
La presa de decisiones en les polítiques públiques

PID_00250999

Juan Carlos del Río

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. El decisionisme	7
2. La participació en la presa de decisions	10
3. La decisió pública	12
4. Models de presa de decisió	19
4.1. Model de racionalitat absoluta	19
4.2. Model de racionalitat limitada	22
4.3. 3 Model de les comparacions limitades successives o incrementalisme	24
4.4. Model del <i>garbage can</i> o paperera	29
Resum	31
Exercicis d'autoavaluació	33
Solucionari	35
Bibliografia	36

Introducció

Aquest mòdul mostra el paper de la decisió en la gestió i posterior desenvolupament de les polítiques públiques i per a això es parteix d'una visió historicista en què se segueix l'evolució del terme. El text continua amb el relat de possibles factors que poden incidir en el procés decisional, que és una realitat contínua no circumscrita a un únic decisor ni a una determinada fase del procés de construcció de les polítiques públiques.

Una vegada aclarida la importància de la decisió en les polítiques públiques se submergeix l'estudiant en l'examen dels diferents actors que participen en el procés de presa de decisions, i per a fer-ho es recorre a diversos corrents de pensament.

El mòdul acaba situant l'alumne davant de diferents models teòrics de la presa de decisions. A més d'analitzar les característiques de cadascun dels models i el paper que hi fan els decisors, se subratllen les principals crítiques i limitacions que presenten.

Per a facilitar una comprensió millor de l'objecte d'estudi s'aporten nombrosos exemples que per la seva senzillesa permeten una comprensió correcta del tema.

Objectius

Després de l'estudi del mòdul l'alumne ha de ser capaç de:

1. Comprendre el paper i importància de la decisió en les polítiques públiques.
2. Comprendre el procés de presa de decisions en la gestió pública.
3. Diferenciar les fases que integren el procés decisonal.
4. Identificar els actors que participen en la presa de decisions i la xarxa d'influències que desenvolupen.
5. Reconèixer els factors que poden influir en la decisió.
6. Percebre el paper i les conseqüències de la no-decisió i de les seves característiques.
7. Saber interpretar els diferents models de decisió i saber veure el que s'ha seguit en cada política pública.

1. El decisionisme

El decisionisme és la visió d'un nombre limitat d'actors que tracten de fer eleccions calculades entre alternatives clarament concebudes. D'aquesta manera, l'elecció entre alternatives constitueix un acte de decisió. Tu decideixes quina alternativa seguir.

Les eleccions d'un actor es consideraran racionals si poden explicar-se com la selecció de l'instrument més eficaç per a aconseguir determinats objectius. Segons aquesta visió, el model econòmic d'elecció és el paradigma apropiat per a tots els problemes de polítiques públiques. I en què per a decidir de manera racional, el dissenyador de polítiques públiques ha d'especificar els seus objectius, establir els diferents mitjans pels quals poden aconseguir-se, avaluar les conseqüències de cada alternativa i seleccionar aquella acció que maximitzi els beneficis nets.

D'aquesta manera, els decisionistes examinen els problemes de les polítiques públiques com si fossin trencaclosques per als quals sempre hi ha solucions correctes en cas que hi hagi metes clares i informació suficient. Unes solucions que poden trobar-se mitjançant certs càlculs, abans que per l'exercici de la capacitat política. Per tant, el disseny de polítiques pot ser intel·ligent o racional només si està precedit per una anàlisi sistemàtica de les alternatives amb totes les seves implicacions. Segons aquesta concepció, l'acció racional fa sempre dues coses: elaborar un pla d'acció o teoria i posar-lo en pràctica.

Els primers estudis decisionistes estaven relacionats amb les operacions durant la Segona Guerra Mundial. En aquest moment, el paper dels analistes i els decisors era clar, ja que a causa del secret militar o industrial l'anàlisi es feia bàsicament o exclusivament per a oficials militars o administradors d'alt nivell. L'analista no havia de dirigir-se a cap auditori que no fos aquesta persona o grup reduït de persones, encarregades de prendre decisions, que haguessin ordenat l'estudi.

No és fins als anys seixanta que es produeix un canvi radical en la naturalesa dels problemes que investigaven els analistes i també en el context organitzacional i polític en el qual operaven. Els problemes que necessitaven anàlisis es van tornar més grans i complexos. Els aspectes estratègics van arribar a ser més importants que els tàctics. La incertesa subjectiva tenia més rellevància que les regularitats estadístiques postulades en els models anteriors i es va incrementar el paper de l'anàlisi en el debat públic. Tot això va fer que els analistes prestessin més atenció a les qüestions d'equitat i factibilitat política. El resultat

Origen de l'enfocament decisionista

L'enfocament decisionista es va desenvolupar durant la Segona Guerra Mundial i va ser l'any 1950 quan va rebre un fort impuls de part de diverses institucions de recerca sobre l'estudi de les polítiques públiques.

va ser que a principis dels anys setanta l'activitat professional dels analistes de problemes públics deixés d'anomenar-se anàlisi de sistemes i comencés a ser coneguda com a anàlisi de polítiques.

No obstant això, i malgrat el seu auge, el decisionisme presentava limitacions. La primera era que l'enfocament decisionista implicava l'existència d'un únic decisor o un grup que actuava com una unitat, cosa que en feia impossible l'aplicació directa a situacions en què hi havia dos o més actors amb objectius diferents.

En el model de l'elecció racional, que es troba darrere d'aquest enfocament, l'individu és congruent i ho prova la manera com ordena les seves preferències i avalua les probabilitats dels esdeveniments incerts. Quan intervenen diversos individus, el model no requereix que es posin d'acord sobre els seus ordenaments i avaluacions sinó que poden ser racionals o congruents encara que sostinguin opinions divergents. En cas de necessitar una decisió conjunta aquests individus hauran de resoldre les seves diferències amb processos interactius com la negociació o la persuasió, sobre els quals el model decisionista no diu res. Aquesta és una altra limitació del model, ja que oblida els conflictes que apareixen entre els interessos i punts de vista de diverses agències governamentals o individus.

De la mateixa manera, resulta que les decisions importants de polítiques públiques són una mica més que simples esforços per a actuar de la millor manera possible en la situació immediata que afronta el decisor. Més aviat al contrari, les decisions es prenen després d'una deliberació acurada que en jutja els efectes a llarg termini abans que les seves conseqüències immediates. I una vegada preses les decisions, aquestes es mantenen durant algun temps, la qual cosa dota de direcció i consistència les diverses activitats governamentals.

Una altra limitació del decisionisme és la seva preocupació exclusiva pels resultats i la seva falta d'interès pels processos que els generen. En ocasions, quan d'una manera clara s'observa la correcció del resultat, no té importància la manera com es prengui la decisió i només els resultats compten. Però quan les premisses valoratives no són clares o no hi ha criteris generalment acceptats del que és just, el procediment de presa de decisions té importància i no es pot considerar com quelcom instrumental. En aquests casos l'enfocament decisionista no resulta adequat.

Fins i tot en l'anàlisi de la decisió formal el reconeixement explícit de la incertesa porta a separar-se d'una orientació dirigida estrictament cap als resultats. En situacions d'incertesa diferents alternatives corresponen a diferents distribucions probabilístiques de les conseqüències. D'aquesta manera, no es pot establir inequívocament quina és la decisió adequada.

Així, el criteri habitual de racionalitat, segons el qual és racional una acció si pot explicar-se com l'elecció del millor mitjà per aconseguir un objectiu, és substituït per una noció més feble, la de la congruència. Ara el decisor racional ja no és, en sentit estricte, el que busca l'optimització sinó que el requisit és que l'elecció sigui consistent amb les avaluacions del decisor respecte a la probabilitat i utilitat de les diferents conseqüències.

Per tant, la preocupació exclusiva pels resultats acaba essent una limitació important del decisionisme, atès que els processos socials poques vegades tenen només un valor instrumental per als que hi intervenen. En molts casos, per als qui participen en el procés és el procés mateix el que importa més. Un exemple és quan en el transcurs d'un període electoral per a algunes persones o grups el més important no és tant el resultat com el procés electoral mateix, en què s'imposa l'ús de mètodes de discussió, consulta, persuasió, etc.

De vegades, el simple coneixement dels resultats sense conèixer el procés que els ha produït no és gaire útil ni per als decisors ni per als crítics, atès que pot no oferir informació, o prou informació, sobre el que han de fer. Així doncs, sovint, el coneixement del procés és necessari per a l'avaluació i l'aprenentatge, ja que aporta informació que pot no trobar-se en el mesurament dels resultats.

