

# Escenaris decisionals i estils d'elaboració

Com i qui decideix

Jaume López Hernández

P03/12005/00127



# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	7
<b>1. Racionalitat absoluta: la millor solució possible</b> .....	9
1.1. L'anàlisi de costos i beneficis .....	9
<b>2. Racionalitat limitada: una solució satisfactòria</b> .....	12
<b>3. L'incrementalisme: una solució compartida</b> .....	15
<b>4. Model paperera: solucions sense un pla</b> .....	17
<b>5. Una visió de conjunt: falsa polèmica?</b> .....	18
<b>6. Escenaris decisionals</b> .....	21
<b>7. L'alternativa 0</b> .....	25
<b>Resum</b> .....	26
<b>Exercicis d'avaluació</b> .....	27
<b>Bibliografia</b> .....	27



## Introducció

Un cop aconseguida una definició del problema més o menys compartida, ja s'ha fet un primer pas en l'elaboració d'una política pública, però estem tot just al començament. Disposar d'una visió de quin és el problema a tractar no ens proporciona *automàticament* una resposta d'aquest. Tant de bo fos així. El que podem dir és que ja disposem amb aquesta definició d'una manera d'encarar el problema, compartim un llenguatge comú per discutir i podem apreciar un mateix ventall d'alternatives possibles en una determinada direcció. Però, **com s'entren a considerar aquestes diferents alternatives? Com, amb quin procediment, es decideix?** Aquestes dues preguntes protagonitzen la segona etapa en la formulació d'una política pública. La primera ens centra la discussió sobre **els escenaris decisionals**. La segona ens apareix quan tractem **els estils d'elaboració**.

Una altra pregunta vinculada igualment amb el procés decisional, però ja d'un altre caire, és per què s'hauria de seguir la decisió presa, quins són els arguments adduïts per tal de justificar-la. En iniciar l'estudi de qualsevol procés decisional, però especialment si té un contingut polític, cal deixar molt clara la distinció entre dos aspectes que s'entrelliguen en aquest procés: d'una banda, trobem els mecanismes que s'utilitzen per a formular una solució i arribar a una decisió i, de l'altra, els mecanismes que la legitimen. Certament, es tracta de dues dimensions fortament vinculades, ja que la manera d'encarar i solucionar el problema pot formar part de les raons per les quals la política o solució proposada resulta legítima. Però conceptualment convé que les distingim per adonar-nos de les seves respectives lògiques pròpies.

### Exemple: Porto Alegre

Els "pressupostos participatius de Porto Alegre" ens poden servir per a il·lustrar la distinció entre la lògica decisional i la lògica legitimatòria, ja que en aquest cas totes dues es desenvolupen per mitjà de mecanismes molt diferents. D'una banda, hi ha tots els mecanismes de participació que serveixen per a anar elaborant la proposta de pressupost i que van estructurant el procés decisional. De l'altra, hi ha el sistema que legitima aquesta proposta i que no es deriva principalment d'aquesta participació, sinó del fet que el govern municipal, elegit en unes eleccions de caire representatiu, finalment aprova en un ple aquestes propostes i els dóna validesa legal.

Al llarg d'aquest mòdul estudiarem el procés decisional com a element destacat de la fase de formulació d'una política pública i deixarem al marge la fase –o la dimensió– de la legitimació de la decisió presa. En la formulació distingim, novament, dos moments:

- 1) El de **l'anàlisi d'alternatives** –és a dir, l'examen de les possibles vies amb les quals es pot fer front al problema plantejat.
- 2) El de **la selecció d'alternatives** –l'elecció de la resposta que acaba plasman-se en forma de política.

Tots dos moments o aspectes formen part dels models de decisió que anirem analitzant.

En l'evolució de l'anàlisi de les polítiques públiques s'han anat succeint diverses maneres d'entendre aquest procés decisional que s'ha volgut caracteritzar en cada moment fent referència a models de presa de decisions diferents. Entre aquests models, se'n poden destacar quatre per l'impacte que han tingut en aquests estudis que anirem presentant mantenint un ordre lògic però també cronològic, començant pels models més exigents i seguint pels que van relaxant gradualment aquestes exigències. Diem que no solament és un ordre lògic, perquè aquesta ha estat també l'evolució experimentada en el si de la disciplina que des de posicions possiblement idealistes del procés decisional va derivant cada vegada més cap a visions més realistes. De totes maneres, continua vigent la discussió bàsicament entre dues maneres d'entendre els models decisionals:

- Com l'entenen els racionalistes.
- Com el conceben els incrementalistes.

#### **Models més exigents**

Els que reclamen més habilitats de part dels decisors i plantejgen més condicionants per a la producció d'una bona decisió.

