

2. LA DECISIÓN PÚBLICA .....	25
2.1. NIVELES DE DECISIÓN .....	25
2.2. TIPOS DE DECISIÓN .....	26
2.3. DECISIÓN PÚBLICA Y DECISIÓN PRIVADA .....	28
2.4. DECISIONES COLECTIVAS .....	30
2.5. FASES DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL .....	31
2.6. GRUPOS DE PRESIÓN Y SU INFLUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES .....	33

## 2. LA DECISIÓN PÚBLICA

En el capítulo anterior pudimos aislar dos fases de la acción humana: la deliberación y la decisión. La primera es la etapa anterior a la decisión, en la cual el que va a tomar la decisión considera las diferentes opciones que tiene a su alcance. La segunda es el momento en el que se opta por seguir un camino y en consecuencia se eliminan las demás alternativas. Entre los dos momentos no hay un corte radical, de hecho existe una retroalimentación entre ambas, ya que el proceso de toma de decisión no es un momento aislado, especialmente en el ejercicio gubernamental, sino un proceso secuencial que puede modificarse, matizarse o incluso rechazarse por elementos políticos, presiones sociales, etcétera.

En este capítulo analizaremos las etapas de la decisión pública. Antes de entrar en materia, y para evitar confusiones, habrá que distinguir dos niveles de decisiones—las ejecutivas y las intermedias— así como tres tipos de las mismas —aleatorias, paramétricas y estratégicas. Finalmente, estableceremos las diferencias entre las decisiones que se toman en una organización privada y las que se toman en las dependencias públicas.

### 2.1. NIVELES DE DECISIÓN

Las decisiones que se toman en las organizaciones pueden ubicarse en dos niveles:

- a. Decisiones relacionadas con las metas de la organización, que son tomadas por la cabeza de la misma y que son conocidas como decisiones ejecutivas. Tomemos como ejemplo una dependencia gubernamental que ha sido creada para abastecer de agua potable a la población y se ha propuesto como meta llevar el líquido a todas las

colonias que carecen de este servicio. El encargado de administrar este organismo tomará las decisiones fundamentales pero no decidirá el color de los uniformes de su personal.

- b. Decisiones relacionadas con pasos intermedios, es decir, las que están en una cadena de acción o forman parte de un engranaje más complejo, que son conocidas como decisiones gerenciales. Retomando el ejemplo anterior, para lograr su objetivo, la misma dependencia gubernamental se propone los siguientes pasos intermedios: contratar más personal, extender la red de abasto y renovar el equipo de bombeo. Elegir la bomba más apropiada no es competencia de la cabeza del organismo pero es fundamental para el abastecimiento adecuado de agua.

## 2.2. TIPOS DE DECISIÓN

Una vez distinguidos los dos niveles de decisión en el plano organizacional es importante estudiar los tipos de decisión. El tipo de decisión que se adopte depende de la naturaleza del objetivo que se persiga y del contexto en el que se adopta. En términos generales, pueden ser de tres tipos:

- a. Aleatorias.
- b. Paramétricas.
- c. Estratégicas.

Analicemos los componentes de cada uno de los tipos y después veremos un ejemplo de cómo una organización puede tomar los tres tipos de decisiones.

- a. *Decisiones aleatorias.* Son una demostración de los límites de la racionalidad al momento de elegir. Hay circunstancias en las que sólo es aceptable el azar. Por ejemplo, los sorteos de las bolas blancas y negras que se llevan a cabo en México para decidir quién sí y quién no realiza el servicio militar. En nuestra legislación electoral también se han previsto fórmulas aleatorias (para la elección de los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla el Cofipe de 1991 contempló una fase de insaculación; durante los procesos electorales de 1994 y 1997 ésta se realizó mediante dos insaculaciones o sorteos). La gran ventaja de las decisiones por sorteo es que no se puede anticipar sus resultados y eso asegura que ningún interés particular estará por encima del interés general, es decir, en contextos en donde

todos los participantes deben partir de la misma situación y no hay elementos para preferir una opción u otra.