Finalment, una altra limitació de l'enfocament decisionista és que en política les decisions sempre han de justificar-se. Els arguments justificatius tenen un paper important en el debat de les polítiques públiques, però resulten aliens al caràcter del decisionisme.

2. La participació en la presa de decisions

En la presa de decisions d'un govern hi ha un component polític i econòmic. Una acció governamental que ha fet que els economistes expressessin regles de com hauria de prendre les seves decisions un govern en dos camps fonamentals com són el de la despesa pública i el de l'economia del benestar. No obstant això, en els últims temps les polítiques públiques han introduït en la seva orientació l'element participatiu, per la qual cosa en el seu estudi analític, la polèmica se centra a establir si les polítiques públiques consisteixen bàsicament en la decisió i acció exclusiva del govern o si són alguna cosa més.

La manera com cada govern decideix depèn de la naturalesa de les relacions fonamentals de poder entre els governants i els governats en la societat. És a dir, depèn de la constitució política de la comunitat. D'acord amb la naturalesa de l'Estat i les seves relacions amb la comunitat la manera de gestionar les polítiques públiques i la manera de participar en la seva elaboració és diferent.

En la societat la presa de decisions en les polítiques públiques és una realitat constant. De manera que no podem parlar d'una etapa concreta en la qual es prenen les decisions, sinó que les decisions es donen al llarg de tot el procés d'elaboració de les polítiques públiques. Les polítiques públiques no són el producte d'una sola decisió sinó de moltes decisions preses per molts decisors al llarg de tot el cicle.

Els politòlegs observen la política pública com un conjunt o seqüència de decisions més que com una decisió singular sobre l'acció de govern particular. La política pública és vista com un procés que involucra tot un conjunt complex de decisors i operadors, més que una decisió singular, suprema i instantània.

És així, doncs, que la política pública no és una simple decisió deliberada dels actors governamentals sinó que cal considerar les diferents decisions de tots els actors participants, governamentals i extragovernamentals, que en les seves diferents interaccions han afectat la decisió principal, hi han donat forma, l'han refet i portat més endavant a la pràctica, amb la conseqüència probable que el resultat final no s'assembla a les intencions i plans inicials.

Així, les polítiques públiques estan subjectes a la reelaboració i redefinició que poden dur a terme els diferents actors participants. En aquest sentit, una política pública és el resultat de la interacció de diversos actors socials, econò-

mics, polítics i governamentals, involucrats en la seva construcció. I tot això davant d'un context de restriccions i oportunitats sobre el qual actuen aquests decisors.

Amb això volem dir que les polítiques públiques no són una decisió concreta del govern sinó que es forgen a partir del joc de relacions que es produeixen entre els diferents actors involucrats en la seva gestació. Estem més davant d'un procés de continus ajustaments i interaccions que no pas davant d'una simple decisió d'un sol moment.

Com veiem, les polítiques públiques no són una pretensió del govern de fer alguna cosa sinó el que realment es fa en interacció amb els diferents actors polítics, socials i econòmics que hi intervenen, més enllà de simples planificacions, i en les quals els ciutadans no són mers receptors de polítiques públiques sinó que també participen en la seva elaboració, modificació i rebuig.

Aquesta participació activa de cadascun dels diferents actors governamentals o no governamentals en el procés de les polítiques públiques es fa en diferents arenes de poder i hi provoca diferents canvis (correcció, increment, reducció, supressió) a causa de les negociacions, les interaccions i les lluites que es produeixen entre aquests actors.

Finalment, cal assenyalar que, si bé les polítiques públiques són el resultat d'una contínua presa de decisions dels actors participants en diferents moments del procés, no totes les decisions són igual d'importants. No totes les decisions tenen la mateixa rellevància o ni les mateixes conseqüències respecte a la política que es desenvolupa. En aquest sentit, sempre hi ha un actor que és el que pren la decisió última de l'acció i la decisió del qual determina el futur de la política pública. En la participació de la presa de decisions, no tots els actors hi intervenen d'igual manera ni tenen la mateixa capacitat de decisió sobre les polítiques públiques.

Exemple

Un exemple és el cas de les juntes locals de seguretat del municipis espanyols. En aquestes juntes el Govern convida a participar un nombre limitat d'actors i no tota la comunitat. En aquesta reunió es decideix sobre la política pública de seguretat que s'implantarà en el municipi, però no tots els actors tenen la mateixa capacitat d'intervenir i influir en aquesta presa de decisions. D'aquesta manera, alguns participants poden intervenir amb dret de veu i vot mentre que altres actors únicament tenen dret a opinar i expressar suggeriments, però no poden votar i, doncs, no poden decidir.

3. La decisió pública

La decisió és un element fonamental en el procés d'elaboració de les polítiques públiques, perquè implica seleccionar solucions que comprometen el futur i perquè qui decideix, sigui un o més d'un, accepta la responsabilitat de la seva decisió.

Quan fem referència a la decisió hem de distingir entre petites decisions i decisió única. La petita decisió sol ser un mecanisme de rutina, repetitiu, l'aportació de la qual és marginal. La decisió única és una gran decisió que marca una discontinuïtat en el temps i en l'espai i que procedeix d'un estament superior.

Decisió única

La decisió única té història on el camí que porta a les grans decisions, encara que sembli que estigui dotat de racionalitat, està ple d'esdeveniments imprevistos, de camins tortuosos, de lluites intestines, de múltiples participants i de consideracions extravagants.

D'aquesta manera, la formulació de polítiques per les autoritats públiques i la manera com es legitimen les opcions dels decisors han suscitat la curiositat de sociòlegs i politòlegs.

En l'anàlisi de la presa de decisions destaquen les aportacions de Dahl, Hunter, Jamous i Grémion. Anteriorment, els estudis sobre la decisió es plantejaven des del punt de vista del formalisme jurídic, de l'escola elitista o del marxisme. En aquests enfocaments el procés decisional no era important, ja que per a aquests corrents de pensament el moment de la decisió era gairebé mecànic i la distribució del poder entre les diferents estructures organitzatives o «poders» de l'Estat donava lloc a l'estabilitat del sistema o suma zero. Així, sigui quina sigui la decisió, l'estructura resta estable i globalment inalterable.

En l'estudi de la presa de decisions, R. Dahl (1961) assenyala que la persona que decideix no està sola ni és omnipotent sinó que el poder es reparteix desigualment entre nombrosos jugadors. Un joc entre els actors en què no solament el decisor formal no és lliure sinó que fins i tot els fils de la decisió no els manipulen els mateixos jugadors, ja que la decisió pública és un compromís entre múltiples actors interdependents. És per això que en la presa de decisions s'estableix un joc difús i pluralista.

Dahl, a la pregunta de «qui governa?», respon amb una visió pluralista del fenomen del poder. Per a Dahl en el procés polític hi intervenen diferents grups o individus amb diferents nivells de poder, recursos i protagonisme. Per tant, amb desiguals graus d'influència sobre les decisions. Tots els actors tenen algun grau de poder i així també algun tipus d'accés a la decisió. En aquest

sentit, no es pot parlar de decisió com a resultat d'un poder concret sinó a causa del conjunt d'influències de diferents decisors que d'una manera o d'una altra participen en el procés.

En Dahl el procés de decisió és un continu anar i venir de cooperació i conflicte, en una mena de mercat polític en què la competència oberta entre els actors participants assegura el respecte democràtic en l'establiment de les diferents opcions. D'aquesta manera, la política pública és una realitat en la qual, amb l'anàlisi de la presa de decisions, es pot arribar a veure la interacció entre els actors, les seves característiques i com tot això influeix en els *outputs* derivats de les decisions.

Per la seva banda, F. Hunter (1953) fa una interessant reflexió sobre el paper dels actors i la importància de la seva acció en la presa de decisions. Segons Hunter, la persona que decideix no és autònoma sinó una joguina de forces socials que la controlen, i la decisió és una cortina de fum en què les opcions són el resultat d'una lògica que respon a la tirania dels interessos, especialment dels més forts (mitjans financers, industrials, etc.). En aquest context, els poderosos no hi intervenen activament, en tenen prou de ser-hi, mentre que la resta d'actors no tenen cap més opció que assumir els interessos dels més forts. És així, doncs, que el decisor públic depèn de tercers contra els quals no pot decidir i que el poder es distribueix en forma de piràmide i queda concentrat a les mans d'un petit grup d'individus o oligarquia que mou tots els fils amb la finalitat d'ampliar els seus interessos.