## **Objectius**

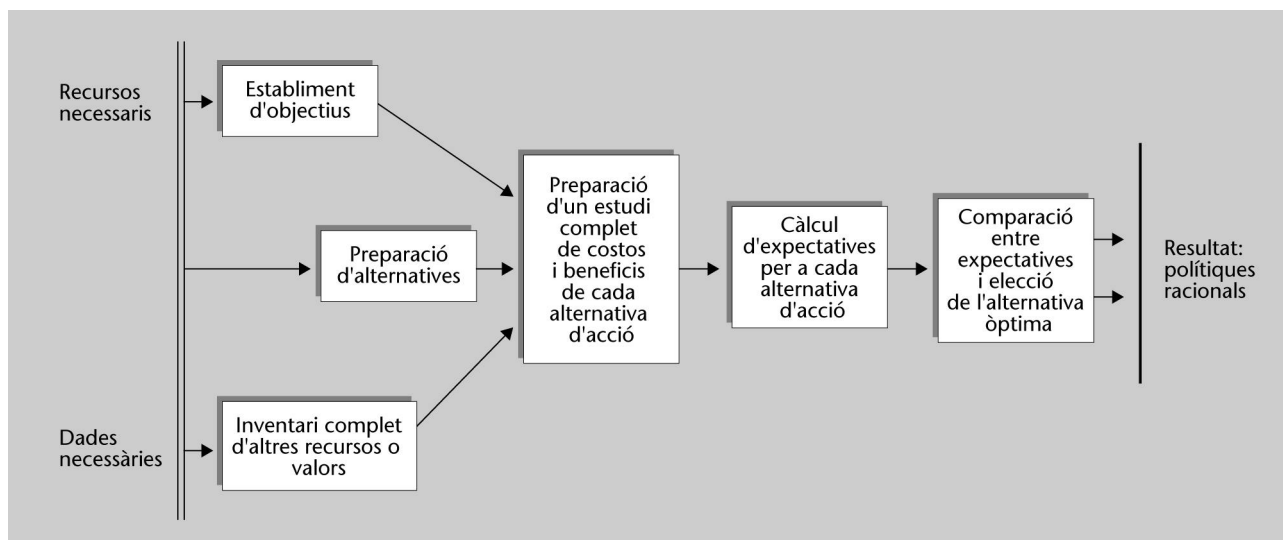
- 1.** Adquirir uns coneixements teòrics sobre les perspectives d'anàlisi que han estudiat els processos de presa de decisions.
- 2.** Entendre i saber explicar les característiques dels diferents models de presa de decisions, i també els principals problemes que presenten.
- 3.** Comprendre la importància dels contextos decisionals en la configuració de la decisió.
- 4.** Adquirir un bon maneig dels diferents conceptes analítics que presenta el mòdul.





## 1. Racionalitat absoluta: la millor solució possible

El primer model de decisió que estudiem és el més exigent i, per això, ideal. A continuació es presenta un esquema que reproduïx la seva lògica d'actuació.



Font: J. Subirats (1989, pàg. 79)

Com veiem en aquest esquema, un cop es té clar quin és l'objectiu i quines són les nostres preferències –qüestió que queda abordada en el procés de definició del problema–, es tracta de considerar totes les alternatives recollint el màxim d'informació possible i computar després tota aquesta informació amb la màxima objectivitat, de manera que la decisió final sigui fruit de l'aplicació d'un únic criteri, quasi podríem dir d'acord amb una lògica deductiva. L'objectiu és aconseguir, finalment, **la millor solució d'entre totes les possibles**.

En resum, aquest model decisional es caracteritza pel següent:

- Té en compte totes les alternatives. Màxima informació.
- Aplica un únic criteri. Màxima objectivitat.
- Es busca optimització. La millor solució possible.

Entén que la millor solució possible és la més racional, i la racionalitat es caracteritza per la manera d'actuar descrita aquí.

### 1.1. L'anàlisi de costos i beneficis

Una tècnica que pretén portar fins a les darreres conseqüències aquest model decisional i que resulta una bona plasmació d'aquest és l'anomenada **anàlisi de costos i beneficis**. En què consisteix aquesta anàlisi? Malgrat la seva com-

plexitat en la realització, el seu esquema d'anàlisi és senzill i es pot resumir en quatre passes fonamentals:

- 1) Cal identificar tots els impactes rellevants que es derivarien de l'aplicació d'una determinada decisió, tant aquells que considerem positius com els que considerem negatius.
- 2) Cal comptabilitzar monetàriament aquests impactes en forma de beneficis i costos.
- 3) Després cal valorar adequadament els factors "temps" (temps d'espera per a gaudir d'algun benefici) i "risc" (probabilitat que es donin els impactes analitzats) per a ponderar els diversos impactes previstos. Els beneficis d'un impacte es redueixen si cal esperar molt per a gaudir-ne o si la probabilitat que les coses acabin passant de la manera prevista no és alta.
- 4) Finalment, les diverses opcions possibles ens apareixen ordenades quantitativament, de manera que només cal triar l'opció que maximitza els beneficis esperats.

Nombroses decisions de gran abast es prenen tenint en compte els resultats d'anàlisi de costos i beneficis que, a vegades, a més, es presenten com una peça clau del procés de legitimació de la decisió, ja que la dota de la màxima racionalitat i objectivitat possibles.

#### **Cal pujar els impostos sobre les begudes alcohòliques?**

Si apliquem l'anàlisi de costos i beneficis per prendre una decisió, el primer que caldrà fer és recollir tots els impactes, positius i negatius, que podria tenir aquesta mesura. En aquest cas, es calcularia la reducció del consum d'aquestes begudes deguda a l'aplicació d'un increment en les taxes que revertiria com a costos sobre el sector productor de begudes alcohòliques. D'altra banda, s'identificarien tots els beneficis que es podrien derivar d'una baixada del consum i d'un possible augment de la recaptació: reducció d'accidents de trànsit, més diners públics, etc. Cadascun d'aquests possibles impactes es quantificarien monetàriament i es vincularien amb una probabilitat d'ocurrència\*. Finalment, es faria una comparació de les diverses alternatives, per a veure quina resulta més beneficiosa, quina dona un benefici net més gran, i es plasmaria en forma de política pública.

\* Probabilitat que, realment, baixi el consum, o que baixin els accidents, etc.

Aquesta tècnica, malgrat l'entusiasme que pot despertar des d'una concepció racionalista absoluta, presenta importants dificultats en la seva aplicació:

- **Dificultats en el procés de monetarització** o de valoració dels diversos impactes. Moltes vegades és difícil valorar quantitativament els diversos impactes associats a una política. Els economistes proposen múltiples artefactes intel·lectuals per valorar coses com ara una vida humana, un augment de la comoditat, o una davallada en la tranquil·litat, però aquests mètodes són sempre discutibles i, en tot cas, introdueixen un element de subjectivitat al qual aquesta tècnica i el model de decisió racional volen ser aliens.