- b. *Decisiones paramétricas.* Operan cuando el entorno y el comportamiento de los otros actores involucrados en el proceso pueden considerarse como un dato. En otras palabras, su comportamiento efectivo es previsible, es decir, son decisiones en las que los elementos del contexto son constantes. Usualmente este tipo de decisiones se ubican en el nivel gerencial y son parte de un proceso altamente institucionalizado, con procedimientos establecidos y con la presunción de que todos los actores se rigen por esas normas. Pero también pueden ubicarse en el nivel ejecutivo, en organizaciones muy disciplinadas o en contextos poco complejos.
- c. *Decisiones estratégicas.* En este tipo de decisiones los elementos que condicionan la decisión no son estables. El agente que decide no se enfrenta a parámetros fijos fácilmente controlables, sino a otros agentes tan racionales como él, con objetivos, pretensiones y, sobre todo, capacidades tácticas y estratégicas no controladas ni necesariamente conocidas por él. La decisión depende de lo que harán los demás sabiendo que los otros están exactamente en la misma posición. Es decir, que quieren anticipar la decisión del otro actor. La mayor parte de las decisiones militares, en caso de conflicto, son de este tipo.

Tal vez un ejemplo nos ayude a entender mejor la importancia y la particularidad de los tipos de decisión. Imaginemos al líder de un partido político que va a iniciar una campaña electoral y tiene que tomar tres decisiones fundamentales:

- a. Integrar la lista de los candidatos plurinominales.
- b. Divulgar la postura del partido entre sus candidatos a diferentes puestos de elección.
- c. Elegir el lema de campaña.

En el primer caso, el líder sabe que su partido no obtendrá más de veinte escaños así que sólo los primeros veinte de la lista entrarán al Parlamento. Se ha decidido que los candidatos sean las 40 personas que integran el Comité Ejecutivo del partido. El problema es el orden en el que figurarán. Es obvio que si todos tienen el mismo derecho y disponen de una capacidad de influencia similar, la decisión deberá ser necesariamente aleatoria.

En cuanto al segundo punto, el líder toma sus decisiones suponiendo que no habrá resistencias para aceptar la postura del partido y a su vez divulgarla. El comportamiento de los actores es, en principio, previsible y constante. Los cuadros del partido no se enfrascarán en cada caso en discusiones doctrinarias. El líder toma su decisión en un contexto previsible.

En lo referente al tercer punto, la decisión no puede ser ni aleatoria (porque se prefieren ciertas opciones y no cualquiera de ellas), ni paramétrica (porque se desconoce el comportamiento del electorado potencial y de los adversarios).

Un partido puede decidir, por ejemplo, un lema vigoroso: “la libertad por cualquier vía”. Si en la competencia electoral sus oponentes lo empiezan a asimilar a movimientos violentos, el partido deberá elegir un lema más acertado como “la libertad por la vía pacífica”. En realidad la decisión se toma en función del comportamiento de los demás, el cual en ocasiones es conocido pero en muchos casos no lo es. Aquí nos enfrentamos, pues, a una decisión de tipo estratégico.

### 2.3. DECISIÓN PÚBLICA Y DECISIÓN PRIVADA

Antes de proseguir con nuestra explicación conviene que hagamos una última distinción entre decisiones privadas y decisiones públicas.

La decisión privada es aquella que se toma en alguna empresa, compañía o de manera individual y no tiene repercusiones importantes fuera de la organización. Usualmente no tiene normas de funcionamiento interno que no se puedan alterar por disposición de la parte ejecutiva ni responsabilidad sistemática ante el cuerpo social (aunque puede llegar a tenerla) y sus objetivos son usualmente lineales. En una empresa, por ejemplo, todas las decisiones fundamentales, es decir, aquellas que se relacionan con los objetivos de la organización, tienden a generar el máximo de beneficios. El resto de los objetivos están supeditados a la viabilidad económica de la empresa. Por ello, los métodos usados para alimentar la toma de decisiones en una empresa privada, a pesar de su sofisticación, tienden a ser modelos de tipo análisis financiero y en algunos casos de costo-beneficio. En las organizaciones privadas es posible determinar la existencia de un óptimo (maximizar ganancias, por ejemplo), cosa que en la decisión pública es impensable.

La decisión pública es la que toma el poder público de acuerdo con su proyecto de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos, y como acto soberano, es decir, bajo su exclusiva responsabilidad. Su destinatario es la sociedad o la nación y no existe, como sucede en el modelo de decisión privada, un criterio único que condicione la orientación última de las decisiones. Quizás en un caso extremo, la única situación en la que exista un objetivo único sea

cuando la seguridad y la subsistencia de la nación estén en juego. Fuera de este caso extremo, el poder público se enfrenta siempre a una disyuntiva básica: cómo conciliar los intereses de los diferentes grupos que participan en una sociedad plural.

