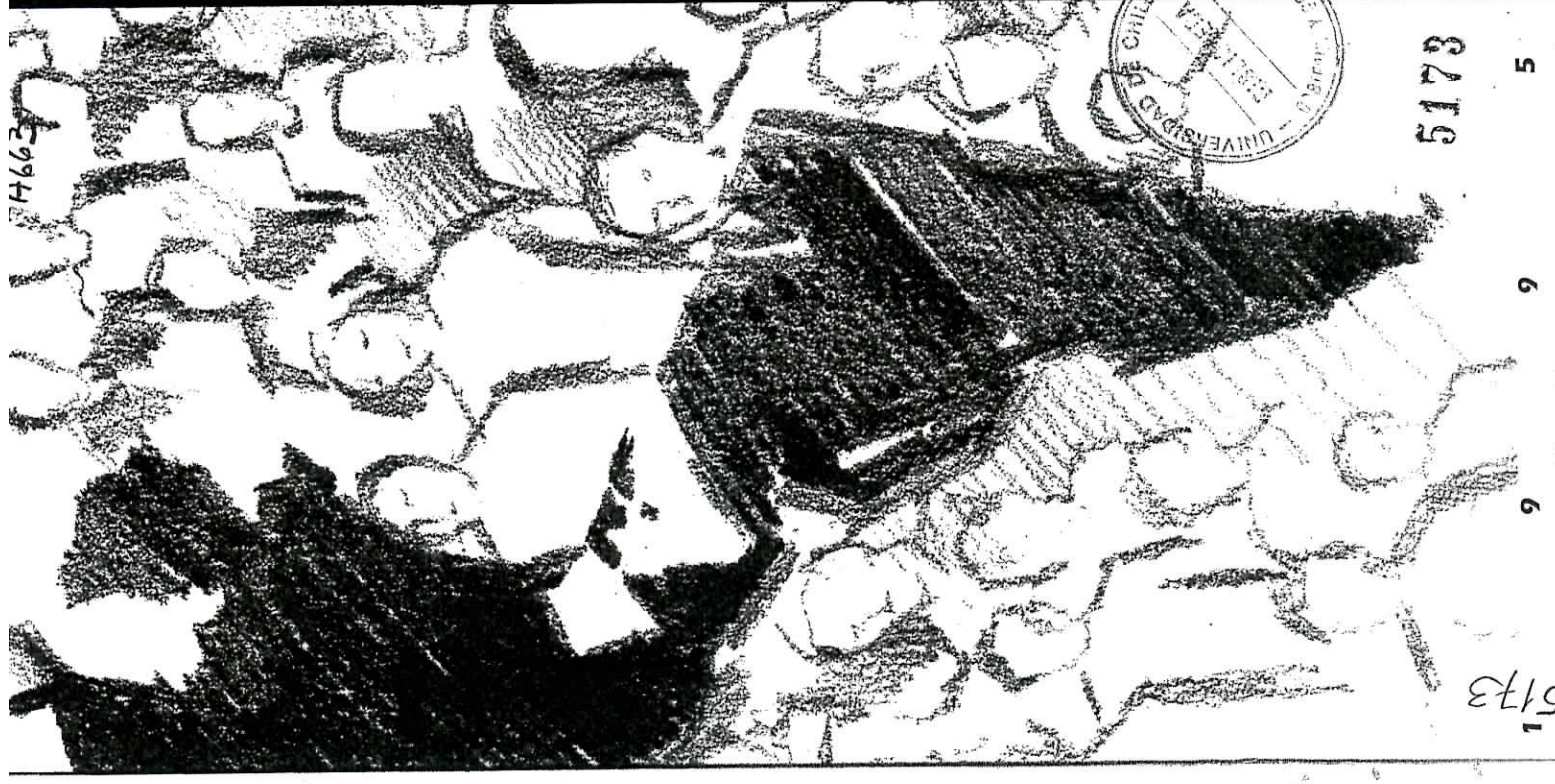


LA LUCHA DE
DECISIONES
POLITICAS
LA EXPERIENCIA
DEL SECTOR SALUD

LIC. EDUARDO ARAYA MOREN

SERIE PUBLICACIONES CIENTIFICAS
REPRESENTACION OPS - CHILE



5173

5173

5

9

9

H663

CAPITULO 1

ANTECEDENTES TEORICOS PARA UN ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE DECISION POLITICA

1.1 TOMA DE DECISIONES Y EL AMBITO DE LO POLITICO

La toma de decisiones aparece como un hecho universal, inherente al vínculo del Hombre con la Naturaleza, con sus semejantes y consigo mismo. Hecho natural y cultural, con distintas cuotas de racionalidad y de anhelos, teórico y práctico, individual y colectivo, debe encontrarse seguramente asociado a las primeras manifestaciones de la inteligencia humana.

La toma de decisiones, en tanto hecho concreto, que sobre la base de un determinado cálculo de recursos y opciones permite una acción para el logro de un fin, ocurre cotidianamente en las infinitas acciones que el hombre lleva a cabo. Desde la hora en que, hoy gracias a la tecnología, se decide despertar hasta la hora en que se decide dormir, cada persona cumple en incontables oportunidades con el mismo rito de cálculo de recursos y opciones que se movilizan para el logro de sus intereses.

Desde diversas perspectivas, hay distintas racionalidades para la toma de decisiones. El tipo y grado de racionalidad dependerá del ámbito en que se presenta la necesidad de hacer una decisión, tanto como de las características individuales o grupales del o los decisores. Así, desde las decisiones prácticas y domésticas, hasta la decisión del científico en el laboratorio o en la sociedad - pasando por la decisión de una empresa transnacional o la de un conductor de un autobús, o la de un deportista en un momento crucial del juego, o la del estratega en una guerra o en la política - llevan implícito un proceso característico de análisis, conciente o inconciente, que es posible delimitar, identificar en sus elementos componentes, categorizar, clasificar, analizar profundamente, en suma estudiar teórica y empíricamente.

