

luis garcía cárdenas*

la toma de decisiones en periodos transicionales del sector público

Todo proceso de cambio supone la revisión sustancial de objetivos e instrumentos de acción, que derivan consecuencias importantes en el entorno político, jurídico, económico, social y administrativo del Estado contemporáneo.

El proceso, en su conjunto, gravita esencialmente alrededor de una toma de decisiones, inteligente y oportuna.

Las estructuras y funciones públicas corresponden a modelos más o menos ajustados a la realidad que pretenden servir. ¿En qué medida constituyen un instrumento eficaz y eficiente de percepción y resolución de los problemas sociales? ¿Sobre qué postulados se puede legitimar su modificación?

Toda acción de gobierno entraña una o varias cadenas decisorias. ¿Qué parte de lo establecido debe permanecer, qué debe reformarse?

Un acercamiento heurístico** exige del análisis de aquellas variables básicas que consignent un marco de referencia dentro del cual apoyar el fenómeno decisonal.

Factores para la toma de decisiones

Políticos. Suponen la negociación y el mantenimiento de los

* Presidente del Instituto de Administración Pública, INAP, México.

** Análisis y ejecución interdisciplinaria y multidisciplinaria por grupos de investigadores profesionales.

esquemas de cambio dentro de situaciones coyunturales con los representantes de los grupos de presión, entre ellos la propia burocracia.

Económicos. Implican el análisis de viabilidad económica, los modelos de financiamiento, la productividad de los recursos y la evaluación del beneficio-costos social que conlleva la sustitución de acciones anteriores.

Sociales. Requieren de la medición del impacto en los grupos sociales de los beneficios esperados como consecuencia de los cambios previstos.

Jurídicos. Exigen la adaptación de la estructura jurídica a los actos administrativos de derecho, resultante de las modificaciones propuestas.

Técnicos. Establecen la disponibilidad de métodos y técnicas adecuados para la instrumentación, sistemática y normalizada, de las decisiones.

Humanos. Residen en la capacitación técnica y cultural de los cuadros profesionales, que incluye su motivación, así como el entrenamiento de los cuadros operativos de base, a efecto de configurarlos como elementos sensibles y participativos del cambio.

Una vez consignados los factores principales que inciden en la toma de decisiones, se requiere de la revisión de algunas consideraciones acerca de la capacidad de influencia del proceso decisorio en esquemas de coyuntura social.

Si se acepta que nada nos distingue de generaciones anteriores, salvo el manejo de la realidad social al través de la experimentación objetiva, se advierte la conveniencia de delimitar el ámbito del ejercicio del método experimental en sus cuatro fases principales:

- Exploración de la realidad;
 - Elaboración de las hipótesis;
 - Ejecución de las hipótesis;
 - Control y evaluación de las hipótesis,
- lo que permite establecer la secuencia:

Observación Hipótesis Experiencia concreta.

Ahora bien, es precisamente entre la exploración, la elaboración y la ejecución de las hipótesis que la teoría de decisiones sufre de intensas variables cuando se trata de aplicar a una realidad concreta.

Es en el ámbito político-social donde se ofrecen mayores posibilidades para una gama muy amplia de alternativas. Aquí se presenta una tendencia natural que orienta al que decide hacia la imaginación y no a la experimentación del entorno real. Esto se desprende de la premisa de que la mente deforma, en mérito, a intereses subjetivos preconcebidos, la realidad del mundo exterior.

Se trata, así, de un ajuste entre los impactos objetivos, no siempre gratos, de estímulos externos, con la idea de mundo, individual y subjetiva, que todos manejamos. Por ello, preferimos imaginar a informarnos, requisito indispensable, este último, para una decisión precisa, completa y oportuna. Se presenta, entonces el conflicto entre el manejo espontáneo y un acercamiento científico en la exploración del entorno social.

La carencia de información en situaciones de coyuntura es muy frecuente, particularmente en el ámbito de acción de la administración pública. Si a esta limitante se añade la urgencia para formular decisiones importantes en los primeros meses de ejercicio de una nueva administración gubernamental, se comprenderá mejor la tendencia tan acusada hacia la subjetividad e improvisación del proceso decisorio en el sector público.