Las decisiones públicas se toman para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha propuesto. Como depositaria de la soberanía, delega el poder político al gobierno para que cumpla lo que los clásicos llamaban *actis administrandis*. Es decir, el poder se le confiere al Estado para que administre lo público y cumpla diferentes objetivos que el pueblo o la sociedad se ha planteado. Éstos pueden ser objetivos nacionales u objetivos coyunturales.

Los objetivos nacionales están expresados en la Constitución y son de tipo permanente. Se pueden clasificar en tres niveles: vitales, estructurales y sociales. Los primeros son aquellos que permiten a la nación existir (defensa del territorio, de la población y mantener instituciones soberanas). Los segundos tienen que ver con la estructura política y legal que una nación decide darse a sí misma (república democrática, representativa y federal, basada en el derecho). Los sociales corresponden al conjunto de disposiciones que en materia social, económica, educativa, laboral y asistencial están plasmadas en la Carta Magna y, por lo tanto, son de obligado cumplimiento.

En un segundo nivel se encuentran los objetivos coyunturales o políticos que se presentan en los planes y programas gubernamentales. Para conseguir estos objetivos intermedios (que pueden ser gerenciales o ejecutivos) el gobierno define políticas. ¿Qué es una política? Es el curso de acción que un actor decide seguir para conseguir un objetivo. Los objetivos coyunturales están supeditados conceptual y jerárquicamente a los objetivos permanentes. Esta supeditación no impide que el gobierno tenga un nivel amplio de autonomía para decidir sobre sus políticas.

Así pues, tenemos dos tipos de decisiones públicas. Las primeras son las gubernamentales propiamente dichas (que persiguen objetivos políticos y están asignadas a los diferentes niveles de gobierno). Las segundas son las de tipo colectivo, que se refieren a los elementos básicos que constituyen a la comunidad y sobre los que en principio no puede decidir el gobierno sino la comunidad completa. Vale la pena que las consideremos con más detalle.

## 2.4. DECISIONES COLECTIVAS

El estudio de las formas en que una sociedad decide es, en estricto sentido, la teoría de la forma de gobierno.<sup>12</sup> En la democracia contemporánea las decisiones fundamentales tienen que ver con dos cuestiones: ¿quién debe gobernar? y ¿cuáles son las metas de una sociedad? Las decisiones que se toman al respecto no son competencia del gobierno sino producto de decisiones colectivas.

La noción de decisiones colectivas parte de la distinción entre las decisiones individuales y las colectivizadas o no individuales. Estas últimas pueden ser tomadas por un solo individuo y afectan a mucha gente o a toda la colectividad. Es la función típica de las élites de representación (cantantes, artistas, deportistas), cuya decisión basta para “hacer” que una masa use determinada indumentaria o hable con ciertos modismos.

Las decisiones colectivas son las que tienen un carácter constitucional y definen los objetivos permanentes. Tienen, por tanto, un mayor nivel de estabilidad y la presunción de que son producto del consenso de la comunidad.

Como lo apuntan Buchanan y Tullock, “... la teoría de la elección colectiva debe intentar explicar los medios a través de los cuales se conjugan intereses contrarios. En un sentido genuino, la teoría económica es también una teoría de la elección colectiva y, como tal, nos proporciona una explicación de cómo los distintos intereses del individuo son reconciliados a través del comercio y el intercambio”.<sup>13</sup>

La misma función que cumple el mercado en la economía es llevada a cabo por el régimen para regular la vida política. Esta función no es otra que organizar las discrepancias. Para discrepar debe existir un orden o reglas del juego que permitan que la diferencia no derive en guerra o en caos.

Kenneth Arrow<sup>14</sup> plantea que toda regla decisional colectiva debe satisfacer determinados criterios técnicos y éticos. La esfera ética se refiere a la preservación de ciertos valores considerados históricamente superiores a la voluntad mayoritaria como son el respeto a las minorías, la tolerancia, etcétera. Por ejemplo, aunque 85% del pueblo estadounidense decidiera “democráticamente” expulsar a los individuos de raza negra, el principio mayoritario no rige porque vulnera un valor superior al de la voluntad mayoritaria, que tiene que ver con que los derechos de las minorías no pueden ser aplastados por las mayorías. La esfera técnica se refiere a la viabilidad de implementar la decisión

---

<sup>12</sup> Véase Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1987.

<sup>13</sup> James Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Planeta, Barcelona, 1993, p. 30.