Així com Hunter en el procés de presa de decisions planteja una estructura estratificada i jeràrquica, en què el que guanyen alguns participants ho perd la major part d'aquests, Dahl observa aquest procés com un conjunt de procediments interactius i canviants de suma global positiva. I mentre que autors com E. Bardach (1977) assenyalen el caràcter actiu de certs actors polítics que es transformen en promotors-elaboradors de decisions, altres estudis diferencien entre voluntat política i decisió en què la voluntat política és vista com un mecanisme d'impuls, mentre que la decisió és presa, essencialment, per alts funcionaris i l'actuació política intervé de manera discontinua per a indicar l'objectiu general i establir les mesures de detall. Una vegada concretada la meta, l'acció passa a funcionaris que fan els ajustaments pertinents d'acord amb interessos sectorials.

H. Jamous (1969) i P. Grémion(1979) fan un pas més establint en els seus treballs tres grups de participants clarament diferenciats amb capacitat per a incidir sobre les polítiques públiques. En aquest sentit, distingeixen entre decisor polític, experts i consellers. Per a Jamous i Grémion, el decisor polític serveix de detonador per a la producció de noves polítiques públiques i encara que sigui el que signi i resolgui en última instància, la seva decisió es fonamenta en solucions específiques, la formulació detallada de les quals, tècnicament esta-

blerta, no és obra seva sinó d'experts. Una decisió influenciada per un tercer grup d'individus integrat per consellers que ofereixen solucions, confeccionen opcions i n'asseguren la legitimitat operacional.

D'aquesta manera, Jamous i Grémion determinen com les mesures adoptades són el producte d'activitats intermèdies d'experts i consellers que no han de respondre necessàriament a les exigències generals de la societat i dels seus representants polítics. Una influència d'experts i consellers que pot donar-se abans de la decisió política formal i després en l'elaboració de les mesures que transformen la decisió en programes concrets d'actuació.

En el cas extrem, els experts i els consellers poden arribar a apoderar-se de les exigències socials, econòmiques i polítiques, i paralitzar-les o incrementar-les segons les seves necessitats. En aquest cas, pot acabar desapareixent el moment de la decisió i el decisor.

Exemple

A França, a la fi dels anys quaranta i fins a començaments dels anys vuitanta un petit grup tancat d'industrials, d'alts funcionaris tècnics i de dirigents d'empreses públiques agrupats en la comissió consultiva per a la producció d'electricitat d'origen nuclear (PEON) va crear i va decidir mesures d'Estat per a l'activitat nuclear civil i militar. Aquest conjunt de mesures va ser adoptat sense cap tipus de debat públic, de manera que cap autoritat pública no va saber exactament quan es va decidir la fabricació de la bomba nuclear a França. No ho sabien perquè no van participar en la decisió. No hi havia ni dates concretes ni responsables identificables d'aquesta decisió. La bomba atòmica francesa no es va decidir sinó que es va fer a poc a poc fins que un dia França es va trobar que disposava d'un arsenal nuclear a la seva disposició. Aquest és un exemple d'usurpació de la decisió pública per tercers, en què el govern es converteix en víctima de grups d'experts o consellers, i declina fer la seva funció.

A l'hora d'estudiar el procés de decisió hem d'observar les dues etapes que el configuren: l'etapa de formulació i la de legitimació.

1) En l'**etapa de formulació** s'estableix el treball pel qual un tema s'incorpora en l'agenda de govern o un problema es transforma en alternativa per a l'acció. En aquest sentit, definim la formulació de polítiques com l'etapa referida a les decisions respecte al contingut de les polítiques públiques. Aquí es presenten, seleccionen i decideixen alternatives, estratègies i instruments. En la fase de legitimació l'individu o grup a qui institucionalment correspon el dret i el deure de resoldre, resol i decideix. Formulació, legitimació i decisió estan estretament relacionades.

2) En l'**etapa de legitimació** l'individu o grup que ha de decidir té, en teoria, l'autoritat i el monopoli de les opcions i pot acceptar o rebutjar la selecció d'alternatives inicial. Aquest individu o grup pot actuar discrecionalment, ja que no està obligat a acceptar l'opinió dels consellers, experts i altres actors. En aquest cas, el decisor té la possibilitat de fer i desfer.

Però en la pràctica això ocorre poques vegades. De vegades, qui decideix certifica simplement l'activitat seleccionada o modifica només un detall de l'alternativa que ha estat preparada. Un exemple és l'aprovació per part del de-

cisor d'un plec de condicions tècniques en què es limita a corroborar l'opinió de l'expert o conseller. Això és així perquè qui decideix no té temps de fer-ho tot, no té el coneixement ni la informació tècnica adequats, no té la influència suficient per a anul·lar o mobilitzar altres actors o, simplement, perquè confia en els seus consellers o col·laboradors. Tanmateix, la legitimació no és un simple acte protocol·lari sinó que és un fet políticament i simbòlicament decisiu, ja que amb la seva signatura es legitima l'alternativa seleccionada i es fa oficial i portadora d'autoritat.

El treball de legitimació consisteix a aportar una solució d'acord amb un criteri d'elecció que la faci acceptable per a tercers. Una solució que depèn de la naturalesa dels problemes i del context institucional, organitzatiu i sociopolític en què es mouen els qui decideixen. D'aquí ve la importància de saber en quin context es produeix el procés decisor i quins són els principals factors que poden influir en el seu contingut.

En aquest sentit podem distingir com a factors clau el paper del decisor, els procediments emprats, les relacions entre els participants en la política pública i l'efecte de l'ambigüitat.

1) El **decisor de les polítiques públiques** es mou en un context en què ha de ser capaç d'adaptar-se a la pressió social que s'exerceix sobre ell. En aquest sentit, la comunitat espera que el decisor es comporti d'acord amb els seus desitjos. No obstant això, el decisor dedica molt poc temps a prendre decisions i quan s'ocupa de grans qüestions ho fa intuïtivament, donant més importància a la informació verbal i concreta que a la informació documental. És a dir, decideix abans de tenir una visió de conjunt i sense disposar de tota la informació. Normalment, el decisor no sol llegir els informes sinó que basa la seva decisió en allò que li indiquen els seus assessors. D'aquesta manera, el decisor no solament disposa de poc temps per a adaptar-se a la pressió social sinó que a més ho fa sobre la base de la intuïció o la informació rebuda per uns altres.

2) El segon factor són els **procediments**, els quals influeixen en la decisió pública en imposar determinats condicionaments o exigències. En les polítiques públiques podem assenyalar tres tipus de procediments: les regles, per exemple una constitució o una carta municipal en les quals s'estableixen certs criteris; els circuits de comunicació, en què la informació no circula lliurement com una mercaderia neutra sinó que cada actor observa el món sobre la base de les seves perspectives, que li són pròpies; i la divisió de tasques, en què el sol fet d'efectuar aquesta divisió comporta prejudicar sobre el problema. La tirania dels procediments suggereix que la decisió és conseqüència dels procediments que el decisor afronta.

3) Pel que fa a les **relacions d'influència i de poder entre els actors**, cal indicar que els serveis públics funcionen com a conjunts d'organitzacions plurals en què cadascuna pretén aconseguir els seus propis interessos, i els ajustaments entre els actors es fan sobre la base de les relacions de poder que s'estableixen

entre aquests. Un poder que, tot i estar repartit desigualment entre els actors participants, resulta que mai no és acaparat per un sol grup o actor. Fins i tot, en la seva actuació, l'actor més poderós necessita la cooperació d'altres participants. Amb això es desenvolupen processos d'intercanvi i negociació que acaben generant compromisos. En un univers plural en què primer és el context i després, el problema de la decisió de què es tracta, resulta que la decisió depèn de l'ordre dels compromisos.

4) El quart factor que convé estudiar és l'ambigüitat i el malentès, que resulten elements habituals de l'acció que poden afectar el procés de decisió. És el cas de les anarquies organitzades en què les decisions es prenen sense que realment ningú no se n'adoni i després s'adverteix que s'ha fet alguna cosa semblant a una opció. De vegades, les organitzacions actuen d'una manera desconcertant buscant posar en pràctica accions de rutina més que no pas solucionar problemes nous, i se sol actuar sobre la base de decisions dictades per la necessitat. Així passa en organitzacions molt informals en què s'estableix una mala relació entre els problemes que cal resoldre i les solucions disponibles.