- **Dificultats per a fer previsions de futur.** Per a poder valorar correctament els impactes, cal associar-los a una probabilitat d'ocurrència que moltes vegades és difícil de calcular sense introduir uns supòsits que, de nou, ens allunyen de la pretesa objectivitat del mètode.

Així, doncs, ens adonem que per a poder aplicar amb garanties aquesta tècnica, cal que els paràmetres que s'incorporen a l'anàlisi siguin força fixos i que l'escenari de decisió sigui estable. Per continuar amb l'exemple de l'increment en les taxes de les begudes alcohòliques: com podem saber si en lloc de produir-se un descens del consum el que passarà és que es continuarà bevent la mateixa quantitat però de begudes més barates i, per tant, de pitjor qualitat?

D'altra banda, la quantificació i comparació dels diversos impactes ens permet, en el millor dels casos, arribar a conclusions sobre l'eficiència de les diverses opcions possibles. Però sovint, amb les polítiques, es poden buscar satisfer objectius diferents alhora. Com s'ha de valorar, per exemple, si els beneficis de la política estan ben distribuïts socialment? L'equitat d'una mesura difícilment es pot valorar amb una anàlisi de costos i beneficis.

Potser l'àmbit en què l'aplicabilitat d'aquesta anàlisi és més clara és quan es tracta de decidir si portar a terme o no una determinada política, definida prèviament ja. És a dir, quan es tracta de comparar els costos d'oportunitat d'una decisió i els costos tangibles. Què passaria si no es fes la política i es dediquessin els diners a altres coses? Per aquesta mena de qüestions, l'anàlisi de costos i beneficis pot resultar una eina útil.

### **Costos d'oportunitat**

En tot cas, més enllà de la problemàtica particular que podem associar a l'anàlisi de costos i beneficis, cal adonar-se dels supòsits en què es fonamenta qualsevol mètode decisional basat en un model racional. Aquest model representa que:

- En qualsevol circumstància hi ha un criteri objectiu accessible per a qui ha de decidir i que és compartit per tothom.
- Les preferències no són ambigües, sinó estables i explícites.
- El decisor coneix o pot conèixer totes les alternatives possibles, no hi ha problemes d'informació.
- El decisor es comporta com una "màquina de decidir": no està sotmès a cap mena de pressió o d'objectius aliens al problema que gestiona.
- I, en definitiva, els mitjans i els objectius són independents.

## 2. Racionalitat limitada: una solució satisfactòria

A més d'aquests supòsits, el model de racionalitat absoluta planteja una sèrie de problemes que han fet que s'hagin anat plantejant altres models decisionals amb la intenció de superar-los. Els problemes als quals fèiem referència en parlar de l'anàlisi de costos i beneficis ja ens donen la pauta del tipus de dificultats que, d'una manera més general, podem associar amb el model de racionalitat absoluta i que donaran peu a la proposta d'un nou model per fer-los front, **el model de racionalitat limitada**.

Els problemes del model de racionalitat absoluta es manifesten:

- tant des d'una perspectiva normativa, o prescriptiva,
- com des d'un punt de vista descriptiu.

Pel que fa a la primera qüestió, perquè resulta, en molts casos, de difícil aplicació: no és gens fàcil que un polític pugui seguir els procediments, tan exigents, proposats per aquest model racional. I pel que fa al vessant descriptiu, perquè efectivament no sembla que sigui molt seguit en situacions reals pels decisors polítics i, per tant, no ens pot servir a l'hora de buscar explicar-les. Aquestes dificultats es poden agrupar en tres eixos diferents:

1) **Criteri:** no hi ha un únic criteri per a decidir.

2) **Informació:** la informació és escassa i costosa. La informació sempre té un preu. No es pot recollir informació contínuament o esperar disposar de tota la informació possible abans de prendre una decisió perquè fer-ho massa tard –encara que sigui de la manera més informada possible– pot ser molt negatiu per al problema que es vol resoldre. D'altra banda, la recerca d'informació genera una gran dependència de tercers que dificulten la neutralitat del tractament del problema i, així mateix, no podem oblidar que qualsevol informació està mediatitzada per valors o visions subjectives i parcials.

3) **Limitacions del decisor:** també cal destacar les limitacions computacionals de qualsevol agent decisor que, difícilment, pot tenir sobre la taula i considerar alhora totes les opcions possibles en situació de poder-les comparar eficaçment.

### Exemple

En tot el Departament de Defensa, la gent compra segons el llibre. Stone sosté en alt una simple vàlvula de vapor que costa 100 dòlars.

“Quan la vàlvula perd valor –diu–, ho fa per valor de 50 dòlars setmanals. La lliçó és que, quan en perd, cal canviar-la de seguida. Però canviar-la ocupa tot un any, atès que tenim un sistema que es vol assegurar que fem la millor compra possible amb aquesta partida de

100 dòlars, i potser, després d'esperar un any, comprarem a dos dòlars menys. Mentrestant, hem perdut vapor per 3.000 dòlars.”

Extracte de D.T. Osborne (1994). *La reinvençió del gobierno* (pàg. 37). Barcelona: Paidós.

