecuencia, y no condicionante de las intenciones político-administrativas».³⁵

Nos quedaría una advertencia que subsanaríamos con el estudio de la puesta en práctica de las políticas, dado que en la asignación de recursos estamos hablando de «previsiones de gasto», y no de gastos efectivamente liquidados. Es previsible que estas consignaciones varíen en la fase de ejecución del presupuesto, cuestión ésta que es objeto de análisis de la fase de puesta en práctica de las políticas.

CONCEPTOS BÁSICOS

- Decisión pública
- Decisión conformadora
- La «no-decisión»
- Racionalidad limitada
- Incrementalismo

33. M. Giannini. *Derecho Administrativo*. Ediciones MAP. Madrid. 1991, págs. 388-389.

34. Edward Quade. *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, pág. 32.

35. Alejandro Nieto. *La nueva organización del desgobierno*. Ariel, Barcelona, 1998, pág. 119.

- Modelo de exploración combinada
- Modelo basado en la casualidad («garbage can» o papelera)
- Técnica prospectiva
- Formulación o elaboración de la decisión
- El proceso decisional como un sistema abierto
- Asignación de recursos

TEMAS PARA EL DEBATE

- Puntos en común y puntos divergentes entre los diferentes modelos de análisis y decisión de políticas públicas.
- Modelos de interacción políticos-burócratas.
- El proceso decisional como sistema abierto. Comentar la participación de ciudadanos y otros actores en dicho proceso.

6.5. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas, Vol. II. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993.
- Aguilar, L. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Políticas Públicas, Vol. III. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993.
- Baena Del Alcázar, M. *Curso de Ciencia de la Administración*. Técnos. Madrid, 2000.
- Etzioni, A. «La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones.» En Aguilar, L.: *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas, Vol. II. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993. (Original 1967).
- Font, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001..
- Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991.
- Lipsky, M. «Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas», en Brugué, Q. y Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*. INAP. Madrid, 1996. (Original 1987).
- Majone, G. «Los usos del análisis de políticas». En Aguilar, L.: *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas, Vol. II. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993. (Original 1978).
- Meny, I., y Thoenig, J-C. *Las políticas públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1992.
- Pérez Sánchez, M. *El análisis de las políticas públicas*. Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, 1999.
- Quade, E. S. *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1989.
- Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ed. INAP. Madrid, 1989.
- Wildavsky, A. B. «Presupuestar como un proceso político». En Brugué, Q. y Subirats, J.: *Lecturas de gestión pública*. MAP, Madrid, 1996. (Original 1986).