L'ambigüitat i la confusió són les propietats col·lectives del funcionament real d'aquests conjunts en què no hi ha gairebé consens, l'opacitat és elevada i l'equívoc és corrent. Unes propietats que afecten les finalitats i les preferències (es formulen de manera abstracta i normalitzada), les activitats i les tasques (són ambigües i vagues), els procediments i les formes d'intervenir (són intercanviables i equivoques), i els participants i els actors (que entren i surten contínuament de l'escena en què alguns poden no estar presents quan haurien d'estar-hi i altres poden participar-hi sense que hi hagin estat convidats).

En els dos primers factors, el paper del decisor i els procediments, el que faci o no qui decideix compta per a l'elecció final. En aquests casos, el context és només un dels principals condicionants. En els dos últims, les relacions entre actors i l'ambigüitat, el decisor desapareix com a actor privilegiat i, en realitat, qui decideix és el context. En aquest supòsit, el sistema s'imposa sobre el responsable de la decisió.

D'aquesta manera observem que el procés de decisió és una qüestió problemàtica en què conflueixen múltiples aspectes que el determinen i en què a més dels ja assenyalats n'hi pot haver altres com els costos, les limitacions, el factor temps, els efectes i el risc que d'igual manera acaben condicionant el decisor.

Així, el decisor a l'hora d'adoptar una decisió pot mostrar la seva preocupació pels costos derivats dels objectius plantejats, per com es mesuraran o quantificaran aquests costos i pel seu efecte sobre la voluntat d'aconseguir altres objectius. Per a aclarir aquests dubtes se solen emprar tècniques de cost-benefici

que permeten quantificar monetàriament els costos i també els beneficis de les diferents alternatives. Una tècnica que s'ha anat sofisticant amb la introducció d'aspectes com el caràcter redistributiu i l'eficàcia.

Com hem assenyalat, un altre element determinant en la presa de decisions és la possible limitació física o tecnològica. Una limitació que pot ser deguda a diferents causes com el nivell de desenvolupament tècnic o de coneixement; el caràcter legal, pel qual la normativa pot delimitar les possibles accions a adoptar; el caràcter organitzatiu, que pot afectar el procés de posada en pràctica de la decisió i influir sobre el nivell de recursos humans, l'organització de les tasques, la capacitat de gestió de l'equip dirigent, etc.; el caràcter distributiu, que pot donar lloc a contradiccions entre la voluntat de distribució equitativa de beneficis i les limitacions de costos; el caràcter polític i el pressupostari.

El factor temps és també un element recurrent dins del conjunt d'aspectes que preocupen un decisor. El temps necessari perquè siguin visibles els resultats d'una política pública és una qüestió clau en la presa de decisions que pot afectar la valoració de les diferents alternatives d'elecció. A aquesta preocupació cal sumar-hi la del risc associat als possibles efectes o conseqüències de l'acció a emprendre i que poden resultar positius o negatius.

Fins ara ens hem referit al paper de l'acció dins del procés de decisió. Però una altra qüestió que hem de tenir en compte, a part de l'activitat que condueix una autoritat pública a legitimar una opció, és el paper de la no-decisió. Davant d'un assumpte, el decisor s'enfronta al dilema de si ha d'actuar o no. Podem dir que el poder del decisor no es manifesta només en el fet de resoldre els problemes mitjançant l'acció positiva sinó també en el fet de no actuar i amb això evitar el canvi.

Una no-decisió d'una autoritat pública tanca una sèrie d'activitats que serveixen per a sostenir la mobilització de valors, procediments, ritus i actors, amb la finalitat de legitimar aquesta no-acció. La no-decisió existeix i implica una activitat almenys igual de significativa que l'activitat pública. La no-decisió és una qüestió inscrita en l'agenda que no s'ha traduït en una opció, però que ha estat tractada. És com si el decisor decideix no decidir, com si decidís enterrar el problema. L'acte de no decidir és un acte de poder del decisor.

En aquesta acció de no decidir, P. Bachrach i M. Baratz (1963) identifiquen quatre tipus d'estratègies de la no-decisió: la propaganda o la difusió de noves normes socials i polítiques, l'ús de la força per l'autoritat pública, les amenaces de sanció per als partidaris d'una reforma i el canvi en els procediments de la tasca governamental.

Tal com es descriu, els governs poden no actuar o no intervenir deliberadament. D'aquesta manera, una política pot ser la de no actuar, la de deixar fer i deixar passar. En realitat hi ha una àmplia gamma d'estratègies que permeten que una autoritat pública enterri una iniciativa o negui la necessitat d'un tractament determinat.

Chester Barnard parla d'art per a referir-se a la no-decisió per part de qui tingui aquesta competència. Un art que consisteix a no prendre decisions prematurament sobre temes no convenients o que no es puguin dur a terme, i a no decidir sobre assumptes que no siguin de la nostra competència, de manera que, per tant, la decisió recaigui en un altre.

Finalment, és important tenir en compte que no sempre el fet de no actuar es correspon amb una acció conscient del govern. Per aquest motiu hem de ser capaços de diferenciar entre una no-acció deguda a la voluntat de no intervenir i una no-acció deguda a un caràcter involuntari del decisor. No podem atribuir la no-actuació per desconeixement a una no-acció voluntària del decisor. De vegades la diferència no és fàcil de distingir.

4. Models de presa de decisió

4.1. Model de racionalitat absoluta

En el model racional o sinòptic es considera que el decisor és un individu o un col·lectiu que es comporta i actua amb criteris de racionalitat estricta. D'aquesta manera, és capaç d'establir un ordre de prioritats en els seus valors i en els ulteriors objectius, de conèixer tots els mitjans al seu abast per a aconseguir aquests objectius i d'avaluar les conseqüències de cadascun d'aquests mitjans, de calcular els costos de cada opció i de triar la que maximitzi els beneficis minimitzant els costos. És a dir, el decisor controla tot el procés d'elaboració de les polítiques públiques.

En l'enfocament del decisor racional és important la relació entre la decisió que es pren, els objectius de l'organització i l'ordre de prioritats establert per al seu assoliment. En aquest enfocament la progressió lògica comença amb la definició d'objectius i l'anàlisi dels diversos mitjans disponibles o opcions que es presenten per a la seva consecució.

El model racional pur de presa de decisions és el model de construcció ideal de formulació de polítiques públiques. Aquest model rep la influència de les idees de racionalitat econòmica i de racionalitat burocràtica i manté una estreta relació amb el model burocràtic de Weber.

En el model de racionalitat absoluta el decisor és racional i s'entén per decisió racional la conseqüència d'un procés format per passos interdependents i acumulatius, en què segons que es van succeint aquestes fases es va millorant el procés gràcies a l'acumulació de coneixement i tecnologia. En aquest model de pensament la seqüència d'activitats està molt estructurada i un pas va seguit del següent.

D'entrada tenim un actor que, enfrontat a un problema, es troba davant d'una situació de triar. Escull les seves preferències, marca els objectius que cal aconseguir, fixa els seus valors i en selecciona els avantatges. A continuació, busca les alternatives disponibles per a donar resposta al problema, per a la qual cosa en fa una relació exhaustiva i n'identifica els efectes i els beneficis específics.

Després, tria un criteri d'elecció tan objectiu com sigui possible de manera que permeti aconseguir la millor relació entre els avantatges i els inconvenients de cadascuna de les alternatives. Per a això, pronostica totes les conseqüències més importants de cada alternativa i la possibilitat de les seves conseqüències, i d'entre aquestes sortirà la solució.

L'estratègia triada pel decisor serà la que més s'aproxima a resoldre el problema amb el menor cost.

Exemple

He de comprar un quilo de sucre i vull adquirir-lo al preu més barat en un radi de 800 metres del meu domicili. Un actor que segueixi un criteri de racionalitat absoluta primer localitzarà totes les botigues en què venen aquest tipus de producte i després n'annotarà el preu i la distància geogràfica. Aquest actor racional adoptaria el criteri del preu i la distància com a punts de comparació i finalment triaria la botiga més barata i més propera.

En aquest model l'important per a qui decideix és concentrar-se en el problema, en el contingut de les alternatives i les preferències i en l'elecció d'un bon criteri, que ha de ser adequat a aquest contingut.