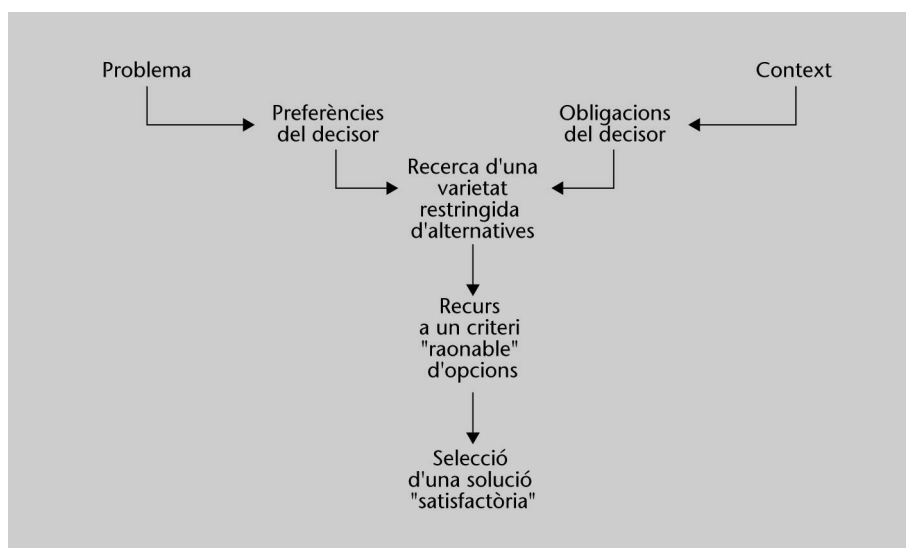
Totes aquestes dificultats són a l'origen del desenvolupament teòric d'un nou model de racionalitat, el **model de racionalitat limitada**. El científic social americà Herbert Simon va ser un dels seus principals creadors i divulgadors.

### Herbert A. Simon\*

L'extensa obra de Simon comprèn nombrosos camps de les ciències socials, des de la psicologia fins a l'economia, passant per la ciència política i la sociologia. Un dels fils conductors que lliga tota la seva extensa obra és l'interès per l'anàlisi de la presa de decisions en organitzacions, tenint en compte tant els aspectes més individuals –computacionals– com les condicions estructurals. En obres avui clàssiques com *Models of Man: Social and Rational* (1957), *The New Science of Management Decision* (1960), *Reason in Human Affairs* (1983), es distancia dels models basats en *l'homo economicus* i obre l'estudi d'un ventall ampli de variables que incideixen sobre el procés decisional.

\* Premi Nobel d'economia el 1978.

L'esquema següent ens dóna una primera idea de com és aquest model decisional.



Font: Mény i Thoenig (1992, pàg. 143)

El que el model de racionalitat limitada destaca és que l'activitat del decisor consisteix bàsicament a explorar i tenir en compte un petit nombre d'alternatives que coneix bé o que els semblen acceptables a ell i a tercers. La decisió s'efectuarà en aquest ventall limitat d'opcions, i probablement triarà la primera opció que resulta satisfactòria per a ell i els altres; és a dir, no necessàriament la millor. El criteri d'optimització aquí ha estat substituït per un criteri de satisfacció.

Amb aquesta lògica es destaca que la decisió acostuma a ser el fruit del seguiment d'una regla, que ja ha demostrat altres vegades la seva utilitat encara que sigui sobre problemàtiques diferents, o bé una alternativa preminent, clara en els seus beneficis, o senzillament l'opció més coneguda, la que s'apropa més a allò que ja s'ha fet altres vegades. En definitiva, alternatives que si bé no

### Rules of thumb

En els models de racionalitat limitada es presta molta atenció a les regles –costums, protocols d'actuació, saviesa popular, etc.– que els individus acaben seguint per estalviar-se costos elevats en la recerca d'informació i en l'elecció d'un criteri de decisió. Potser són llocs comuns o receptes de l'àvia (*Rules of thumb*), però la seva utilitat no es pot posar en dubte.

garanteixen la millor solució possible, sí que almenys possibiliten que la solució triada sigui bona.

De fet, la racionalitat del model es deriva precisament del fet que el seguiment d'aquestes pautes d'actuació aconsegueix resultats molt destacables i, fins i tot eficients, si tenim en compte la quantitat d'esforços que el decisor pot arribar a estalviar-se respecte del model de racionalitat absoluta, i la rapidesa amb què pot fer front als problemes. Si tinguéssim en compte els costos estalviats i el factor temps en l'elaboració de la decisió, potser es podria arribar a dir que la solució *satisfactòria* té molt de resposta *òptima*. D'altra banda, s'aconsegueix un nivell de realisme molt més alt que fa més aplicable el model amb fins explicatius.

### **Exemple: com decideix un alt càrrec?**

Qui està al capdamunt d'una estructura jeràrquica té molt poc temps per a analitzar totes les alternatives que una decisió implica. Segons un estudi de Mintzberg (1980), l'alt càrrec fa fins a setze classes diferents de tasques que van des de cap de protocol o líder carismàtic fins a decisor. Quan ha de decidir, per tant, acostuma a disposar de poc temps i a utilitzar un seguit d'estratègies que passen per privilegiar la informació verbal per sobre de l'escripta (no té temps de llegir informes), o la intuïció i la visió sinòptica (de conjunt). D'altra banda, Mintzberg mostra que si es tracta d'un alt càrrec polític (un ministre, per exemple) fins a un 15% del seu temps es dedica a actes orientats només a legitimar la seva gestió (inauguració de monuments, imposició de medalles, etc.). Les dues dimensions del procés decisional –decisió i legitimació– se'ns apareixen enfrontades, en aquest cas, en la disputa pel temps del decisor.

### 3. L'incrementalisme: una solució compartida

Malgrat les diferències, prou apreciables, entre els dos models de decisió que hem presentat, tots dos encara pretenen que el procés decisional s'emmarqui dins un procés racional que segueix una única lògica, coherent i més o menys exigent. Aquesta manera de procedir, però, no sembla que sigui en molts casos la seguida pels decisors i la que explica, finalment, la decisió. Contraposant-se a aquesta perspectiva racional, el politòleg nord-americà **Charles Lindblom** va proposar una visió del procés decisional que subratllava, d'una banda, el **pluralisme** dels actors implicats en la decisió i, de l'altra, la tendència incrementalista de les decisions.

