



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1847>

Bruno Dente y Joan Subirats  
**Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**  
Barcelona: Ariel, 2014, 365 págs.

El libro es una edición en español a cargo de Joan Subirats, de la versión italiana *Le Decisioni di Policy* publicada por primera vez en 2011 por Bruno Dente. Esta edición actualiza los temas tratados en la versión original citando ejemplos de casos ocurridos tanto en Italia como España, a partir de lo cual es posible comprender de mejor manera la dinámica de los procesos de decisión que llevaron a la adopción de una política pública con determinado contenido. Además, la estructura del libro se amplía con un post scriptum a cargo de Subirats, en donde expone cuán compleja puede ser la dinámica de las decisiones públicas, pero

también qué oportunidades representa y qué efectos puede traer el cambio tecnológico al campo en análisis.

El libro en su conjunto analiza y explica las dinámicas que siguen los procesos decisionales, sin perder de vista que la otra cara de las decisiones públicas constituye el proceso de implementación, y si este fracasa, la explicación descansaría en que el proceso fue mal planteado y gestionado por los actores involucrados.

Ahora bien, según lo exponen los autores, las decisiones en gran medida buscan aplacar las disfunciones presentes en las características generales del sistema político-administrativo. Así, esta discusión conlleva a un espiral en la medida en que muchas de las características disfuncionales que atañen al sistema son en realidad caracteres constitutivos de las democracias modernas en las que países como España, Italia y regiones como Latinoamérica (como herencia política) se desenvuelven. Por lo tanto, estos elementos constitutivos de nuestras democracias (inacabadas dirían ciertos teóricos) complejizan y vuelven relativos los procesos de decisión –como por ejemplo los procesos de descentralización– en la medida en que estas mismas decisiones buscan ser respuestas efectivas y unívocas a las preferencias manifestadas por una sociedad diversa y cada vez más compleja. Esto hace parte de la posibilidad de error de la acción humana, según lo ha señalado Lindblom 1977.<sup>1</sup>

En ese sentido, dado que la decisión busca dar respuesta a un problema de

<sup>1</sup> Charles Lindblom. 1977. *Politics and Markets: The World's Economic System*. Nueva York: Basic Books.

política, los autores retoman a Dunn<sup>2</sup> 2008 en cuanto a la necesidad de un enfoque micro-positivo para identificar las “circunstancias específicas” en las que las cosas funcionan, aunque solo sea para comprobar cuál es su transferibilidad a otros contextos. A pesar de ello, resulta importante tener en cuenta que, para superar la racionalidad limitada de los individuos en los procesos decisionales y las propias fallas sistémicas de las democracias modernas, es importante retomar elementos propios del modelo racional de toma de decisiones, así como el uso de estrategias incluyentes de participación de los actores.

Por lo tanto, se trataría de encontrar el grado de sistematicidad de los factores que intervinieron en el proceso decisional, específicamente a nivel de las dinámicas en la esfera pública e institucional.

Este libro también sistematiza –como aporte para los analistas de políticas públicas e incluso en quienes buscan acercarse al campo de estudio– un esquema conceptual general aplicable a toda la clase de fenómenos que implican “decisiones de política”, de tal forma que identifica los mecanismos causales de tipo relacional que pueden operar en las diversas circunstancias de análisis. En esa línea, ensaya y explica las posibles relaciones que conectan las acciones individuales con los resultados alcanzados a un nivel colectivo.

Sin embargo, no hay que olvidar lo imprescindible de conectar este último propósito con el contexto (social, políti-

co, económico e incluso geopolítico) que determina, condiciona y moldea el curso de las acciones de política que componen un proceso de decisión. No es posible dejar de lado los elementos endógenos y exógenos que hacen parte de una decisión; precisamente en un régimen democrático, las decisiones de política y de las políticas no son meras acciones aisladas. De hecho, estas responden a importantes procesos de negociación y, en el mejor de los escenarios, a un debate ampliado; no obstante, lo que muchos han ignorado es que el modo de decisión en las democracias complejas se basa en la negociación (ajuste de intereses y aceptabilidad social).

En el campo del análisis de las políticas públicas, la relevancia del proceso decisional cobró fuerza entre las décadas de 1960 y 1980, en tanto se volvió importante explorar más y mejores modelos que volvieran óptimos los resultados de política. En ese sentido, en el campo de estudio se cuenta con modelos como: i) racionalidad absoluta, que plantea la identificación de valores y objetivos, así como el análisis de alternativas y soluciones para la aplicación de criterios neutrales con el fin de alcanzar la decisión óptima; ii) el modelo de racionalidad limitada, que evita tomar la peor decisión al buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de una solución aceptable; iii) el modelo incremental o de ajustes marginales, que precisamente busca por medio de correctivos marginales solucionar de manera provisional un problema; iv) la anarquía organizada, que si bien no tuvo mayor

2 William Dunn. 2008. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

eco en el campo de estudio, plantea el encadenamiento de un problema junto con una ocasión u oportunidad de elección de una diversidad de actores con el fin de encontrar una solución; y finalmente, v) el modelo *public choice* plantea la maximización de los intereses mediante aplicación de métodos propios del campo de la economía adaptados a la ciencia política.