<sup>14</sup> Kenneth Arrow, *Elección social y valores individuales*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1964.

colectiva. Lo más relevante en el estudio de las decisiones colectivas es la forma como se instrumentan. En las democracias modernas, las decisiones colectivas se adoptan por cuatro vías:

- a. Mayoría simple (50% más 1) o mayorías relativas (la opción más votada aunque no supere el 50%). Es el principio general para elegir autoridades en los tres niveles de gobierno.
- b. Mayoría calificada (2/3 ó 4/5 de los votos). Este sistema se usa para preservar intereses vitales de la comunidad y garantizar que éstos no sean cambiados si no es con el acuerdo de una porción mayoritaria del conjunto de los representantes. Es el caso de las modificaciones constitucionales. La proporción es variable, puede ser de 4/5, de 2/3 o cualquier otro umbral que se elija.
- c. Proporcionalidad o ponderación. Los votos de los miembros cuentan pero de manera ponderada. Por ejemplo, en una sociedad por acciones se vota en función del número de éstas que se posea. En los sistemas de votación censatarios operaba el principio de que votaba más el que más tierra tenía o más impuestos pagaba.
- d. Finalmente, tenemos el principio de unanimidad. La unanimidad es utilizada en contextos donde todos los actores están dotados de poder de veto. Este tipo de procedimiento es usado en ciertos ámbitos por organizaciones paritarias de Estados nacionales como la Unión Europea.

Una vez establecida la frontera entre las decisiones colectivas y las gubernamentales, y las formas en que se instrumentan las primeras, pasemos a estudiar la decisión gubernamental.

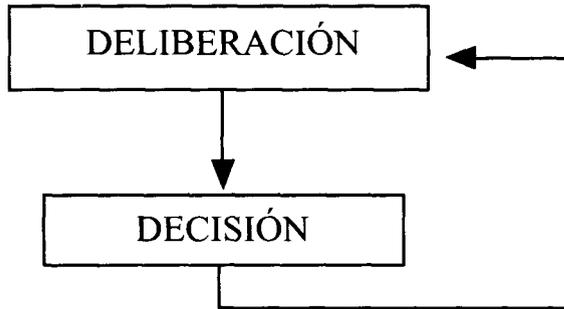
## 2.5. FASES DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

La acción gubernamental puede dividirse, en términos explicativos, en tres fases:

- a. Deliberación.
- b. Decisión.
- c. Ejecución.

La deliberación es la consideración de las alternativas posibles que una determinada situación ofrece al sujeto.<sup>15</sup> En esta etapa se estudia la naturaleza del problema y los actores implicados en el mismo. Finalmente, se examinan con alguna técnica, proyección, pronóstico o prospectiva, los impactos que tendrán cada una de las alternativas.

Cabe señalar que aunque para efectos prácticos el proceso de deliberación se considera independiente de la decisión es difícil separarlos. En la práctica existe una lógica cíclica entre los dos niveles (deliberación y decisión) que los condiciona recíprocamente.



Las decisiones públicas raramente son actos aislados, se toman en un entorno socio-político cambiante en el que coexisten varias lógicas (la puramente administrativa, la política, la social, la cultural, la estratégica, etcétera) y múltiples actores con intereses encontrados (inquilinos y casatenientes, vendedores ambulantes y comerciantes establecidos, partidos políticos y gobierno, etcétera). Además, no existe “la decisión definitiva”. La confección de decisiones políticas es un acto secuencial que, una vez que se ha implementado, admite matices, correcciones e incluso impugnaciones por los órganos de control administrativo, por la misma población a la que va dirigida o por una instancia jurisdiccional. Un ejemplo es el decreto de expropiación de predios afectados por los sismos de septiembre de 1985 en la ciudad de México, favorable a los inquilinos, que se publicó para ser modificado posteriormente, lo que disminuyó el número de predios afectados como resultado del amparo de los caseros.

La segunda fase de la acción gubernamental es la que corresponde a lo que Aristóteles denominaba la elección, esto es, el momento final de la

<sup>15</sup> Para esta definición y la de decisión en el plano más general véase Nicola Abbagnano, *Diccionario de filosofía*, 5a. reimpresión, FCE, México, 1995, p. 283.

deliberación, en el cual se determina el compromiso hacia una de las alternativas posibles. Esto no es otra cosa que el tema central de este trabajo: la decisión.

La tercera fase, de la que no nos ocuparemos en este trabajo, es la que tiene que ver con la puesta en operación de la decisión adoptada. El proceso de ejecución descansa en el aparato administrativo del Estado.