#### **Charles Lindblom**

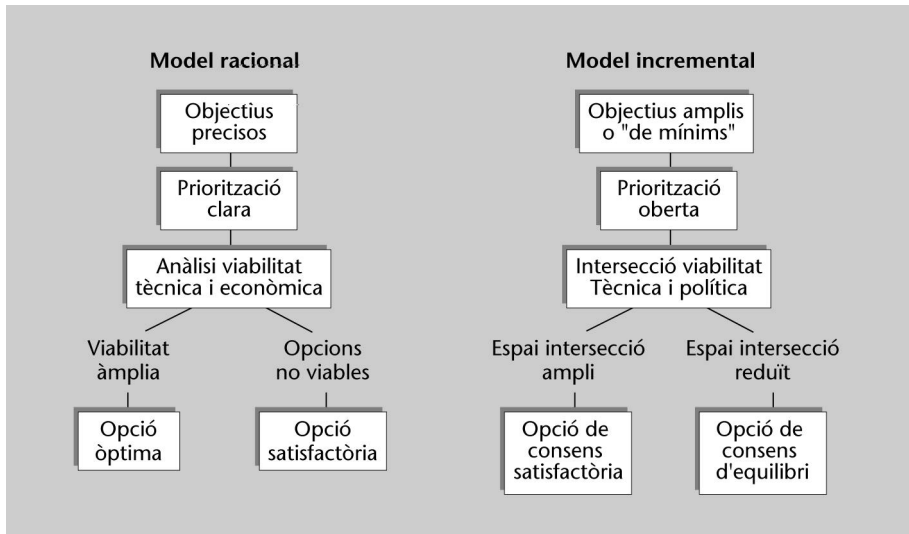
És l'introduïdor de la perspectiva pluralista en l'anàlisi de les polítiques públiques. Les seves teories es fonamenten sobre la imatge que la política és com un tauler d'escacs on juguen peces molt diverses, cadascuna amb capacitat d'influència diferent i amb les seves pròpies regles. Es tracta d'una perspectiva molt propera al neoinstitucionalisme. Entre les seves obres, es destaquen com a clàssiques en la matèria *Politics and Markets* (1977) i *Policy-Making Process* (1968, amb successives reedicions ampliades: 1980, 1993).

Lindblom nega el caràcter unitari del decisor en la majoria de les preses de decisió polítiques i, per tant, el fet que aquestes decisions siguin el resultat necessari d'una lògica subjacent\* que l'analista ha de trobar. En la majoria dels casos, en canvi, el que s'aprecia segons aquest autor i tots aquells que han seguit els seus plantejaments és una combinació de lògiques molt diverses que, tanmateix, sí que presenten com a resultat una tendència dominant que acaba imposant-se en molts casos. Aquesta tendència és l'**incrementalisme**, la lògica d'anar augmentant el pressupost i la despesa dedicada a la solució d'un problema determinat de manera que els canvis o les novetats en les decisions es donin només sobre noves assignacions que no qüestionen les anteriors. Es tracta de no tocar res del que ja està assignat i decidit prèviament, i mirar d'orientar les noves assignacions en una direcció o altra, concentrant les discussions sobre aquest punt.

\* Tant si és de tipus racional absolut com racional limitat.

Aquesta tendència resulta la conseqüència lògica de la pluralitat d'actors amb índex de poder a vegades no gaire diferents que estan implicats en una decisió política. Aquests acaben convertint el procés decisional en un seguit de negociacions que, finalment, prenen una dinàmica consensual resumible en un no renunciar a res i guanyar alguna cosa. Evidentment, aquest tipus de decisions acostumen a generar polítiques de signe reactiu, que no s'avancen als problemes sinó que els donen resposta quan ja hi ha una demanda social que així ho reclama. De la mateixa manera, la definició del problema que s'acaba formant acostuma a ser força conservadora, és a dir, d'acord amb visions tradicionals assimilables fàcilment per un ampli conjunt de la població.

El gràfic següent estableix una comparació entre un model racional de decisió i un model incrementalista.



Font: elaborat per Ricard Gomà.



## 4. Model paperera: solucions sense un pla

Una derivació d'aquest model que porta fins a l'extrem el fet que el procés de decisió no segueixi una lògica determinada i que, en canvi, resulti del compromís gairebé casual entre actors amb interessos diferents és l'anomenat model *garbage can* o *paperera*. El que es vol subratllar amb aquesta denominació és que no hi ha res més que la casualitat per a explicar les decisions que s'han pres. Aquestes han estat fruit de la intersecció entre els interessos dels actors, unes determinades circumstàncies, recursos i problemes. No hi ha cap procés lògic per a explicar, sinó que en tot cas es tracta de descriure el cúmul de circumstàncies que han portat a una decisió i no a una altra davant d'una absència total de planificació o d'orientació en tot el procés.

Dins d'aquesta òptica, s'entenen millor idees o expressions que s'apliquen més enllà dels estrictes límits d'aquest model de decisió (o, de fet, negació de l'existència d'un model), com és el cas de "les solucions que busquen problemes" o "la manca de circumstàncies adequades" perquè es doni un determinat procés decisional.