Este proceso con características propias en la vida práctica, en el arte, en la técnica y en la Ciencia, tiene en la Ciencia Política características definidas.

Un camino para reconocer la forma que toma el proceso de toma de decisiones en la vida política es reconocer primeramente el ámbito de lo político. Si se logra reconocer las fronteras de lo político, es posible entonces perfilar el fenómeno de la toma de decisiones políticas.

Desde una perspectiva del método en la Ciencia Política, G. Burdeau, en el texto en que aborda el tema, resalta el hecho que las dimensiones que se observan en nuestras sociedades están vinculadas más bien al grupo que al hombre considerado en su dimensión individual. Así "el advenimiento del grupo es tam-

bién el advenimiento de lo político, como principio fundamental del mero orden de las sociedades, porque lo político no es otra cosa que lo colectivo hecho conciente”.

Para Bourdieu no tiene mayor importancia el tipo de grupo al que se analice, basta que sea un ente real y autónomo socialmente considerado. La conciencia es lo político, que le da cohesión al grupo, y es lo político lo que permite sintetizar las fuerzas incluidas en ese grupo.

Así lo político pasa a ser una función básica de la sociedad y los grupos en general, cual es permitir la existencia misma de aquellos entes principales como tales al proveer el componente de nexo entre cada uno y todos los elementos del grupo y, seguidamente, asegurar una orientación de sus energías, que les permita ser grupo organizado y conciente de su existencia como tal.

No obstante, parece necesario aclarar que el fenómeno de lo político surge cuando los hombres, al observar la regularidad de los fenómenos naturales, se establecen y comienzan a generar relaciones de poder, las que posteriormente se institucionalizan dando lugar a dos fases en la actividad política: una arquitectónica de construcción de instituciones y normas para el ejercicio político, y otra agonal, de lucha para dar lugar a distintas concepciones de la organización y actividad política.

En la “Esencia de lo Político”, Julien Freund², bajo una visión de filosofía política, intenta demostrar que la política en su esencia, tiene como fundamento una determinante de la naturaleza humana, y los presupuestos propios de esta esencia se encuentran en las relaciones de mando y obediencia, de lo privado y lo público, del amigo y el enemigo, teniendo igualmente lo político una meta y un medio específicos.

Esta visión permite introducirnos en la temática misma y propia de lo político, por cuanto en los presupuestos planteados se encuentra presente la idea de conflicto, la que es definitivamente consustancial a la política. Luego el problema de lo político es la forma como se logra regular el conflicto mediante el establecimiento de reglas de actuación que, considerando el problema del conflicto presente en las agrupaciones humanas, permitan que estas agrupaciones no pierdan su cohesión y por el contrario logren avanzar hacia objetivos socialmente definidos.

Es en esa orientación que parece importante incorporar en el análisis algunos conceptos encontrados en el texto “Esquema para el Análisis Político” de D. Easton³ quien, bajo una perspectiva de sistema, plantea que un sistema político es un conjunto de interacciones aislado, teóricamente para fines metodológicos de otras interacciones en que interviene el ser humano, las que no se encuentran aisladas sino mezcladas y apenas se pueden distinguir empíricamente unas de otras.

Easton considera que no es suficiente para la delimitación de lo político el alcance que tienen conceptos tales como el orden, el poder, el Estado, la política pública, la adopción de decisiones o el monopolio del uso de la fuerza legítima. Más bien lo político incluye un conjunto de interacciones sociales de individuos y grupos. Precisando aún más, indica que las interacciones políticas se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores de una sociedad.

De esta manera, las asignaciones autoritarias distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos mediante tres procedimientos posibles: privando al individuo de algo valioso, entorpeciendo el alcance de ese valor, o permitiéndole su acceso al valor, negándose a otros individuos. Se habla del carácter autoritario de esta asignación, porque las personas se sienten obligadas por ella.

El análisis de Easton minimiza una cuestión fundamental, cual es el problema del poder para llevar a cabo la asignación arbitraria. Bajo ese mismo esquema la interacción fundamental que posibilita las asignaciones autoritarias es la interacción que se da en la búsqueda y ejercicio del poder.

Para completar este breve abordaje al fenómeno de lo político, es elemental analizar la cuestión del poder; para ello, es útil incorporar los enfoques de Lukes sobre este tema.

En el estudio de Lukes⁴ se plantean las visiones uni, bi y tridimensional del poder.

En el caso de la visión unidimensional, se enfatiza en el comportamiento en el momento de tomar decisiones sobre problemas frente a los cuales hay un conflicto de intereses, “entendidos como preferencias expresas, por una determinada política, y revelados a través de una participación política”⁵.

La visión bidimensional del poder muestra que su ejercicio ocurre tanto en la adopción de decisiones como en la adopción de no decisiones sobre problemas reales y potenciales frente a los que hay un conflicto -que puede ser observable, abierto o encubierto- de intereses entendidos como preferencias políticas y agravios.

La visión tridimensional se caracteriza por hacer hincapié en la adopción de decisiones y en el control del programa político para resolver problemas reales y potenciales, frente a los cuales hay un conflicto observable -abierto o encubierto- y latente de intereses subjetivos y reales.

1.2 TEORIA DE LA DECISION POLITICA

Parece ser poco promisorio partir planteando la ausencia de teorías relativamente extendidas o convinentes sobre la decisión política.