A pesar de lo señalado, el problema que ha permanecido irresoluto tiene que ver con la interrogante presente tanto en las ciencias políticas como en las políticas públicas: ¿cómo gobernar democráticamente y con cierto sentido de responsabilidad teniendo en cuenta las dos fuentes de legitimidad (valores democráticos y saber científico o específico sobre una temática)?

La primera parte de la pregunta planteada es la que más interesa; el estudio de Dahl 1961<sup>3</sup> ha resultado un referente teórico en la medida en que se planteó analizar cómo y bajo qué mecanismos se distribuye el poder, superando el componente institucional así como el *reputational*, cuestionándose quién tiene la capacidad efectiva y real de influir en las elecciones clave de política pública, dado que “el poder político es el poder de tomar decisiones” (Subirats 2014, 27). Es entonces fundamental enfocar el análisis en los procesos de legitimidad del poder, a partir de los cuales se facilita o no el cumplimiento de objetivos y de soluciones a un problema de política, así como

la importancia de que las decisiones tomadas cuenten con elementos que brinden la mayor legitimidad posible. Es aquí en donde descansa el desafío de cómo tomar las (mejores) decisiones públicas; esto supera, por lo tanto, la incertidumbre del proceso de implementación pues, toda vez que una decisión cuente con la legitimidad que requiere, es irrefutable, por lo menos en sustancia, su potencial per se para solucionar un problema determinado.

Con todo lo referido y dado que el campo del análisis de políticas públicas resulta más complejo de lo que aparenta, el proceso mismo de decisión sobre una u otra estrategia de política no tendría únicamente que aludir al instrumento concreto de política o al mecanismo de política que se privilegia en un momento específico para dar respuesta a una demanda latente. Es importante considerar y retomar también aportes al campo de estudio, como el que acertadamente realizó Peter Hall 1993,<sup>4</sup> al explicar el cambio de las políticas y las decisiones que conllevaron a estos cambios. Para este autor, la discusión sobre el cambio va más allá de las herramientas o instrumentos que se priorizan como necesarios para resolver o dar respuesta a una problemática dada y tiene que ver con el nivel de cambio del que se está estudiando. Cuando Hall se refiere a las decisiones como la posibilidad de transformar el statu quo, supera la noción de que estas implican únicamente arreglos en materia de los

3 Robert Dahl. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

4 Peter Hall. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.

instrumentos de la política (una norma, un programa entre otros), pues en ese proceso entran en juego otros niveles de abstracción a los que el autor denomina el segundo y el tercer orden de cambio. En ese sentido, muchas veces las decisiones se enfocan más en estos (otros) niveles de cambio, por lo tanto, no es posible considerar al proceso de decisión como un momento específico mediante el cual se transforma una política en cuanto a su forma. El análisis ha de trascender a considerar otros elementos que se ven trastocados cuando se toman decisiones públicas, estos bien pueden ser los objetivos de la política o incluso el objeto mismo de esta. Consecuentemente la política pública no tendría que ser vista solo como la posibilidad de establecer resultados (o no) a un problema específico, pues no es solamente “lo que explica el éxito o fracaso de un intento de reforma o de cambio (...) es más bien la combinación de los diversos elementos que componen el proceso decisional” (Subirats 2014, 317).

Finalmente, si bien el libro plantea de forma detenida y minuciosa un manual y una guía práctica para entender y afrontar los procesos de decisión pública,

no conviene deslindarse de discusiones sustanciales como las que plantea Hall respecto de la identificación sobre a qué nivel de abstracción de la política atañen las decisiones que se están planteando o que se plantearon en un momento determinado. De tal forma que hasta se podría anticipar un rango de reversibilidad de las decisiones y, dado que el esquema analítico propuesto pretende minimizar el “fracaso decisional”, sería necesario tomar medidas frente al hecho de que el proceso de decisión no es un acto benigno en donde se alcanza un “equilibrio” en el escenario de la pluralidad de actores e intereses –que según se señala en el texto no necesariamente compiten entre ellos–, con lo cual no sería prudente considerar que esto anteceda a la incertidumbre propia (ontológica como se señala en el texto) de los procesos de decisión.

La incertidumbre, como ya se ha revisado, no viene dada por la resistencia o acuerdo entre los intereses frente a una u otra decisión.

*Tania L. Zabala Peñañiel*  
*Facultad Latinoamericana de Ciencias*  
*Sociales (FLACSO), Ecuador*