En el model de racionalitat absoluta decidir consisteix a maximitzar o optimitzar els resultats sobre la base dels costos i els avantatges, en relació amb els inconvenients, i se selecciona l'alternativa més eficient. El criteri de decisió és l'optimització i la maximització i es pretén aconseguir la millor política o política òptima. En el model de racionalitat absoluta la paraula clau és optimització.

En aquest enfocament la decisió és una elecció entre alternatives en què l'elecció racional implica seleccionar les alternatives que tendeixen a aconseguir les metes o objectius de l'organització. Triar racionalment vol dir seleccionar l'opció que maximitza els valors del decisor després d'haver fet una anàlisi exhaustiva de les diferents alternatives i de les seves conseqüències. Podem dir que triar racionalment seria escollir la millor decisió. La conseqüència és que, actuant així, la solució que es tria ha de ser necessàriament la millor de les alternatives examinades.

En aquest model, el decisor que actua racionalment adopta un comportament en el qual únicament operen la veritat, la intel·ligència i el saber com a impulsors del procés d'activitats. Estem davant d'un actor que substitueix la intuïció per tècniques i mètodes que contribueixen a trobar la millor decisió.

Però, perquè això s'esdevingui, és necessari que es compleixin unes condicions que en forma de postulats serveixen de base a la teoria del decisor racional. Aquestes premisses consisteixen en diversos fets. En primer lloc, que en qualsevol circumstància ha d'haver-hi un criteri objectiu accessible per a qui ha de decidir i el valor del qual, si és raonable, comparteixi tothom; en segon

lloc, que les preferències no siguin ambigües sinó estables i explícites; en tercer lloc, que el decisor conegui o pugui conèixer totes les alternatives possibles i es comporti com un pur intel·lecte o màquina intel·ligent.

D'aquesta manera, per al model de la racionalitat absoluta, el decisor racional es comporta com si es mogués en el món de la racionalitat triomfant o absoluta. Podem pensar que actuant així el decisor racional se situa en l'àmbit normatiu.

Estem davant d'un model de pensament que és alhora prescriptiu i descriptiu. És prescriptiu perquè assumeix que la decisió final serà l'òptima si s'ha seguit el procés establert i, en aquest sentit, ens indica el que hem de fer. I és descriptiu perquè considera les decisions empíriques com a resultat del càlcul d'un decisor que disposa de tota la informació sobre alternatives, costos i conseqüències de les diferents opcions i que busca maximitzar-ne la utilitat. És a dir, es basa en l'experiència per a aprendre'n i d'aquesta manera avançar en el coneixement.

Ens trobem davant d'un enfocament que, si bé procedeix de la ciència del comportament organitzacional i de l'Administració pública, resulta que en la pràctica l'acció administrativa no es correspon amb la situació exposada en aquest model, ja que qui decideix es troba amb majors urgències. Segons Herbert Simon (1957), algú que tingués aquesta capacitat seria considerat com un déu.

Les persones tenim límits cognoscitius que no fan possible considerar un problema en tota la seva integritat. D'aquesta manera, seleccionem parts del problema segons les nostres idees, visions, ideologies, creences, temps, etc. Amb això resulta que la lògica de l'actuació administrativa es troba en nombroses ocasions allunyada dels motius de maximització dels interessos individuals o col·lectius.

La realitat és que el temps i els recursos són escassos, el nivell de coneixement no és absolut i els interessos, en lloc d'impulsar l'acció, només es reconeixen com a tals després de dur a terme aquesta acció.

La conclusió és que la racionalitat absoluta no té sentit, tret que s'assumeixi que amaga situacions en les quals la persona que decideix actua com una màquina programada per al treball pendent de resoldre. Una circumstància que no sol donar-se. És cert que hi ha racionalitat, però es tracta d'una racionalitat limitada.

Arran d'aquestes crítiques sorgeix una visió més humil i més conscient dels límits físics i psicològics dels individus, la racionalitat limitada.

4.2. Model de racionalitat limitada

La racionalitat limitada es basa en el decisor individual però insistint en l'organització com a contrapunt positiu de les limitacions individuals.

També aquí, igual que en el model de racionalitat absoluta, el decisor és capaç d'ordenar els seus valors i objectius, però no disposa per a fer-ho de tota la informació existent. Per això, el decisor no pretindrà aconseguir una optimització inassolible sinó únicament fer cert repàs de les alternatives disponibles detenint-se quan en trobi alguna que satisfaci els seus objectius de partida.

L'activitat del decisor públic consisteix a recordar i explorar el petit nombre d'alternatives de què disposa, que coneix o que li semblen acceptables, a ell i a tercers. D'aquesta manera, redueix la cerca i l'anàlisi d'alternatives. Seguidament, adopta un criteri de judici raonable barreja de racionalitat i d'intuïció. Finalment, entre el conjunt d'alternatives analitzades, es deté en la primera solució que li sembla satisfactòria a ell i als altres.

El decisor actua en un context de racionalitat limitada, en el qual es busca el que sigui satisfactori o prou bo més que no pas el millor. En el model de racionalitat limitada s'intenta satisfer més que maximitzar i el decisor no busca el millor o l'òptim sinó que s'accontenta d'evitar el pitjor o el menys raonable.

És a dir, en l'enfocament de la racionalitat limitada es busca una política simplement bona, en la qual per a aconseguir aquest objectiu els decisors no pretenen optimitzar els recursos organitzacionals en prendre una decisió sinó localitzar un procés d'acció que els proporcioni resultats acceptables.

Herbert Simon assenyala que l'home administratiu té capacitats limitades per a formular i resoldre problemes complexos. Indica que són molts els factors que limiten la seva racionalitat, com els factors de caràcter psicològic, els elements imposats per l'organització, la diferència de valors, el nivell de recursos i les premisses sobre les quals ha de basar-se per a la seva decisió.

Per a Simon, com que l'home que actua en una organització administrativa té una capacitat de coneixement i d'elecció limitada, resulta que la seva racionalitat és imperfecta. Davant d'aquesta situació aquest individu tracta de trobar solucions fins i tot insatisfactòries abans que maximitzar a qualsevol preu els seus avantatges. D'aquesta manera, l'individu busca abans la satisfacció que l'optimització.

En aquest enfocament, com que resulta impossible que el decisor pugui conèixer amb antelació totes les possibles conseqüències d'un problema, acaba optant per satisfer alguns criteris en lloc de maximitzar-los. És a dir, el decisor

busca alternatives que satisfacin adequadament la part o parts del problema que li interessin. En el model de racionalitat limitada la paraula clau és satisfacció.

Estem davant d'un model que, si bé no és un nou paradigma enfront del model racional clàssic, sí que incorpora elements nous com el reconeixement del fet que les organitzacions actuen amb pocs recursos (temps, informació, processament de la informació, etc.) en la seva presa de decisions. Podem assenyalar que davant del model racional l'enfocament de la racionalitat limitada resulta més real per als decisors.

Limitacions del model de racionalitat limitada

Però el model de racionalitat limitada presenta una sèrie d'inconvenients, com el fet que no aconsegueix explicar els àmbits d'autonomia o discrecionalitat dels individus dins de les organitzacions. Un altre inconvenient és que tampoc no considera el marc polític més global de l'organització o que no fa cas de qüestions com que la determinació de les finalitats de l'organització depengui de variables més concretament culturals o simplement causals.

Davant de les limitacions assenyalades, tant en el model de racionalitat absoluta com en el de la racionalitat limitada, un altre plantejament seria el que sostreu de l'esquema d'anàlisi decisorí qualsevol pretensió d'explicació racional, ja sigui absoluta o limitada, i es basa en la idea que les decisions són el resultat de pressions, compromisos, coalicions i negociacions entre una diversitat d'actors que es troben en situacions d'interdependència, per tant, amb necessitat els uns dels altres, encara que estructuralment els seus interessos puguin ser oposats.

En aquest cas la selecció dels objectius i l'elecció dels mitjans per a dur-los a terme no estan separats. D'aquesta manera, l'anàlisi finalitats-mitjans està limitada, i si es parteix de la limitació de mitjans ja no és possible plantejar-se determinats grans objectius, ni analitzar certes alternatives, ni pensar en l'anàlisi de les seves conseqüències. Aquí l'objectiu és aconseguir un acord que faci possible harmonitzar els interessos presents i satisfaci la relació entre finalitats i mitjans. Davant d'aquesta situació, la prova de la bona política seria l'acord respecte de la política mateixa encara que no hi hagi acord sobre els valors.