## 5. Una visió de conjunt: falsa polèmica?

Un cop vistos els diferents models pot resultar útil comparar-ne els trets més característics, atenent al criteri d'elecció i al tipus de decisor que el protagonitza:

Model	Decisor	Criteri d'elecció
Racional	Unitari	Optimització
Racional limitat	Unitari/coalició	Satisfacció
Incremental	Interdependència partidista	Compromís
<i>Garbage can</i> o paperera	Canviant	Casualitat

Font: J. Subirats (1989, pàg. 83)

Els partidaris dels diferents models han establert diverses discussions sobre quin és el més adequat per a l'anàlisi del procés decisonal, però sens dubte la polèmica principal s'ha establert entre les posicions **racionals** i **incrementals**, en definitiva, entre partidaris de **Simon** i de **Lindblom**. L'anàlisi atenta d'aquesta polèmica, però, porta més aviat a concloure que les dues perspectives poden ser igualment útils, i que la polèmica es pot dissoldre si connectem les diferents visions adequadament a propòsits científics o àmbits d'aplicació diferents.

Una primera conclusió que s'extreu de la comparativa de models és que els uns semblen, més aviat, voler proposar mètodes per a aconseguir decisions adequades, mentre que els altres, en canvi, semblen més preocupats per descriure el procés real que segueixen determinades decisions. A vegades pot resultar una mica incompatible aconseguir totes dues coses en un mateix model. Així, es podria dir que mentre que en la perspectiva racional els models de decisió tenen un vessant prioritàriament normatiu, en el cas dels models incrementals la vocació és clarament descriptiva.

Una segona constatació sobre això apunta al nivell decisonal sobre el qual es vol aplicar cadascun d'aquests models. Probablement, resulta més útil analitzar una decisió extraordinària o programàtica des de l'òptica que proporcio-

nen els models racionals, mentre que les decisions diàries o ordinàries poden ser un bon objecte d'anàlisi per a perspectives no racionals.

Igualment, es pot afirmar que l'aplicació d'un o altre model pot dependre del tipus de panorama que planteja la decisió pel que fa a l'amplitud d'alternatives i les possibilitats reals de negociació entre els actors implicats. Si tenim en compte aquestes dues variables, podríem establir quatre àrees diferents d'aplicació d'aquests models, com en el quadre següent:

		Opcions	
		Alternatives àmplies	Alternatives reduïdes
Interacció Negociació	Sí	Incremental estratègic	Incremental
	No	Racional	Racional limitat

Font: quadre elaborat per Ricard Gomà.

Encara pot ser més útil distingir entre diferents tipus de decisió que cal prendre depenent del grau d'acord sobre els objectius i valors que s'hi vinculen i el grau de certesa sobre els mitjans i els efectes d'aquestes decisions. Aquestes variables poden marcar importants diferències en la manera d'encarar una decisió situant-la més o menys a prop de diferents models decisionals. Així, es pot confeccionar el quadre següent:

		Objectius	
		Clars	Fosc o dubtosos
Efectes	Clars	Solució tecnològica (mètode racional)	Decisions polítiques (mètode incremental)
	Fosc o dubtosos	Solució experimental (mètode de racionalitat limitada)	Inspiració (mètode paperera)

Font: J. Subirats (1989, pàg. 82)

Finalment, també és important adonar-se de les connexions que es poden establir entre el tarannà decisional dels actors implicats i els models de decisió. En altres paraules més precises, entre els estils i els models de decisió. Depenent de si predomina una lògica autoritària o consensual, o una lògica més an-

ticipativa o reactiva, ens trobarem amb diferents processos decisionals més o menys d'acord amb un o altre model. Vegeu el quadre següent:

		Grau de certesa sobre els efectes	
		Alt	Baix
Grau Acord sobre objectius	Alt	Procés decisional programat	Procés decisional negociat
	Baix	Procés decisional pragmàtic	Procés decisional caòtic

Font: elaborat per Ricard Gomà.

Per totes les raons apuntades aquí es pot afirmar la compatibilitat dels diversos models de decisió proposats per a l'anàlisi de les polítiques públiques. És a dir, possiblement no es tracta d'estudiar quin és el millor, sinó quan cal aplicar un o l'altre, sia amb finalitats descriptives o normatives.

## 6. Escenaris decisionals

Estudiar un procés decisional no solament implica analitzar fins a quin punt s'està seguint un determinat model de decisió, sinó que també cal que prenem atenció al context dins el qual es prenen aquestes decisions, com apunten aquestes darreres distincions que hem presentat. Aquest marc, a més d'influir en l'elecció del model, pot condicionar completament la dinàmica decisional i el tipus d'actors que estaran involucrats en aquest procés. Distingim dos tipus d'**escenaris decisionals** molt diferents:

### 1) L'escenari decisional partisà o ideològic

Pel que fa al primer, l'**escenari partisà** es caracteritza per subratllar l'aspecte ideològic de qualsevol decisió. Així, els elements que es destaquen per fer l'elecció entre diverses alternatives es vinculen amb els grans principis o valors que defineixen una posició ideològica, i la decisió és vista com una conseqüència necessària de la posició ideològica que es manté.

### 2) L'escenari substantiu

En canvi, en l'**escenari substantiu** es deixa de banda aquestes qüestions i es tendeix a situar la decisió en un espectre d'opcions que es distingeixen pel seu contingut tècnic o pragmàtic, de manera que la comparació que s'estableix té bàsicament en compte aspectes com els recursos que s'han d'utilitzar, l'impacte que generen, etc.

Qualsevol problema i qualsevol decisió que s'hi hagi de vincular presenta les dues dimensions, la partisana i la substantiva. La qüestió, per tant, que centra l'atenció de l'anàlisi de les polítiques públiques consisteix a estudiar **com cadascun d'aquests contextos influeixen sobre el procés decisional i de què depèn el fet que una decisió acabi formant part d'un o altre escenari.**

Per exemple, dos problemes com l'atur i les drogues poden ser tractats de maneres molt diferents depenent de si es vinculen a un o altre escenari.