Si se analiza con detenimiento el proceso descrito se concluirá que la organización gubernamental de los Estados modernos se funda en la separación más o menos operativa de las tres fases.

En un proceso de gobierno, el momento privilegiado de la decisión es el que fragmenta el debate público y la operación propiamente dicha del aparato gubernamental.

En las sociedades abiertas, el proceso de deliberación, que no es otra cosa que el debate público, se realiza en espacios descentralizados del gobierno como el Parlamento, los medios de comunicación, las universidades e incluso las plazas públicas.

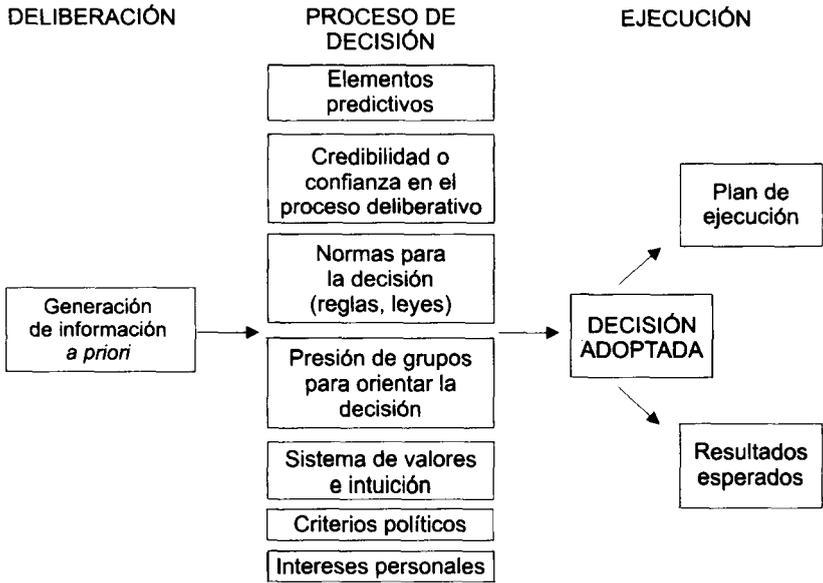
En el diagrama 2 se resumen las etapas de la decisión y se expresan los niveles abstracto y concreto de las fases de la acción gubernamental. Como puede apreciarse, la fase correspondiente a la deliberación contempla, a su vez, dos planos: el abierto y el cerrado. El debate en la opinión pública, en el Parlamento y en los foros de consulta específicos sobre la pertinencia de una política es el plano abierto. El análisis de las posibles alternativas por las dependencias públicas, órganos de asesores y consultores contratados *ex profeso* es la fase cerrada. El proceso de decisión toca usualmente a los altos niveles de la parte ejecutiva del Estado. De acuerdo con la teoría constitucional el Ejecutivo es el órgano que tiene la legitimidad delegada para elegir la opción o alternativa que juzgue más conveniente y el aparato administrativo será el encargado de la ejecución de la decisión adoptada. Hasta aquí nos hemos ocupado del funcionamiento formal del proceso de acción gubernamental. Sin embargo, en toda estructura decisional existe un conjunto de intereses que llamaremos grupos de presión, que intentan influir fuera del sistema institucional en el sentido de la decisión, a los cuales, por su importancia en la materia que nos ocupa, debemos dedicarles un apartado específico.

## 2.6. GRUPOS DE PRESIÓN Y SU INFLUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Como es natural, la toma de decisiones gubernamentales es un proceso complejo en el que intentan influir diversos intereses. Existe una amplia bibliografía sobre las formas en que actúan los grupos de presión.<sup>16</sup> De hecho, la tradición

<sup>16</sup> Véase Jean Meynaud, *Los grupos de presión*, EUDEBA, Buenos Aires, 1962.

## Diagrama 2: Anatomía de la decisión gubernamental



estadounidense insiste en que una forma de conocer el porqué de una decisión en particular se puede entender si se analiza la participación de los grupos de presión en la toma de decisiones. Por ejemplo, la polémica Ley Helms-Burton, que tantos problemas ha ocasionado a Estados Unidos con sus aliados europeos, es el producto de la presión ejercida por el *lobby* cubano que ha demostrado una gran influencia para determinar, incluso, las decisiones del presidente estadounidense.

Los grupos de presión están conformados por individuos organizados de manera permanente o temporal, que persiguen influir en el sentido de una decisión del poder público para cambiar los resultados de las políticas o, desde un punto de vista económico, para cambiar la distribución de bienes, servicios y oportunidades.