Així, resulta que la decisió és conseqüència de l'ajustament recíproc d'interessos entre les parts presents i que el decisor públic té escàs control sobre la seva estructura externa i, per tant, una capacitat molt limitada de decisió real. En aquest cas, el procés de polítiques públiques es caracteritza per la negociació i el compromís entre els diferents actors participants.

Un altre fet que hem de considerar és que els objectius socials no sempre tenen el mateix valor relatiu, ja que tot i que poden tenir un valor en una circumstància poden adoptar-ne un altre de diferent o nul en una altra. A més,

tampoc resulta possible jerarquitzar els objectius, perquè normalment el decisor ha d'escollir entre polítiques que combinen els valors associats de diferent manera.

Així doncs, segons Charles E. Lindblom (1959) la intenció de jerarquitzar o ordenar els valors en termes generals i abstractes perquè siguin constants acaba sempre ignorant importants preferències marginals. Lindblom, davant d'aquestes limitacions del model racional, en proposa un d'alternatiu, el mètode de les comparacions limitades successives.

4.3. 3 Model de les comparacions limitades successives o incrementalisme

En el model de les comparacions limitades successives a partir d'una situació determinada les polítiques públiques van canviant de manera incremental. Aquest model es va generalitzar més endavant amb el nom d'incrementalisme o anàlisi incremental i es va presentar com un model alternatiu al comportament racional.

L'incrementalisme pretén explicar i desenvolupar un model de presa de decisions fonamentat en la pràctica real. És un model de base empírica i més descriptiu que prescriptiu, basat en el comportament efectiu dels decisors reals, en què es destaca la viabilitat política de les decisions. Així com els models racionalistes són tant descriptius com prescriptius, en el model incrementalista preval la descripció (empirisme) més que la prescripció (indica el que s'ha de fer).

Lindblom desestima la teoria deductiva i normativa i en el seu lloc proposa un retorn a l'empirisme i a l'anàlisi dels fenòmens reals, en què les tècniques analítiques racionals no poden suplantar la necessitat de consens i acord polític. Estem davant d'un model útil per a descobrir els problemes relacionats amb el disseny de polítiques públiques i l'aparició de conflictes entre els actors que hi participen.

Segons aquest enfocament la política pública no és quelcom que es produeix una vegada i prou sinó que es refà contínuament i de manera incremental. Per aquest motiu desenvolupar una política pública consisteix en un procés d'aproximacions successives cap a alguns objectius desitjats, que van canviant a mesura que van sorgint noves consideracions. D'aquesta manera les polítiques públiques es van fent una mica cada vegada. Estem davant de la política del pas a pas. Podem dir que estem davant d'un punt de vista processual de les polítiques públiques, en què la implementació pot apartar-se de l'acció prevista per motius diversos que poden afectar-ne l'execució.

El model incremental parteix de la idea que els enfocaments racionals són poc útils en l'elaboració de les polítiques públiques, ja que els supòsits racionals en els objectius i la informació exhaustiva no existeixen en la realitat. És de tal manera que els decisors no tenen més remei que adoptar decisions sobre polítiques públiques sense poder establir abans els objectius. Segons l'incrementalisme els enfocaments racionals representen capacitats intel·lectuals i fonts d'informació que els individus no tenen, per la qual cosa el model racional només és útil per a tractar problemes senzills, petits, amb poques variables i dimensions valoratives limitades.

Per a l'incrementalisme l'Administració pública té limitacions polítiques i legals que l'obliguen a concentrar la seva atenció en pocs valors i alternatives, el contrari del que passaria si es plantejés la mateixa situació amb un model d'elecció racional pur.

Quan volem entendre el model de les comparacions limitades successives hem de tenir en compte quines són les bases que el sostenen. En aquest sentit, aquest enfocament es fonamenta en dos pilars clau: la no-existència d'un decisor unitari i el poc control que es té de l'entorn.

1) La no-existència d'un decisor unitari. Aquest model estableix que l'acció social provoca una gran varietat d'arenes de decisió en què participen múltiples actors. D'aquesta manera, el poder es troba dispers o difús d'una manera tan àmplia que els importants interessos que estan en joc s'hi troben representats. És a dir, tots els interessos significatius troben vies de representació.

2) El poc control que es té de l'entorn. Es considera que la capacitat o habilitat dels decisors per a controlar la direcció dels esdeveniments que es van produint és molt limitada. És de tal manera que l'aproximació que fan els decisors als problemes resulta ser més reactiva que anticipadora i, normalment, només es reexaminen els programes que han tingut fracassos o problemes molt evidents.

És per això que en el model incrementalista resulten excepcionals les al·lusions als objectius generals de l'organització i es posa més èmfasi a centrar tota la discussió en els mitjans, és a dir, en les polítiques i recursos implementats. La incapacitat de preveure els esdeveniments fa que s'assumeixi un plantejament incrementalista sobre els mitjans existents i que es consideri positivament la tendència a anar ajustant objectius-mitjans amb mitjans-objectius a fi d'obtenir d'aquesta manera més capacitat d'aprendre dels errors i d'aprofitar al màxim les limitades capacitats humanes, com el poc control sobre els esdeveniments.

En aquest sentit, Lindblom proposa no situar la decisió en els valors centrals o grans temes sinó en les alternatives. Per a aquest model, el decisor no s'ha de dedicar a estudiar l'arrel del problema sinó l'anàlisi de les branques. Un decisor que ha d'enfocar la seva anàlisi a un marge limitat de problemes amb solucions

socialment i administrativament acceptables i no pas a qüestions que estiguin fora del seu control. Estem davant d'un enfocament que proposa centrar-se en les decisions marginals en lloc de fer-ho en les decisions fonamentals.

En el model incrementalista el decisor, a diferència del que passa en els models racionals, una vegada ha concretat el seu camp d'acció no escollirà la millor de les polítiques possibles, ja que no és possible executar-la, sinó que escollirà la política que ofereixi un increment de valor marginal respecte de les polítiques anteriors o de les polítiques alternatives. Per a això, el decisor duu a terme comparacions específiques dels avantatges que ofereixen unes i altres polítiques.

Així com en el mètode racional la comprovació que una política és la millor és el resultat que obté, en l'enfocament incrementalista s'opta pel criteri de validació, ja que obtenir el millor resultat és impossible. Per a l'incrementalisme és possible arribar a un acord en la política encara que no s'aconsegueixi aquest acord en els objectius finals i aquest acord per si mateix és la comprovació de l'eficàcia del mètode triat. Un exemple seria un Estat en el qual arriba al poder un partit conservador que pretén afeblir l'estructura sindical perquè la considera un fre a la inversió productiva. En aquest mateix Estat hi ha un sindicalisme corporatiu vinculat a un partit populista i un tercer partit d'inspiració socialista que pretén un model de sindicalisme de classe contrari al vinculat amb el populisme. Per aquest motiu, el partit socialista està interessat a posar fi a l'estructura corporativa, ja que resulta contrària als seus ideals i interessos. L'objectiu final del partit conservador i socialista és diferent, però estan d'acord en la política de debilitament del sindicat corporatiu. Aquest és un cas d'inexistència d'acord en els objectius últims de la decisió però d'acord en la política que es vol seguir.

Quan no hi ha consens ni sobre el problema, ni sobre les preferències, ni en les alternatives, ni en els criteris d'elecció, resulta que la decisió només pot ser provocada al marge. És a dir, indirectament. Aquí estem davant d'una situació en què la decisió no pretén solucionar el problema sinó rebutjar el pitjor o l'insuportable. En aquest cas, el possible és la referència per a l'acció.

Com podem veure, el decisor no insisteix sobre el contingut, ni s'identifica amb un problema o alternativa o s'hi tanca, sinó que hi participa quan pot i es presenta l'ocasió. És per això que no força la decisió sinó que assumeix el tractament de problemes insignificants o insubstancials encara que estiguin parcialment o llunyanament relacionats amb el problema central (un pas cada vegada). També està disposat a intercanviar concessions amb la resta d'actors, amb els quals les decisions s'adopten mitjançant negociacions, intercanvis i ajustaments recíprocs entre actors partidaris (dos passos endavant, un pas enrere). I, finalment, multiplica les coalicions amb nombrosos jugadors sobre diferents qüestions prenent la gestió del temps com un recurs del joc.