Pel que fa a les drogues, es pot plantejar la discussió sobre les seves solucions establint un debat entorn de la llibertat i de fins a quin punt aquestes solucions afecten més o menys profundament la llibertat dels individus: la dels consumidors, la dels productors i la de la resta de la societat. Podem afectar la llibertat d'aquestes persones? Fins a quin punt? Quins principis justifiquen

que l'Estat pugui intervenir sobre la vida privada d'uns ciutadans? On és la frontera entre la salut pública i la llibertat personal? Aquesta mena de qüestions i les respostes que generen són les que orientarien la decisió si aquesta s'establís en un escenari partisà. Molt diferent seria si les preguntes que centren el debat fan referència bàsicament a qüestions com ara quines són les millors tècniques per a la rehabilitació de toxicòmans, quina mena de penalitzacions ha demostrat ser més eficaç en altres països, de quin caire han de ser les campanyes informatives per a arribar al màxim de població, etc. En aquest cas, ens mourien dins d'un escenari decisonal substantiu.

Pel que fa al tema de l'atur, també pot rebre tractaments molt diferents i, per tant, vies de solució distintes, depenent de l'escenari en què se situï la decisió. En un escenari partisà, probablement el debat s'establirà vinculant el problema de l'atur a un règim econòmic determinat, com pot ser el capitalisme contemporani, i l'anàlisi d'alternatives se centrarà a examinar diversos models econòmics i socials, establint-ne els respectius avantatges i inconvenients. En canvi, en un escenari substantiu, el problema de l'atur es vincularà a qüestions com el finançament dels subsidis, el tipus de formació ocupacional més necessària, etc. En el primer cas, la definició del problema apunta cap a les causes que el generen i, en el segon, cap als efectes que produeix.

Algú podrà dir que és més fàcil resoldre la segona qüestió que la primera. Efectivament, el tipus d'escenari des del qual es busca una solució pot facilitar més o menys la presa de decisions. Si es busca una solució consensuada, compartida per actors diversos, el més adient i el més probable que passi és que es tendeixi a portar el conflicte entre visions diferents del problema cap a un escenari substantiu on serà més fàcil generar una dinàmica consensual. El tipus de discussions que generen un escenari substantiu permet més fàcilment una negociació entre actors en la qual tots puguin sortir guanyant en algun aspecte, atès que les qüestions a respondre són de menys abast però, al mateix temps, més nombroses i permeten un ventall de solucions negociades més ampli. Això és més difícil que passi en un escenari partisà en què en la decisió es busca la màxima coherència amb uns principis i valors que es contraposen frontalment amb altres visions del problema, de manera que les negociacions en aquest tipus d'escenari acaben prenent la forma d'un joc de suma 0 –és a dir, el que perd un, ho guanya l'altre– molt lluny, per tant, d'una via de solució consensual. En aquests casos, es fa més probable que en la presa de decisió es faci recurs a la jerarquia (a les diferències de poder formal entre els diversos actors) i a pràctiques autoritàries.

Tanmateix, seria fals afirmar que un problema es pot tractar d'una manera completament neutra, sense cap mena de referència a una concepció general o a uns valors i que aquesta és precisament la mirada que es té des d'un esce-

nari substantiu. Aquesta perspectiva és habitual i és la defensada, des de visions *tecnocràtiques* del poder que es presenten com una superació dels conflictes ideològics que es troben a la societat. Quan aquí distingim entre aquests dos tipus d'escenari no volem dir que en un cas els valors hi siguin presents i que tota reflexió es mogui dins d'un àmbit de subjectivitat, i que en l'altre, en canvi, tot sigui una qüestió de discussions tècniques en un marc de neutralitat. Plantejar-se, per exemple, qui ha de rebre un subsidi més alt, o quina mena de penalitzacions han de tenir els toxicòmans són preguntes que, tot i formar part d'escenaris substantius, difícilment es poden contestar sense cap mena de posicionament ideològic més o menys explícit. El que sí que canvia, però, és el mètode amb què ens hi adreçem. No és el mateix comparar principis i decidir d'acord amb això que examinar resultats i situar la discussió a aquest nivell.

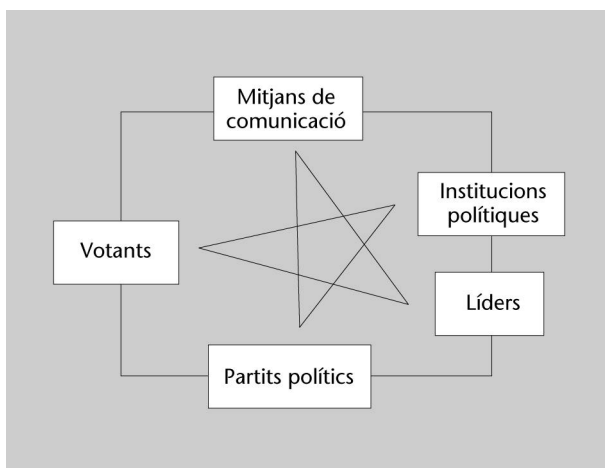
#### Joc de suma zero

No és el mateix discutir sobre com repartir un pastís que mirar de fer-lo més gran. En el primer cas, diem que s'estableix un joc de suma zero perquè clarament el que s'emporti un, no s'ho emportarà l'altre. A vegades, però, és possible fer que el pastís pugui tenir mides diferents i que això depengui dels que s'ho han de repartir. En aquest cas, ja no es tractarà d'un joc de suma zero, ja que depenent del que facin, tots poden sortir guanyant (si aconsegueixen un pastís més gran) o perdent.

De fet, un mateix procés decisional pot anar passant, al llarg del temps, per diferents escenaris decisionals segons com es van desenvolupant les discussions i els actors que hi participen. És a dir, és possible que en una mateixa discussió s'alternin moments en què es planteja en termes partidaris, amb d'altres en què es fa en termes substantius, com si es tractés de diferents onades que afecten el procés de presa de decisions.