Una característica de los grupos de presión es que actúan principalmente en los sistemas políticos democráticos. Su influencia es muy fuerte, por ejemplo, en Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. En dichos países se ha llegado a pensar que el arte de gobernar es la forma de articular o eludir la presión que ejercen los diferentes grupos. El estira y afloja entre los mismos va a ser lo que defina, en última instancia, las políticas que rigen a una sociedad. En realidad, los alcances de los grupos de presión dependen de su misma conformación y de sus formas de acción.

La conformación de los grupos de presión depende de su ámbito de influencia. Hay grupos que tienen influencia local, otros la tienen a nivel nacional y otros, incluso, a nivel internacional. Los teóricos<sup>17</sup> han tipificado a los grupos de dos formas:

- a. Los grupos grandes o de interés: son los grupos conformados sólidamente, con actores regulares, como los grupos financieros, industriales, sindicales y la Iglesia.
- b. Los grupos pequeños, promocionales o de causa: son las asociaciones que se conforman a partir del interés común en un tema específico o en una disposición más general. Sus militantes suelen ser volátiles. Un ejemplo de estos grupos es la organización de ciudadanos para evitar la instalación de una central nuclear en un territorio determinado.

La importancia de esta clasificación radica en que la conformación de los grupos condiciona sus formas de acción y, por lo tanto, su capacidad de persuasión.

Es importante subrayar que un grupo de presión no es un partido político, ya que a diferencia de este último el grupo solamente trata de influir en la decisión y no busca asumir el poder.

La acción de los grupos depende de su organización, especificidad, contenido y vínculos. Diversas causas pueden ser apoyadas por distintos individuos cuyas actividades son, a su vez, diferentes entre sí.

La efectividad de los grupos depende de su capacidad de persuasión, de los recursos de poder con los que cuenten y de la forma en que utilicen los siguientes mecanismos de acción:

- a. *Hacerse público*: llevar a cabo manifestaciones, plantones o marchas para lograr captar la atención de la opinión pública a través de los medios de comunicación, acción muy común en la política mexicana contemporánea.
- b. *Acceso a los niveles de decisión o "derecho de picaporte"*: la capacidad de establecer contactos con personas clave de las organizaciones en las que deben influir para modificar el resultado de alguna decisión.

---

<sup>17</sup> Véase Carlos Barbe, "Grupos de presión", en Bobbio y Metteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1991, pp. 726-737.

- c. *Legal*: buscan los medios legales para influir en las decisiones, ya sea a través de litigios, demandas en contra de organizaciones gubernamentales e, incluso, a través del financiamiento de las demandas.
- d. *Políticas partidistas*: a través del financiamiento de algún candidato o partido político. En los últimos años los escándalos de financiamiento, por parte de las mafias de la droga, de las campañas de los presidentes de Panamá y Colombia prueban que el narcotráfico (que es naturalmente un grupo de presión) intenta actuar de esa manera.
- e. *Lobby*: influir en el proceso de decisión del Congreso. Esta forma de acción es típicamente estadounidense (por la importancia del Congreso) y ha sido utilizada por México para la aprobación del *fast track* que permitió al presidente de Estados Unidos negociar el TLC y otras votaciones importantes.
- f. *Uso (o amenaza de uso) de la violencia*: a través de actos de terrorismo u otro tipo de violencia no oficial los grupos consiguen que sus demandas sean atendidas.
- g. *Control de recursos*: los grandes grupos atendidos tienen una gran capacidad de persuasión debido a que controlan los medios de producción, de comunicación, de abasto y, en el terreno ideológico, tienen una gran influencia en la opinión pública.

El éxito de los grupos se mide en función de la orientación favorable a sus intereses conseguida al ejercer presión en la decisión gubernamental. Como puede apreciarse, el tema de los grupos de presión es capital para entender el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

Antes de pasar a otro tema, conviene recapitular lo revisado hasta aquí:

- a. Los niveles organizacionales de la decisión son ejecutivos y gerenciales.
- b. De acuerdo con su naturaleza las decisiones son aleatorias, paramétricas o estratégicas.
- c. Las decisiones pueden ser públicas o privadas.
- d. Las decisiones públicas se dividen en colectivas y gubernamentales.
- e. La acción gubernamental tiene las siguientes fases: deliberación-decisión-ejecución.
- f. Los grupos de presión intentan influir en la decisión pública.