No obstante las ausencias, a veces son desafíos. Sobre todo tratándose de una disciplina como la Ciencia Política en que las certezas y las verdades son pocas y las incertidumbres muchas. Sin el ánimo de pasar revista a todo lo existente, se dará una mirada a diversos autores que bajo diferentes enfoques han abordado o se han acercado al estudio de la toma de decisiones, intentando hacer énfasis en los elementos que en sus estudios aparezcan más directamente vinculados a la decisión política. En tal sentido se ha agrupado a los autores en tres áreas, de acuerdo a la disciplina que da origen a su enfoque: Ciencia Política, Administración Pública y Economía - Ingeniería:

1.2.1 VISION DE LA CIENCIA POLITICA

1.2.1.1 KARL DEUTSCH, bajo un enfoque sistémico, se plantea el problema del autogobierno del Sistema Político, aludiendo a las decisiones que una unidad política toma, ya sea en sus relaciones con el mundo exterior, o bien sobre sus asuntos internos.⁵

{ El problema del autogobierno es, entonces, resultado de la capacidad de tomar decisiones en un contexto de limitaciones que el medio externo y las condiciones internas imponen al sistema político.

{ Así, mientras menos dependa el Sistema de las condiciones externas, y por tanto pueda tomar decisiones basadas en sus propias estructuras y procesos, será más autogobernable.

Otro componente que incorpora Deutsch es el pasado o historia del Sistema y su influencia en el autogobierno. "La autonomía consiste en combinar los efectos del pasado con los de su presente, y los efectos de su ambiente con los de sus estructuras y procesos internos propios".

Como buen sistémico, Deutsch da un relevante papel a los flujos de información y a la calidad de esa información para la toma de decisiones. Así, plantea: cuanto más diversas sean las corrientes de información con las que cuenta un sistema, más libertad tendrá para tomar sus decisiones⁶.

Para el autor, existen en las organizaciones puntos y áreas de decisión, que son lugares claves en los cuales al intersectarse dos o más flujos de información hacen necesario tomar una decisión. Desde un punto de vista plenamente político, Deutsch señala que los puntos y áreas de decisión son segmentos tremendamente vulnerables a las influencias favorables y desfavorables, al extremo de ser componentes estratégicos en toda organización, especialmente en los Gobiernos.

Un rol básico se le asigna a la memoria de las instituciones, la que es denominada "la fuente de la autonomía", ya que ser autónomo significa aplicar información del pasado a una decisión del presente, desarrollando una capacidad disociadora y recombinatoria de la información disponible para tomar mejores decisiones.

Otros elementos que incorpora Deutsch en su enfoque son los filtros que cumplen el papel de seleccionadores de la información necesaria para la toma de decisiones y la voluntad política, a la que llama "la capacidad de subordinar la información posterior a la información anterior a una decisión"⁷. Así, la voluntad es un sistema de filtros. Finalmente la "conciencia" es una instancia institucional destinada a procesar volúmenes condensados de información para inspección y decisión simultáneas.

1.2.1.2 MARC LINDENBERG, bajo un enfoque centrado en el análisis político y diseño de estrategias, propone un esquema que introduce racionalidades del análisis estratégico de empresas y de teoría de juegos. El objetivo de su propuesta es propiciar el modo de pensar sistemático para hacer más rigurosa

la toma de decisiones de los administradores de instituciones gubernamentales¹⁰. El esquema de Lindenberg fue creado señalando pasos de un proceso que dan respuesta a una serie de preguntas básicas:

- a) ¿Qué deseo?, donde incluye la especificación del problema, el establecimiento de objetivos y resultados y la identificación de los campos de acción.
- b) ¿Quién lo tiene?, donde incluye el uso del inventario de recursos de los actores y la ubicación de éstos.
- c) ¿Cuándo y cómo puedo obtenerlo?, donde incorpora al diseño de estrategias, la selección de estrategias y la puesta en práctica y evaluación.

Lindenberg plantea que su propuesta tiene limitaciones en la medida que se debe tener presente la obtención de una buena calidad de información y análisis por parte del administrador. Igualmente plantea que el ambiente político administrativo es extremadamente complejo y que consecuentemente en cada caso se deberá escoger los pasos adecuados y definir un marco que se ajuste al problema que se pretende resolver.

1.2.1.3 MARIO FERNANDEZ, en el marco del análisis de políticas sociales, nos acerca a la definición de decisión política. Así, plantea que " toda política social es una decisión política, en cuanto ella es adoptada por una estructura dotada de facultades obligatorias (Estado, Gobierno) como resultado de un proceso conflictivo y/o cooperativo entre demandas de distintos grupos, basada en intereses y orientada a valores presentes en la sociedad"¹¹.

Según esta propuesta hay cuatro elementos que se deben considerar en toda decisión de política pública:

- a) El poder o capacidad de gobernabilidad, entendido como la capacidad para tomar decisiones en un contexto conflictivo y complejo, y hacer que esas decisiones se lleven a cabo.
- b) La información teórica o normativa que, a juicio del autor, en el caso de ser información para la toma de decisiones políticas reúne enormes dificultades:
 - i. Confiabilidad de las bases de datos.
 - ii. Procesamiento previo de la información, de tal manera que al ser seleccionada para la toma de decisiones políticas, esté en condiciones de uso. Al respecto señala la existencia de problemas conceptuales y metodológicos, "buena información disponible no se correlaciona con un buen paquete de información para tomar decisiones"¹².
 - iii. Uso muy flexible de la información, ya que ésta tiene un valor variable temporal y espacial. "Su uso estará en gran parte determinado por el decidir de la política"¹³.
- c) El proyecto, plan o modelo en el que se inserta la formulación de una política social. Aunque éste elemento no está claramente planteado en términos de decisión política y sí en términos de formulación de políticas públicas, parece de todas maneras válido como referente para la toma de decisiones políticas.

d) La adaptación, flexibilidad y análisis de la política. Mismo caso anterior, el autor alude a la formulación de políticas públicas, pero también resulta susceptible de ser incorporado como requisito de una buena decisión política.

1.2.1.4 SNYDER Y DIESING, desarrollan una visión claramente politológica del problema de la decisión política, identificándola como un fenómeno de negociación entre partes, para regular problemas políticos, enfatizando en lo que ellos llaman decisiones estratégicas, más que en decisiones tácticas¹⁴.