Por otra parte, todo acto administrativo exige de una toma de decisión, la cual podrá ser más o menos acertada, oportuna y/o completa. Ello implica que la calidad o la naturaleza de la decisión disminuye en importancia en tanto se cumpla el postulado primario de tomar una decisión. De ahí se desprende que buena parte de las mismas se vean precipitadas por la dinámica propia del acto administrativo, no siempre con efectos positivos para los administrados, ni para la estructura y funcionamiento del sector público, que a menudo padece las consecuencias de decisiones fragmentadas, incoherentes o improductivas.

En consecuencia, el proceso decisonal cobra una trascendencia evidente, en la medida que aporta mayores elementos de racionalidad a la función pública, sobre todo en periodos de transición institucional.

Si se acepta que en toda decisión coinciden y se acumulan los más variados elementos que hacen de la más simple de ellas un complejo y elaborado proceso de actitudes conductuales, se convendrá en la necesidad de sistematizar su manejo, a manera de dotar al que decide con la información, la más amplia posible, que le facilite acceder, ágil y lógicamente, a estadios de certidumbre en la acción administrativa.

Durante más de veinticinco años se han realizado esfuerzos valiosos en ese sentido. Destaca entre ellos el proceso denominado **decisiones - soluciones**, que se procede a describir brevemente.

Si se acepta que programar implica la rutinización de los estímulos, se puede inferir su incidencia en el proceso decisorio. Así, la programación de las secuencias decisonales resulta vital para proporcionar al administrador algunos **principios de solución** en el planteo, ejecución y evaluación de la problemática administrativa.

Automatizar algunas decisiones o parte sustancial de las mismas no supone desagregar del proceso elementos emocionales -subjeti-

vos-, que son fundamentales para el equilibrio y armonía de la administración. Muy por el contrario, al mecanizar y normalizar la parte rutinaria de la decisión, se deja en mayor libertad a quien decide para que ocupe su tiempo en aquella parte del proceso que no puede ser objeto de un manejo estandarizado. Esto supone reducir el margen –siempre amplio– de indecisión a través del acopio sistemático o rutinizado de la información.

Las cuatro alternativas principales que ocurren en el proceso decisional contemplan, desde la situación determinada que supone información completa, oportuna y verificada, hasta la situación de lo desconocido, que indica una ausencia total de conocimientos para efectuar la decisión. Se distinguen dos fases intermedias: la situación de lo aleatorio que implica alternatividad en la decisión según la información disponible, aun cuando ésta sea conocida, y la situación de lo incierto, que implica desconocimiento de parte sustancial de la información. En estos dos últimos casos se acusa un alto nivel de especulación en cuanto a los resultados derivados de la decisión.

En situaciones coyunturales –sobre todo en el sector público– las alternativas aleatoria e incierta se presentan frecuentemente. Aun las decisiones-soluciones, esto es, la rutinización del proceso se prueba ineficaz para dotar al que decide de los elementos indispensables para formular una decisión coherente. Así, se hacen indispensables algunas normas para que el funcionario pueda establecer una solución de continuidad en su gestión, garantizando que sus decisiones contemplarán un mínimo de racionalidad, de oportunidad y de coherencia institucional. Destacan tres principios básicos:

1o. Establecer una relación mínima de puntos¹ a verificar anterior a la decisión, lo cual garantiza que el que decide contemplará los elementos primordiales que atañen a la política del sector, de la institución y del área específica involucrados previos al compromiso de recursos humanos, financieros y/o materiales;

2o. Procurar la coherencia del proceso decisional, lo que implica la aceptación de que toda decisión se vincula necesariamente con decisiones anteriores y guarda estrecha relación con aquellas previstas a futuro;²

¹ Al igual que el piloto verifica un **check-list** obligatorio para la autorización de despegue.

² Resulta ilustrativo el ejemplo del ministro de Finanzas que consideró conveniente, para estimular la economía nacional, proponer la supresión del control de cambios. No percibió que, concomitantemente, se establecía, por otra autoridad, el impuesto a las sucesiones. La simultaneidad y ausencia de coherencia entre ambas decisiones generó la fuga de capitales con las consecuencias negativas inherentes a la economía del país.