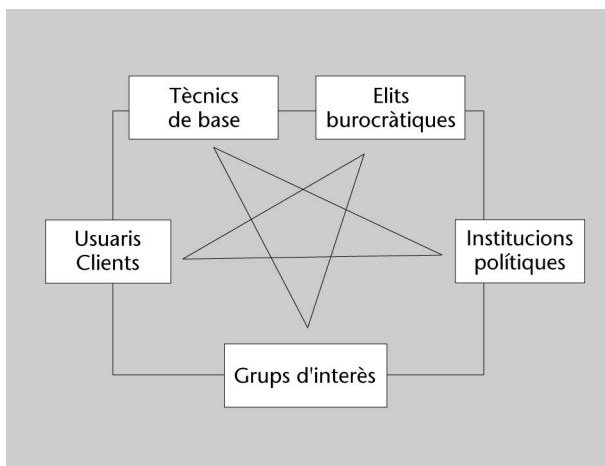
Quins són els factors que orienten les discussions cap a un escenari o un altre? Es poden citar com a factors potencialment configuradors d'un escenari partidari els següents: forta càrrega simbòlica, voluntat de desenvolupar legalment el tema, col·lectiu extens d'afectats. Factors que potencialment situen la qüestió en un escenari substantiu són: voluntat de fer front a una crisi o fallida, clara capacitat de resposta de l'Administració, col·lectiu reduït de persones intensament afectades.

Juntament amb aquests elements, cal no oblidar el diferent panorama d'actors que es vinculen en cadascun d'aquests escenaris. Així, en un escenari partidari trobem:



Font: elaborat per Ricard Gomà.

I en un escenari substantiu:



Font: elaborat per Ricard Gomà.

En aquests gràfics, es pot apreciar com els mitjans de comunicació perden protagonisme en l'escenari substantiu a favor dels tècnics i les elits burocràtiques. I, iguament, els pes dels partits polítics passa a ser substituït pel dels grups d'interès de signe divers.



## 7. L'alternativa 0

Els models de decisió que hem anat analitzant ens podrien portar a la conclusió que sempre que hi ha un problema cal donar-hi una resposta activa en forma de política –el que varia és la mecànica de l'elaboració d'aquesta resposta. Tanmateix, també hi ha una altra possibilitat: l'opció per l'alternativa 0, és a dir, per la no-decisió com a forma de decisió. En altres paraules, es tracta, aleshores, de no actuar i mantenir *l'statu quo*. Naturalment, és una possibilitat que es mou més dins una lògica descriptiva que no pas una lògica normativa. Tot i que acostumem a observar comportaments com aquest i, per tant, s'han de considerar amb vista a l'explicació d'una política pública, difícilment ens trobem amb justificacions explícites d'aquesta manera d'actuar que eludeix encarar la problemàtica que se li presenta.

Tot i això, la no-decisió no comporta una postura tan passiva com a primer cop d'ull es podria pensar. Al contrari, a vegades també requereix un conjunt d'elements que poden ser d'una gran complexitat. Una situació de no-decisió encobreix un conjunt d'activitats que serveixen per a mobilitzar actors\*, procediments\*\*, valors i símbols amb la finalitat de legitimar la no-acció efectiva per part de les autoritats públiques. En aquest cas, com succeïa al principi del mòdul, tornem a trobar la distinció entre el procés de formulació de les decisions (que en aquest cas és nul) i el procés de legitimació d'aquestes decisions.

\* Tècnics, debats, etc.  
\*\* Estudis, creació de comissions diverses, etc.

## Resum

La presa de decisions ha estat un dels temes d'estudis més tractats dins l'anàlisi de les polítiques públiques. Aquest mòdul presenta i caracteritza els diferents models analítics que s'han proposat per a explicar com es prenen les decisions i, també, com caldria prendre-les. És en aquest sentit que el mòdul diferencia entre aquells models que s'han proposat com a mitjà per a arribar a la millor decisió (models prescriptius basats en premisses de racionalitat) i aquells models que s'han proposat per a explicar per què s'han pres les decisions de la manera que s'han pres (racionalitat limitada i incrementalisme). Vistos els models de presa de decisions, el mòdul entra a considerar la rellevància dels contextos de presa de decisions: és a dir, els factors que fan que les decisions es prenguin depenent d'uns criteris o uns altres (criteris ideològics, de contingut, tècnics, etc.). Finalment, el mòdul presenta un aspecte més de la presa de decisions: la no-decisió.

## Exercicis d'avaluació

1. A quines característiques respon el model de presa de decisions de racionalitat absoluta?
2. Què s'entén per *racionalitat limitada*? Quina diferència hi ha entre racionalitat absoluta i racionalitat limitada?
3. Quina és la principal aportació analítica de l'incrementalisme?
4. Què s'entén per *escenaris decisionals*? Podeu posar un exemple concret?
5. Què és un joc de suma zero? Com es relaciona amb els processos de presa de decisions?

## Bibliografia

**Lindblom, C.E.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* (trad. d'Eduardo Zapico Goñi). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

**Mény, Y.; Thoenig, J.C.** (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).

**Simon, H.A.** (1976). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. Nova York : Free Press.

**Simon, H.A.** (1982). *Models of bounded rationality*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.

**Simon, H.A.** (1983). *Reason in human affairs*. Oxford: Basil Blackwell.

**Subirats, J.** (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

**Subirats, J.** (1991, maig-agost). "Un problema de estilo. El proceso de formación de políticas públicas en España. Algunas hipótesis". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (núm. 9). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Subirats, J.** (1999). "Los estilos en políticas públicas y políticas ambientales". A: S. Aguilar, N. Font i J. Subirats (ed.) (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible* (pàg. 83-98). València: Tirant lo Blanch.