El aporte de éstos se orienta a la proposición, descripción y análisis de lo que identifican como tres teorías del proceso de decisión:

a) La primera teoría propuesta es la del "actor racional" o "maximización", la que supone un proceso en el cual se pretende obtener la máxima utilidad, es decir, la máxima porción del bien político que se desea alcanzar, o mejor alternativa posible.

Este objetivo supone la existencia de un solo bien homogéneo: la utilidad.

Igualmente supone la existencia de un set de alternativas, bien definidas y mutuamente excluyentes, a partir de las cuales se hace una opción o, mejor aún, se toma una decisión. Finalmente hay otro supuesto y es que el decisor está habilitado para calcular el valor esperado y costo de cada alternativa. Esta capacidad de cálculo teóricamente debe ser infinita, para procesar toda nueva información incorporada al proceso.

b) Una segunda teoría es la de la "racionalidad limitada", que trata de resolver los problemas del "bien homogéneo" y de la perfecta habilidad de cálculo. En esta teoría se asume la "heterogeneidad de bienes", esto es la grave dificultad de comparar dos bienes diferentes. Así, si los bienes son alternativas, como indica la teoría anterior, la preferencia por uno puede significar la renuncia a otro, lo que implica que cada bien tiene un valor casi absoluto, único, no expresable en términos de valores. Asimismo, esta teoría plantea que la idea de mejor alternativa posible, teniendo significación política, no tiene significado operacional, por lo tanto no puede ser camino de maximización. Entonces, esta teoría propone el concepto de "bien suficiente". Propone además reemplazar el concepto de "obtención de metas", al no ser preciso, dado que las metas se pueden obtener en distinto grado, por el concepto de "nivel de aspiración".

En suma estas dos teorías no son incompatibles y pueden ser vistas combinada o complementariamente.

c) La tercera teoría que señalan Snyder y Diesing es la de la burocracia política (ya desarrollada por Newstadt en el '60, Halperin en el '74 y Allison en el '71) que mira lo que ocurre en una unidad gubernamental que toma decisiones, donde se supone que hay una función de preferencia gubernamental al tomar la decisión. En la estructura de Gobierno, cada unidad desarrolla su propia función, de preferencia trabajando con una interpretación de sus responsabilidades y con la forma en que ellas contribuyen a la preferencia gubernamental.

Papel importante en el proceso lo juegan:

- i) las fuentes de información, para definir problemas y desarrollar las estrategias y procedimientos de operación definidos y,
- ii) las influencias, para alcanzar la implementación de las estrategias adoptadas y usar los recursos políticos de expertos y contactos para lograr los objetivos.

Esta teoría es un proceso de construcción de una coalición de mayorías. La estrategia es el acuerdo de la coalición.

La teoría de la burocracia tiene dos componentes:

- i) Uno no racional, basado en la conciencia, esto es: las actitudes, valores, creencias de los individuos y sus sensaciones cognitivas.

La conciencia de un individuo incorporada en su rol incluye:

- El reclutamiento selectivo de aquellas personalidades con las que se congenia.
- Rol de socialización por sus colegas.
- Aprendizaje por experiencia, la cual es modelada por la información, recursos y responsabilidades de una unidad gubernamental particular.
- Necesidad de cooperar estrechamente con sus colegas para, a partir de allí, desarrollar una orientación valorativa y cognitiva común.

Desde esta perspectiva no racional, habría principalmente dos tipos de funcionarios de gobierno:

- Los que desde una unidad han sido socializados en los valores y creencias particulares de esa unidad y lo identifican con los intereses nacionales. En la coalición ellos preferirán apoyar la estrategia favorecida por su departamento.
- Los que toman decisiones globales. Usualmente los más altos miembros del Gobierno, además de sus aliados y asistentes. Ellos han sido socializados con un sentido de responsabilidad por su participación en el Gobierno como un todo e identifican el interés nacional, más allá de una unidad gubernamental.

El cuadro global que esta teoría muestra del proceso de toma de decisiones es el de "guerrilleros" (partisans) maniobrando en alianzas y oposiciones, tratando cada uno de convencer o capturar el compromiso del decisor. Este último media entre sus "guerrilleros", sugiere compromisos y ensaya a probar la combinación que satisfaga a muchos de sus "guerrilleros". Si el decisor acierta en esa tarea, o lo hace alguno de sus aliados o asistentes, entonces la decisión está hecha.

- ii) El componente racional de la teoría de la decisión burocrática, permanece implícito en la pregunta ¿Puede la conducta ser racional, si hay una experiencia no racional, condicionada por el quehacer burocrático y por la socialización, o por la búsqueda de poder personal?

Para los "guerrilleros" el imperativo racional toma dos formas:

- Mantener o mejorar el acceso e influencia con el decisor central.
- Mantener o mejorar la influencia con sus colegas.

Para el decisor central el imperativo es más complejo:

- Si el partido o el gobierno o el país pretenden actuar efectivamente, el poder debe ser mantenido o incrementado. Para el partido esto incluye alcanzar la reelección.
- Maximizar el poder de un gobierno es minimizar el conflicto de facciones, ganar partisans para trabajar juntos contra otros.
- El gobernante debe asegurar que los grupos de partisans no se hagan tan fuertes como para dominarlo, y debe mantener su influencia y acceso y mantenerlos bajo su mando.

1.2.1.5.- CARLOS EDUARDO MENA, señala primeramente la necesidad de configurar el contexto en el que ocurre el proceso de toma de decisiones políticas, es lo que el autor llama la situación decisional, la que permite la "comprensión de las relaciones entre las partes de un problema y su totalidad. También implica tener una clara apreciación respecto al pasado, el presente y el futuro de los eventos, en la medida que interactúen y cambien a través del tiempo"¹⁵.