30. Advertir los efectos de las decisiones en el tiempo, esto es, que los resultados pueden variar a corto, a mediano y a largo plazo.³

Las etapas de coyuntura promueven una tendencia generalizada para que el que decide se apoye más en su intuición que en principios de racionalidad. Bien se dice que una armonía entre estos elementos constituye la base de una buena decisión.⁴

En periodos de transición se requiere evitar caer en la falacia de que todo nos es relativamente conocido. Muchas decisiones equivocadas, inoportunas o incompletas, se derivan de este espejismo. Muchos estudiosos, tanto del proceso decisorio como del ámbito en que se toman las decisiones, aconsejan cultivar la ciencia de la ignorancia, lo que significa, una vez más, reducir básicamente el margen de error en el momento de decidir.

Una teoría de decisiones en términos ideales indicaría, como propósito general, promover la selección óptima en un ambiente claramente definido. Es evidente, sin embargo, que a pesar de que cada alternativa origina un número amplio de consecuencias, el entorno decisonal —sobre todo en momentos de transición en el sector público— restringe el espectro de alternativas a sólo unas cuantas, que resultan viables. Así, el conjunto de alternativas se da, no se obtiene, por sofisticados que sean los instrumentos para conceptualizarlas. De ahí que el que decide se vea limitado por los acontecimientos para escoger una alternativa particular.

Así, se decidirá sobre aquella alternativa que entrañe mayor utilidad, lo que supone aceptar aquella que conduzca al conjunto más próximo del grupo preferido de consecuencias.

Se debe, por otra parte, establecer una clara diferencia entre las alternativas óptimas y las satisfactorias. Las primeras requieren disponer de **todos** los criterios para comparar todas las alternati-

³ Es típico el caso del congelamiento de rentas que, a corto plazo, significó un beneficio evidente para estratos sociales de ingresos bajos, pero que a largo plazo disminuyó los incentivos para la construcción de inmuebles destinados al arrendamiento, en virtud de que una inversión orientada a estos propósitos no resultaba atractiva. Así, una decisión válida para un futuro inmediato perjudicó una política de mayor trascendencia, esto es, la ampliación de programas habitacionales, que repercutió en las capas sociales con menores ingresos.

⁴ Jean Fourastié explicaba esta armonía contraponiéndola con la conducta del perro que a pesar de verse permanentemente limitado por su cadena para alcanzar al cartero, invariablemente su instinto lo lleva a lanzarse contra él cada vez que lo percibe cerca. Quizás —decía Fourastié— si el perro comprendiese su impotencia, se presentarían en él rasgos de frustración, tan característicos de algunos seres humanos particularmente sensibles. Por fortuna —concluía Monod— el hombre es una mezcla relativamente feliz de ambos elementos, ya que así como la vida instintiva puede ser atroz para un ser inteligente, su ausencia completa impondría una desmoralización del hombre en un universo que se mueve en un caos azaroso de electrones.

vas y que una de éstas se prefiera, con base en dichos criterios, a todas las demás. Las segundas exigen sólo de la existencia de criterios con un mínimo satisfactorio de alternativas, escogiéndose una de ellas cuando llega al menos o sobrepasa estos criterios.

Ante fenómenos coyunturales, es claro que el que decide debe conformarse con alternativas satisfactorias.⁵ En el sector público sólo por excepción se presentarán posibilidades de alternativas óptimas; esto es válido sin importar el grado de desarrollo organizacional de una administración pública concreta.

Más aun, parecería paradójico, pero está comprobado que en tanto menor desarrollo relativo guarda una estructura administrativa específica, se acentúa su tendencia hacia la optimización de las decisiones, lo que las vuelve, a su vez, frecuentemente, utópicas o irrealizables. Es por ello que debe enfatizarse el uso del recurso de las alternativas satisfactorias, en especial cuando se refieren a periodos transicionales del sector público en países en desarrollo.

En la coyuntura, los modelos clásicos de optimización son poco confiables en virtud de lo variable de los niveles de información; asimismo, los términos de referencia en el entorno del sector público se modifican con tal intensidad que impiden la elaboración de constantes que fundamenten alternativas óptimas para la toma de decisiones.

La función pública requiere de una combinación equilibrada de coherencia, eficacia, eficiencia y productividad en las instituciones. En el proceso decisorio reside un elemento fundamental para promover la racionalidad administrativa. De su instrumentación, inteligente y oportuna, depende que la decisión constituya un factor de desarrollo integral de una sociedad, en lugar de un obstáculo severo para la consecución de los objetivos colectivos.

⁵ March radica la diferencia entre buscar la aguja más puntiaguda en un pajar o una suficientemente aguda para coser con ella.