Per a Linblom, una solució operativa integral a un problema equival a un extens conjunt de compromisos específics i reals, cosa que fa que sigui poc probable, ja que caldria aconseguir un ampli acord. En comptes d'això, assenyala que és preferible que el sistema polític intervingui sobre un sol element alhora, perquè d'aquesta manera cada element podrà tenir més atenció i se'l podrà observar millor per a finalitats d'aprenentatge i correcció. Segons Linblom, la política incremental disminueix els riscos de la controvèrsia política i encoratja els perdedors a assumir les seves pèrdues sense sacsejar tot el sistema polític. D'aquesta manera, s'ajuda a conservar el consens general sobre els valors bàsics alhora que s'ofereix la millor possibilitat d'incorporar canvis en el sistema polític. Els canvis incrementals se sumen els uns als altres i generalment els seus efectes reals són més gran que els observables. En el model de les comparacions limitades successives o incrementalisme la paraula clau és compromís.

Una altra característica del model incremental és la reducció de la complexitat del problema, de tal manera que alhora que el fa més dinàmic fa que el seu tractament esdevingui més funcional. Aquesta reducció de la complexitat consisteix a comparar només les polítiques que mostren avantatges marginals respecte de la situació que s'intenta canviar. Ens trobem davant d'un canvi prudent basat en el mètode d'assaig i error sobre petits passos.

Si d'una banda disminueix el nombre d'alternatives que cal analitzar perquè únicament s'estudien les que es diferencien poc de les polítiques que ja es fan, d'una altra l'anàlisi es duu a terme només sobre les qüestions en què l'alternativa identificada és diferent de la que es coneix. D'aquesta manera es redueix el ventall de conseqüències que s'han d'estudiar, ja que només s'analitzen les que difereixen de l'estat actual de les coses. Finalment, en reduir-se l'àmbit d'anàlisi no es consideren els valors que plasmen les alternatives i les conseqüències que no són objecte d'estudi. Per això diem que estem davant d'un model que no va a l'arrel del problema sinó al possible.

Segons Lindblom, l'incrementalisme no necessita una teoria elaborada, ja que les decisions no es fonamenten en relacions causals ben estudiades ni en càlculs de cost-benefici sinó en alternatives que difereixen poc de les polítiques dutes a terme i en què s'estudia com els seus efectes són diferents de la situació actual. D'aquesta manera, s'efectuen petites intervencions i es continua de la mateixa manera en cas de produir-se els resultats esperats, o es fan petites passes en un sentit diferent quan no és així.

La conclusió és que es redueix o elimina la necessitat de teories prèvies, ja que establir una decisió sobre una política no és una situació nova sinó que forma part d'un procés de decisions en què es disposa d'informació sobre els seus èxits i fracassos. Amb això volem dir que qualsevol decisió sobre les polítiques té antecedents similars a la decisió que ara es planteja, i fa possible predir de manera raonable les conseqüències de les alternatives i reduir el marge

d'incertesa en el procés de decisió. De decidir amb el mètode de les aproximacions successives i limitades se'n diu l'art de saber sortir-se'n, en el qual les polítiques s'ajusten gradualment, pas a pas.

Conseqüències de l'incrementalisme

Una conseqüència de l'incrementalisme és que una successió ràpida de petits canvis pot generar una variació contundent de l'*statu quo* de manera més ràpida que un canvi més gran i més veloç. Lindblom indica que els passos incrementals es poden fer amb rapidesa, perquè només són incrementals i a més no engeguen a rodar el sistema ni generen grans controvèrsies o ruptures paralitzants com els plantejaments de canvi més contundents.

El model incremental nega la racionalitat, renuncia a aconseguir una política idònia i eficient, destaca excessivament la viabilitat política (l'acord), exclou alguns aspectes de caràcter més causal o cultural i no té en compte la possibilitat que existeixin polítiques no simplement reactives. D'aquesta manera, justifica la inèrcia i rebutja l'assumpció d'iniciatives més innovadores.

També observa amb escepticisme els objectius fixats en organitzacions o programes, atès que només els individus i els grups, no pas les organitzacions, poden tenir objectius. Uns objectius que a més es troben estretament relacionats amb els que són els seus propis interessos, de tal manera que l'existència d'objectius de l'organització només pot entendre's com l'ajustament mutu que es produeix entre els diferents interessos o parts presents en l'organització.

D'aquesta manera, no pot pressuposar-se l'actuació d'una organització sobre la base del coneixement dels seus objectius, ja que les decisions que es prenen poden produir-se per experiències prèvies o per canvis en la relació de forces dins de l'organització. Amb això perd tot sentit la possibilitat d'efectuar avaluacions dels resultats obtinguts de l'actuació administrativa, ja que no es disposa de referents o objectius acceptats com a tals.

En aquest sentit, quan els objectius són poc clars, vagues, inespecífics, internament inconsistents, o bé quan els objectius expressats són diferents dels objectius reals o dels del grup més poderós en l'organització, resulta més adequat observar les activitats de l'organització que els seus objectius, o estudiar més els objectius operatius que els oficials.

Tanmateix, no es pot dir que els objectius no siguin importants en el funcionament de l'organització, ja que quan els objectius són específics, adequats a les necessitats de l'organització i acceptats per aquesta sí que poden donar sentit i direcció a les diferents polítiques i programes efectuats.

4.4. Model del *garbage can* o paperera

Michael Cohen, James March i Johan Olsen (1972) proposen un model de presa de decisió anomenat *garbage can* o paperera, amb el qual intenten explicar la manera de prendre decisions en organitzacions amb nivells alts d'incertesa. Per a això descriuen el comportament de les institucions com a anarquies organitzades.

El model del *garbage can* indica que el procés de presa de decisions no consisteix en una seqüència de passos que comença amb l'existència d'un problema i s'acaba amb una solució, sinó que les decisions són el resultat de seqüències independents d'esdeveniments dins d'una organització o paperera. És a dir, per al model del *garbage can* no existeix una seqüència problema-solució.

Aquest enfocament parteix de la idea que en totes les situacions en les quals hi ha ambigüïtat pel que fa a l'establiment dels objectius de l'organització (imprecisió, desordre, canvis), ja sigui perquè són problemàtics o per la necessitat d'acord entre els actors, en què la tecnologia que s'utilitza no resulta clara (els procediments no són ben entesos pels membres de l'organització, hi ha molt d'assaig i error, analogies, intuïció) i en què la participació dels actors varia al llarg del temps d'execució del programa (diversos graus de motivació i compromís), resulta que la decisió es deu més a la trobada casual de factors ambientals o contingents entre problemes, solucions i participants que no pas a un pla o estratègia definits.

En aquest model les oportunitats de decisió o elecció amb prou feines es presenten i els membres interessats en l'elecció hi veuen l'oportunitat d'introduir els seus problemes i propostes de solució.

D'aquesta manera, l'oportunitat de decisió és com una galleda d'escombraries on els participants van llençant diversos tipus de problemes i solucions a mesura que els van generant. Un procés de decisió en el qual s'introdueixen tot tipus de problemes i solucions amb diversos nivells d'anàlisi i prova i amb diferents intencions, preferències, procediments i temps. I en què de cop pot aparèixer un gran nombre d'individus que exigeixen participar i ser tinguts en compte. Els decisors, doncs, en part expressen les idees i preocupacions dels altres i en part incorporen els seus propis interessos, preocupacions, visions i tecnologies.

Estem davant d'un procés decisorí canviant i capritxós en què decidir implica ficar la mà en una paperera o galleda d'escombraries i provar de configurar amb els seus elements fragmentats, dispersos i heterogenis alguna resposta in-

tegrada. Decidir és, doncs, compatibilitzar els elements que es tenen a l'abast i en els quals la coincidència temporal de problemes i solucions en les instàncies decisores és l'element fonamental que regula l'elecció.

Per a B. Dente (1987) en el model del *garbage can* la decisió es mostra com un esdeveniment a causa de la coincidència casual entre problemes que busquen solució, solucions que busquen problemes i participants que busquen problemes per a ser resolts, interessos per a ser satisfets o aliances per a ser forjades. En el model de la galleda d'escombraries o paperera la paraula clau és casualitat.

Com podem veure, la decisió és un procés ambigu resultat de la confluència no del tot previsible i controlable dels problemes, les solucions, els actors participants i les oportunitats d'elecció, en què cadascun d'aquests quatre aspectes té lògica i dinàmica diversa.