Uno de los enfoques para abordar el problema, según Mena, es dividir el proceso de toma de decisiones en seis fases sucesivas:

- a) La fase de iniciación comienza cuando un problema potencial, que también es posible sea una oportunidad, es percibido como tal. Entonces este problema se conceptúa, se delimita y se procede a buscar información para estructurar las respuestas y las opciones políticas susceptibles de ser seguidas. Hay cuatro componentes en la etapa inicial:
 - i. Reconocimiento del problema.
 - ii. Identificación del contexto.
 - iii. Determinación de metas y objetivos.
 - iv. Generación de alternativas.-
- b) La fase de estimación, que se refiere fundamentalmente al establecimiento de los riesgos, costos y beneficios asociados a cada opción. "Esta etapa pone el acento en aquellos temas empíricos y científicos que ayudan a la determinación de los vínculos y consecuencias de cada opción. Asimismo enfatiza la evaluación acerca de la eventual ocurrencia de los resultados".
- c) La fase de selección de alternativas depende directamente de las etapas anteriores y está confundida con la fase de estimación. Hay cinco elementos que inciden antes de realizar una opción, ellos son: contexto del problema, factor de influencia, importancia del problema, disponibilidad de información y personalidad del decisor. Papel importante tanto en la estimación como en la selección, lo juega el

pronóstico (proyección, predicciones y conjeturas) como elemento de identificación del futuro a partir de la opción susceptible de ser hecha.

- d) La fase de implementación es a su vez un proceso con características muy propias y definidas, y en razón del cual una formulación de política que incluye metas, objetivos y medios se traduce en acción concreta. El autor sintetiza en los siguientes aspectos, los componentes de éxito o fracaso de la implementación de políticas.
 - i. Fuente de las políticas.
 - ii. Claridad de las políticas.
 - iii. Apoyo a las políticas.
 - iv. Complejidad de la administración.
 - v. Incentivo para los implementadores.
 - vi. Asignación de recursos.
- e) La fase de seguimiento es, para el autor, un procedimiento analítico de políticas, usado para proveer información sobre las causas y consecuencias políticas. Sugiere dos tipos de consecuencias a ser analizadas: los resultados y los impactos. El seguimiento, en lo fundamental, alude a los hechos tal cual se presentan a partir de premisas establecidas sobre las políticas.
- f) La evaluación es un procedimiento analítico de la política y provee información sobre el "desempeño de las políticas en relación con la satisfacción de necesidades, valores u oportunidades que constituyen un problema"¹⁶.

Es una fase retrospectiva en la que hay que tener muy claro los objetivos, metas o propósitos y criterios. El autor distingue tres enfoques para la evaluación de políticas:

- i. La pseudoevaluación: que provee información válida y confiable sobre los resultados de políticas sin referirse a la validez de los resultados. Las medidas de valor son evidentes por sí mismas y no controvertidas.
- ii. La evaluación formal: además de proveer información evalúa resultados sobre la base de objetivos de las políticas. Distingue entre evaluación de desarrollo, la del día a día y evaluación del proceso retrospectivo.
- iii. La evaluación teórica decisional: orientada a superar deficiencias de las anteriores evaluaciones, para lo cual utiliza tres mecanismos: estimación de la eficacia, estimación de la evaluación y análisis de la multiplicidad de los atributos. Esta fase tiene incorporada la terminación de las políticas, y está centrada en el ajuste de las políticas, programas, organizaciones que se han transformado en difusas, redundantes, innecesarias o han perdido sentido. Finalmente, Mena destaca lo que denomina estructuras para la toma de decisiones, abarcando aspectos tales como la personalidad del decisor cuyos componentes son su estilo cognitivo, su

sentido de eficacia y competencia y su orientación personal hacia el conflicto político. Expone en este aspecto tres modelos gerenciales: el formalístico, el competitivo y el colegiado, y destaca el modelo que denomina de "defensas múltiples".

1.2.2 VISION DE LA ADMINISTRACION

1.2.2.1 SIGUIENDO AL PROFESOR CARLOS OLAVARRIA, quien analiza el problema de la toma de decisiones a nivel de empresas, es posible encontrar varios elementos que, tratados adecuadamente, pudieran ser un aporte al análisis del problema en la Ciencia Política¹⁷.

- a) El primero de ellos tiene que ver con la Clasificación de las decisiones:
- Desde el punto de vista de la permanencia en el tiempo:
 - Tácticas o Rutinarias : Son unidimensionales, las situaciones son dadas y el problema básico es la adaptación de la unidad a una situación preestablecida con criterios ya definidos.
 - Estratégicas : Tienen que ver con objetivos de la organización, con las definiciones de política y la orientan en una perspectiva de futuro¹⁸.
 - Desde el punto de vista de la optimización de la situación que provocó la decisión:¹⁹
 - Óptimas : Alude a la mejor solución que se puede lograr frente a las condiciones específicas de un problema.
 - Subóptima : Es óptima pero sólo en un determinado nivel de la Organización.
 - Intuitiva : Decisiones que se toman sin conocer si los resultados probables son óptimos o no. Se toman prácticamente al azar, o a veces bajo la forma de tanteos prudentes o reglas empíricas. Constituyen la mayoría de las decisiones que se toman en una organización.
 - Desde el punto de vista de las técnicas susceptibles de ser usadas:²⁰
 - Programadas : Son decisiones rutinarias, y puede haber experiencia previa en ellas y procedimientos establecidos.
 - Sin programar : Son esporádicas y aluden a problemas nuevos que se tienen que resolver consecuentemente con nuevos enfoques.
 - Desde el punto de vista de las condiciones bajo las cuales se toma la decisión:²¹
 - Bajo certidumbre : Se sabe con certeza cuál será el resultado de las alternativas de decisión.
 - Bajo incertidumbre : "Se puede definir el resultado a que lleguen las estrategias, pero se ignoran las posibilidades de que ocurran."
 - Bajo condiciones de riesgo : Probabilidad de llegar a distintos resultados asociados a cada una de las alternativas de decisión.

- Desde el punto de vista de los Sistemas de Información
 - Decisiones de control operacional : Que aluden a las tareas concretas y cotidianas en la institución.
 - Decisiones de control gerencial : Que aluden a la organización y control de los recursos de la Empresa en el corto plazo.
 - Decisiones de planeamiento estratégico : Que aluden a la organización y control de los recursos en el mediano y largo plazo.

- b) El segundo elemento que aporta Olavarría tiene que ver con tres enfoques sobre la teoría de decisiones.
- El enfoque que llama conduccionista (behavioral), centrado en el comportamiento de las organizaciones y la forma en que en su interior se generan las decisiones. Supone el desarrollo de teorías parciales que tienen que ver con:
 - los fines y objetivos de la Empresa.
 - las expectativas de los individuos y grupos.
 - la elección entre estrategias.
 - el control de la aplicación de las estrategias.

Como metodología, según Olavarría, este modelo trabaja "a través de la construcción de un modelo descriptivo del comportamiento del ejecutivo, sistema, individuo o grupo. Luego, se enfrenta al modelo con el individuo, grupo u objeto, a una misma situación de elección. En la medida que el modelo simula en gran medida al simulado - es decir en forma igual - se ha logrado describir el comportamiento del simulado y usar el modelo como base de predicción. En este caso el modelo se transforma en una teoría"²².

- Enfoque estadístico-matemático: Se caracteriza por la utilización de expresiones analíticas para llegar a elegir estrategias óptimas. En él se identifican tres desarrollos:
 - Inferencia estadística: Según S. Siegel la inferencia estadística lleva a cabo un proceso de decisión que se estructura en seis partes²³.
 - Establecimiento de la hipótesis nula y la hipótesis alternativa.
 - Elección de la prueba estadística.
 - La especificación del nivel de significación y la selección del tamaño de la muestra.
 - La distribución muestral.
 - La región de rechazo.
 - La decisión.

En general se trata de decidir si se rechaza o no la hipótesis nula sobre la base de observaciones obtenidas de la muestra.

- La teoría bayesiana : Siguiendo a Kemery, Schleifer, Snell y Thompson, para explicar el enfoque bajo la teoría bayesiana, Olavarría expone el ejemplo de una situación en que "debe decidirse bajo condición de riesgo, y en que se tiene información para calcular los resultados a priori de un determinado número de sucesos". También es posible el cálculo de resultados a posteriori,

para lo cual se deberá generar una muestra que la provea. Este tipo de problemas permite en su solución parcial, plantear dos tipos de situaciones de decisión extremas. "Una situación supone la existencia de un elemento que es capaz de predecir el resultado de las estrategias consideradas"...y si es capaz de predecir con absoluta seguridad todos los resultados posibles se le denomina "predicador perfecto". A falta de este predicador perfecto la decisión se tomaría con la información disponible, y a este extremo se le llamaría resultado posible bajo información imperfecta"²⁴.

- Investigación operacional: El modelo de la Investigación Operacional, sobre la base del manejo de parámetros, probabilidades y variables, pretende lograr el cumplimiento de un determinado objetivo en un marco de restricciones. El modelo, al relacionar diversas alternativas de acción, establece resultados que se obtendrán de ellas, y señala cuál es el camino óptimo de acuerdo a los intereses u objetivos establecidos²⁵.

c) Finalmente, el tercer elemento que incorpora Olavarría es el Proceso de Toma de Decisiones, cuyas etapas representativas son :

- i. La percepción y definición del problema.
- ii. El análisis del problema.
- iii. La búsqueda de soluciones alternativas.
- iv. La búsqueda y exploración de las consecuencias de cada alternativa.
- v. El acuerdo que resuelve el conflicto entre alternativas y la elección final de la alternativa que se llevará a la acción.
- vi. La aplicación de la decisión.
- vii. El aprendizaje, a través del efecto de la aplicación de decisiones anteriores²⁶.

1.2.2.2 WILLIAM GORE Y FRED S. SILANDER, bajo un enfoque administrativo, introducen varios elementos al análisis de la toma de decisiones. "Se ha dicho que la Administración es el proceso crítico de organización que hace posible la producción, la procuración y todo lo demás, que la dirección es el corazón de la administración y que la clave del liderato es la toma de decisiones"²⁷.

Con esta frase los autores invitan a hacer un recorrido por diversas definiciones sobre el concepto de toma de decisiones:

- a) John M. Piffner y Robert Presthus: "La toma de decisiones representa un proceso en el que se analizan ideas, individuos, eventos y consideraciones políticas, a fin de afrontar una situación problemática"²⁸. Con ello se puede deducir que la toma de decisiones es una actividad que, si bien es planeada, tiene sus bases en la experiencia de la organización.
- b) Irving Bross : "La toma de decisiones es el proceso de seleccionar una acción de entre cierto número de cursos alternativos"... Hoy, "la toma de decisiones estadística representa el más poderoso de los avances hacia una toma de decisiones más fidedigna"²⁹.

c) Herbert Simon : Plantea a la toma de decisiones en un contexto organizacional donde coexisten ideologías conflictivas, corrientes, contracorrientes, intereses, motivos, deseos, ansiedades, luchas, triunfos y derrotas. Así, mientras aparece evidente que el proceso de toma de decisiones debe ser racional situándose en el plano de lo ideal, el contexto organizacional es básicamente no racional³⁰.

d) Snyder, Bruck y Sapin: "La toma de decisiones es un proceso que tiene como resultado la selección -de entre un número limitado y socialmente definido de proyectos alternativos y problemáticos (objetivos)- de un proyecto destinado a producir el estado futuro particular de cosas que desean los encargados de tomar decisiones"³¹.

Siendo la toma de decisiones un fenómeno que se da a nivel de Organizaciones, para los conductualistas es fundamental conocerlas funcionando dentro de sus ambientes por la interdependencia que se da en los hechos entre Organización y ambiente. Sus investigaciones consideran a la sociedad como el compuesto de varias subestructuras institucionales, cada una de ellas con sus funciones y procesos característicos.