En aquest model les solucions no estan dissenyades per a resoldre el problema en concret sinó que l'organització disposa permanentment d'un ventall de possibles solucions i quan apareix un problema se li assigna una solució ja existent. La pertinència de la solució al problema és pràcticament fortuïta, no hi ha racionalitat. D'aquesta manera, alguns problemes es resolen totalment, altres només parcialment i encara uns altres no es resolen. Aquests últims poden tornar a l'agenda tot esperant una solució adequada.

En general, segons que varien els actors participants i el tipus de decisions que cal prendre, canvia el procés decisional. Igualment, segons el contingut de la decisió pot variar la interacció entre els decisors, el criteri que s'utilitzi en la decisió i les regles.

En aquest cas, el tipus de decisió que s'ha de prendre fa canviar el conjunt de factors i no a l'inrevés. Així, com més complexitat en la presa de decisions i en el nombre d'actors i interessos presents, segurament s'arribarà a una millor comprensió del procés decisional acudint a explicacions de caràcter incrementalista o casual. Fins i tot en moments en què la falta de clarificació entre problemes i alternatives d'acció és absoluta plantejar-se una solució per casual que en sigui l'elecció pot arribar a desbloquejar la situació i permetre redefinir el problema en termes més manejables.

Resum

Una vegada explicats els diferents models de presa de decisió hem de tenir en compte que en aquest procés pot haver-hi tant interessos contraposats entre participants com racionalitats d'actuació diferents.

Així, per exemple, mentre que els polítics solen manifestar una racionalitat que tendeix a maximitzar el consens electoral i d'aquesta manera perllonguen i incrementen el seu poder, la racionalitat expressada pels buròcrates tendeix a maximitzar els recursos financers i humans de què disposen. Fins i tot en aquest procés de presa de decisions també podem parlar de diferents racionalitats en relació amb les diferents especialitats tècniques presents en el procés (racionalitat legal, economicista, tecnològica, etc.). I igualment podem parlar de diferents lògiques possibles d'actuació que guien cadascuna de les opcions possibles i afecten l'actuació que cal fer (lògiques instrumentals en què ràpidament es posa en relació el fi perseguit i els mitjans de què es disposa, lògica estratègica en què el comportament és degut a la intenció d'anticipar-se a la reacció dels altres participants, lògica sistèmica en què a la voluntat anticipatòria s'afegeix l'interès de prendre com a referència el context i el possible resultat de l'actuació).

Finalment, convé assenyalar que també el resultat de la decisió, depenent de si aporta beneficis a tots els participants, només els aporta pèrdues o bé és de suma zero, acaba influint sobre aquest procés de presa de decisions ja força complex en si mateix. Segons aquest resultat, doncs, variarà la facilitat o la dificultat d'arribar a una presa de decisió, en què, en ocasions, l'evidència de la impossibilitat de repartir beneficis entre els participants produeix efectes paralitzants que poden donar lloc a la no-decisió o al retard d'una solució efectiva.

Relació entre models de presa de decisions amb mètode d'elecció d'alternatives i principis d'elecció

Model	Elecció alternativa	Principi elecció
Racional absolut	La millor alternativa després d'estudiar-les totes i les seves conseqüències	Optimització
Racional limitat	Una alternativa que satisfà les seves expectatives sense arribar a conèixer-les totes	Satisfacció
Comparacions limitades successives o incremental	L'alternativa que ofereix un increment marginal respecte a la política anterior	Compromís
Garbage can o paperera	L'alternativa que té en el moment que es presenta el problema	Casualitat

Així doncs, veiem el caràcter extremament complex de l'anàlisi decisonal, en el qual es produeixen constants variacions dels decisors, de la racionalitat amb la qual actuen, de les regles decisionals o de procediment i de la seva col·locació en el desenvolupament de la presa de la decisió, i tot això influït pel tipus de decisió que es pren.

Exercicis d'autoavaluació

1. Assenyalat l'afirmació correcta:

- a) Decisionisme és la visió d'un nombre il·limitat d'actors que pretenen fer eleccions calculades entre alternatives imprecises.
- b) Decisionisme és la visió d'un nombre limitat d'actors que pretén fer eleccions calculades entre alternatives clarament concebudes.
- c) Decisionisme és un acte d'indecisió entre alternatives confuses.

2. Assenyalat l'afirmació correcta:

- a) Darrere de l'enfocament decisionista hi ha el model d'elecció racional.
- b) Els decisionistes examinen els problemes de les polítiques públiques com si fossin trenca-closques per als quals sempre hi ha solucions correctes en cas que les metes siguin imprecises i la informació insuficient.
- c) Les dues són correctes.

3. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «Les polítiques públiques són el producte d'una sola decisió presa per un únic decisor al llarg de tot el seu cicle d'elaboració».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

4. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «La no-decisió és una activitat significativa de l'activitat pública que consisteix en una qüestió que no ha estat tractada en l'agenda i en què el decisor decideix no decidir de manera que aquesta acció no implica un exercici de poder».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

5. Per a Chester Barnard, en la presa de decisions l'executiu pot decidir no decidir:

- a) Sobre qüestions que considera pertinents o en aquelles que ha de decidir prematurament.
- b) Sobre qüestions que poden realitzar-se i que són pertinents.
- c) Quan són decisions que corresponen a un altre.

6. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «Segons Dahl, en la presa de decisions el poder es reparteix de manera igual entre els diferents participants, el decisor formal té plena llibertat i la decisió pública és un compromís entre múltiples actors dependents».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

7. Assenyalat l'afirmació correcta:

- a) En el model de racionalitat limitada el decisor busca el millor o òptim i intenta maximitzar més que no pas satisfer.
- b) Per a Lindblom, la política incremental és la pitjor possibilitat d'introduir canvis en el sistema polític, perquè augmenta el marge d'incertesa i també els riscos de controvèrsia.
- c) En el model del *garbage can* la coincidència temporal de problemes i solucions regula l'elecció.

8. En la presa de decisions el model de racionalitat absoluta planteja que el decisor:

- a) Actua amb criteris de racionalitat limitada.
- b) Coneix alguns dels mitjans al seu abast per a aconseguir els objectius i avaluar-ne les conseqüències.
- c) És capaç de calcular els costos de cada opció i de triar la que maximitzi els beneficis i minimitzi els costos.

9. En la presa de decisions:

- a) El model de la racionalitat absoluta es basa en el criteri de l'optimització i la maximització de resultats en relació amb els costos i avantatges.
- b) El model de la racionalitat limitada es basa en el criteri que el decisor no disposa de tota la informació disponible, de manera que només repassa un petit nombre d'alternatives i es deté en la primera solució que li sembla satisfactòria a ell i als altres.
- c) En el model incrementalista les decisions són el resultat de pressions, compromisos, coalicions i negociacions entre actors interdependents.
- d) Totes les afirmacions són correctes.
- e) Totes les afirmacions són incorrectes.

10. Assenyala la resposta correcta:

- a) En el model de la racionalitat absoluta la paraula clau és compromís.
- b) En el model de la racionalitat limitada la paraula clau és optimització.
- c) En el model incrementalista la paraula clau és insatisfacció.
- d) En el model del *garbage can* la paraula clau és casualitat.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. a

3. b

4. b

5. c

6. b

7. c

8. c

9. d

10.

Bibliografia

Bachrach, P.; Baratz, M. (1963). «Decisions and non-decisions: an analytical framework». *American Political Science Review*, núm. 57.

Bardach, E. (1977). «The Implementation Game». Cambridge: MIT Press.

Barnard, C. (1938). «The Functions of the Executive». Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Cohen, M.; March, J.; Olsen, J. (1972). «A garbage can model of organizational choice». *Administrative Science Quarterly*.

Dahl, R. A. (1961). «Who Governs? Democracy and power in an american city». New Haven: New Haven Press.

Dente, B. i altres (1987). «Il controllo di gestione nella Pubblica amministrazione». A: J. Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Grémion, C. (1979). «Profession: décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat». A: Y. Meny; J.-C. Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Jamous, H. (1969). «Sociologie de la decision». A: Y. Meny; J.-C. Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Lindblom, Ch. (1959). «The Science of Muddling Through». *Public Administration Review*, núm. 19.

Simon, H. A. (1957). «Administrative Behaviour». Londres: Macmillan.