Otra teoría formal, plantean los autores en análisis, es el funcionalismo. Para los funcionalistas, en el ámbito del estudio de la Administración Pública, está presente un ciclo: "Se inicia con las necesidades sentidas de los ciudadanos. En una segunda etapa se articulan, mediante grupos de interés y de presión, en alternativas normativas latentes. En una tercera etapa, los normadores administrativos y legislativos las legalizan como metas formales de gobierno y, en etapas sucesivas, se refinan, aplican y traducen en una acción destinada a satisfacer las necesidades inicialmente sentidas por el público"³².

Ambos enfoques mencionados, vinculados con el problema del ambiente, deben, dicen los autores, ser complementados con la consideración del problema del poder dentro de la organización.

A continuación plantean la cuestión del proceso de toma de decisiones y citan a Robert Dahl³³ quien sugiere la existencia de cuatro clases de procesos de toma de decisiones:

- i. Democrático: donde los líderes dependen en buena medida de los no líderes a través de dispositivos como la nominación y elección.
- ii. Jerárquico: en el cual los líderes son afectados por la estructura de la propia jerarquía.
- iii. Convencional: los líderes hasta cierto punto interdependientes ejercen controles unos sobre otros.
- iv. Sistema de precios: básicamente de negociación.

Otro investigador que alude al proceso es, según los autores, Harold Stein³⁴, quien señala que la decisión es fundamentalmente un proceso, más que un acto sin dimensiones temporales y que el análisis y la respuesta deben seguir dos trayectorias: la de las tácticas y la de los valores, y que debe analizarse el proceso de decisión al mismo tiempo como proceso de grupo o de organización y como política, en cuanto interacción del proceso con el ambiente de la organización.

1.2.3 VISION DE LA ECONOMIA

1.2.3.1 RAMON CORONA, en su monografía sobre la decisión pública alude a los aspectos que tienen que ver con las elecciones colectivas. Desde su punto de vista, la teoría económica ha multiplicado el "número de lentes de las ópticas de las ciencias sociales", y él se da a la tarea de analizar la actuación de las personas en la vida política desde una perspectiva económica³⁵. Así, a cualquier persona le corresponde uno o varios de los siguientes papeles básicos: votante, candidato, militante, parlamentario, burócrata o gobernante.

La lógica de Corona parte por el análisis del tránsito de las preferencias individuales a las colectivas. Continúa con los procedimientos de votación utilizados para reflejar esas preferencias individuales orientadas a la obtención de decisiones sociales que maximicen el bienestar de todos los componentes de la colectividad en cuestión.

Seguidamente se centra en lo que llama "el aspecto institucional" del problema, esto es, el modelo de comportamiento de los sistemas políticos democráticos y de sus dos agentes básicos: los votantes y los políticos. A continuación aborda a la burocracia para explicar el comportamiento de la oferta del sector público y concretamente de las personas que trabajan en él.

1.2.3.2 CARLOS MATUS, en un trabajo orientado a sistematizar aún más sus apreciaciones sobre la Planificación, hace referencia al problema de la toma de decisiones³⁶. Señala primeramente que existen hoy, a lo menos, cuatro posiciones teóricas al respecto:

- a) La visión racionalista clásica de la microeconomía, que es una teoría normativa centrada en la racionalidad económica de las decisiones.
- b) La visión del racionalismo limitado de Simon, que no inhabilita al racionalismo clásico de la microeconomía como criterio, pero sí lo inhabilita como posibilidad real, consecuentemente se abandona la idea de la solución óptima por la solución satisfaciente.
- c) La visión de múltiples perspectivas de análisis de Allison y Mitroff, Churchman y Lidstone, donde se destacan la visión política dominada por el criterio de la negociación entre fuerzas, la visión burocrática, dominada por los procedimientos institucionales preestablecidos y la visión individual, dominada por la personalidad del que toma las decisiones.
- d) La visión de la deliberación entre irresolución y resolución de Winograd y Flores que se basa en la teoría de los actos de habla y la teoría de las conversaciones. Es una propuesta teórica que rechaza el criterio de la racionalidad, aún en el enfoque limitado de Simon, y rechaza el concepto mismo de toma de decisiones.

Según Matus la toma de decisiones es un proceso:

- i. Variado, dependiendo si los problemas a ser resueltos son estructurados, semiestructurados o inestructurados.
- ii. Multidimensional, porque los problemas abarcan simultáneamente múltiples aspectos de la realidad.
- iii. Con multiobjetivos, porque se deben tener en cuenta varios y a veces contradictorios criterios de eficacia o efectividad en el enfrentamiento de los problemas.

A juicio del autor en el análisis en la dinámica de la toma de decisiones entran en juego las siguientes variables:

- i. Distintos tipos de problemas.
- ii. Distintas perspectivas situacionales de análisis.
- iii. Distintos modos de decisión.
- iv. Distintos tipos de decisiones y resoluciones.

1.3 CONSIDERACIONES SOBRE LA TEORIA

En general, los diversos autores mencionados aportan un marco básico que posibilita la extracción de los elementos necesarios para un acercamiento al concepto de toma de decisión política.

En sentido amplio se puede afirmar que existe un tipo particular de decisión que es propia del quehacer político. Aunque no todas las decisiones que se toman en el ámbito de lo político son necesariamente decisiones políticas. Puede ocurrir que decisiones tomadas en esta actividad humana no sean políticas, no teniendo un carácter político, sí tengan efectos políticos. A modo de ejemplo se puede mencionar alguna decisión técnica tomada en un alto nivel de Gobierno, sobre la manera de estructurar una dependencia cualquiera, o dentro de un partido en lo que se refiere al manejo administrativo interno, o dentro de un grupo de presión sobre algún mecanismo de beneficio a sus asociados.

La pregunta básica que concurre inmediatamente entonces es cuáles son los elementos necesarios e indispensables para que una decisión sea considerada política o no política.

Al respecto, sugiero a modo de hipótesis que, en general en el ámbito de lo político, son instituciones más que personas las que están en condiciones de tomar decisiones -sin desconocer que en última instancia las instituciones están compuestas y dirigidas por personas- y ello porque los decisores políticos deben ser instancias dotadas de ciertas facultades para tal efecto y con las asignaciones de recursos necesarios para llevarlas a la práctica o por lo menos intentarlo.

Asimismo estas decisiones institucionales pueden ser categorizadas en decisiones políticas, técnicas y

administrativas, cada una de ellas respondiendo a distintos problemas, racionalidades, procedimientos y teniendo diversas consecuencias.

En general, en el ámbito de lo político hay muchas instancias, grupos e instituciones que toman decisiones políticas, [ver gráfico]: el Gobierno y sus dependencias, el Parlamento, grupos de presión, partidos y, por cierto, los ciudadanos en un régimen democrático en el cual periódicamente, de acuerdo a las definiciones establecidas, deciden quiénes serán sus gobernantes y representantes en las instancias políticas correspondientes.

Una decisión puede ser calificada como política por la naturaleza del problema que pretende enfrentar. Este problema puede ser clara y definitivamente político, como por ejemplo la definición sobre las alianzas políticas que el Gobierno desea alcanzar para la tramitación de un proyecto de ley en el Parlamento; o, la definición de un Programa político en un partido para enfrentar una lucha electoral.

Igualmente, una decisión política puede ser tal, en la medida que aborda un problema de naturaleza estratégica para la institución que la toma, y puede estar asociada al fundamento mismo de esa institución, o sea que trata sobre lo que es su misión básica.

Otra forma de identificar si se está en presencia de una decisión política, es considerando los antecedentes que se tienen en cuenta para tomar esa decisión. Sabido es que toda decisión supone la existencia de un conjunto de antecedentes ordenados, jerarquizados y, en algunos casos, valorados de acuerdo a algún criterio ya sea conciente o inconcientemente. Por tanto si se logra reconocer en esos antecedentes elementos políticos, ideológicos, jurídicos, económicos, sociales y posiblemente históricos, es muy probable que se esté en presencia de información de entrada para un proceso que culminará en una decisión política.

Otra manera de establecer la presencia de una decisión política tiene que ver con los actores que participan en el proceso, tanto dentro como fuera de la Institución que está haciendo o tomando decisiones políticas. Por lo general, una decisión política supone un juego de intereses entre actores que tratan de hacer prevalecer sus posiciones. Luego, es posible hacer el ejercicio de identificar a quiénes son los interesados en llevar adelante una decisión, tanto en la fase inicial de discusión, como en la de implementación, y quiénes no están promoviendo que esa decisión sea hecha. Otra forma de ver el mismo problema es descubrir quiénes son los beneficiados o favorecidos y quiénes los perjudicados o al menos descontentos con la decisión. Igualmente, de acuerdo a la información disponible, se podrá identificar los potenciales favorecedores y detractores de una decisión política.

La identificación de los actores participantes en el proceso, provoca un acercamiento a lo que es el problema crucial para nuestros efectos: La identificación del conflicto -en el ámbito de lo político de una sociedad cualquiera- y la cooperación entre grupos que siendo políticos o no, mediante acciones políticas pugnan por hacer prevalecer sus posiciones y puntos de vista. Es entonces la cuestión del conflicto o pugna el componente elemental para reconocer la existencia o no de una decisión política.

Este componente conflictivo puede identificarse en las distintas etapas en las que es posible descomponer el proceso de toma de decisiones políticas, ya sea dentro de la Institución que la toma, donde evidentemente se da un marco de lucha por una u otra opción o decisión y se generan partidarios de distintas posiciones al respecto, o fuera de ella una vez que la decisión ha sido hecha y pone en tensión fuerzas o al menos a grupos sociales que son de alguna manera afectados positiva o negativamente por la decisión tomada.

En otra perspectiva, parece pertinente reconocer una cuestión central en la gran mayoría de los autores revisados, independientemente del enfoque disciplinario que tienen sobre el problema. Esta cuestión es la del proceso en la toma de decisiones, incluidas las políticas. Fases y definiciones más o menos precisas aparecen nítidas a lo menos en las siguientes etapas en el proceso:

- Detección del problema que es objeto de la decisión política...
- Generación del marco institucional para la toma de la decisión.
- Discusión y análisis de los cursos de acción y alternativas posibles.
- Toma de la decisión y puesta en práctica.
- Seguimiento y evaluación.

Obviamente cada una de estas etapas que aquí se mencionan, pueden ser desarrolladas pormenorizando cada uno de sus elementos y dinámicas. Tal será el objetivo del capítulo correspondiente a desarrollar más adelante. Por el momento baste con señalarse su presencia.

Finalmente, otros dos elementos dignos de considerar son aportes de autores que han estudiado el fenómeno bajo el prisma de la Ciencia Política. Estos elementos son la situación decisional y el lugar donde se toma la decisión. En el primer caso se alude a un contexto complejo en el cual se presenta la necesidad de la decisión y que involucra varios de los componentes ya citados -existencia del problema, conflicto, marco normativo, grupos que demandan, etc.- y que reunidos conforman un marco especial para la toma de decisión. El segundo de ellos alude a la unidad institucional política que es la encargada de tomar la decisión.

Para los efectos del presente trabajo, dirigido a desentrañar la realidad de una instancia gubernamental, como es el Ministerio de Salud, y a partir de allí analizar la posibilidad de extender ese conocimiento al denominado Sector Social de Gobierno, aparece atractivo considerar el modelo burocrático propuesto por Snyder y Desing, así como también el modelo de Mena centrado en los aspectos referidos al proceso de toma de decisiones. Igualmente se considerarán los aportes del enfoque sistémico de Deutch.

No obstante, eso no significa dejar atado este trabajo a esos modelos en el acercamiento a la realidad estudiada, sino establecer una pauta orientadora que puede ser ampliada, enriquecida y discutida con otros aportes provenientes de otros enfoques o de la dinámica misma surgida de este mismo trabajo.