

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL PROCESO DECISORIO

65.012.25

Por MANUEL RUIZ CUBILES

Sumario: 1. Conceptos básicos.—2. Etapas fundamentales.—3. Principales procesos decisivos.—4. Conclusiones.

I. Conceptos básicos

ENTRE las distintas posiciones que pueden asumirse hoy día para mejor analizar el fenómeno de la administración, la literatura moderna especializada ha optado por considerar que administrar equivale a decidir. Esta equivalencia no debe entenderse como una reducción apresurada de toda la actividad desplegada por los organismos administrativos a la tarea única de tomar decisiones. Se trata simplemente de hacer notar que, a efectos analíticos, la función administradora presenta su esencia verdadera y con la máxima diafanidad cuando se la contempla como un proceso decisorio. La enorme fuerza con que viene haciéndose eco este nuevo enfoque se comprende en seguida al exa-

minar las posibilidades tan fructíferas que presenta para un análisis lógico.

Antes de abordar en detalle el proceso de la toma de decisiones se expondrán en este estudio algunos conceptos básicos relacionados con el significado del término decisión y la naturaleza informativa del mismo. Seguidamente se señalarán las clases más relevantes de decisiones, identificándose por último las etapas que componen el proceso decisorio.

1.1 DECISIONES E INFORMACIÓN

Una decisión es el resultado de una selección entre varias opciones específicas. Estas opciones son, antes del acto selectivo, decisiones en potencia. Las opciones, algunas veces llamadas alternativas, representan actos de voluntad que comprometen y son, por consiguiente, precursoras de acciones concretas. Pero, no obstante indicarse que las decisiones ocasionan acciones concretas, deben considerarse también como decisiones aquellos actos de voluntad no directamente visibles por esconderse tras inhibiciones. Por ejemplo, la decisión de no decidir, valga la paradoja. Es así como en la Administración pública tiene lugar el llamado «silencio administrativo» cuando, por ejemplo, una persona interesada en ciertas actuaciones formula una petición y no obtiene contestación durante un plazo prefijado al respecto. Según casos, también establecidos de antemano, el silencio se puede calificar de positivo o negativo, dando lugar, respectivamente, a su interpretación automática como asentimiento o denegación.

Preparar una decisión implica obtener opciones, lo que a su vez equivale a transformar información. En términos generales puede afirmarse que la naturaleza de la decisión es eminentemente informativa; por eso algunas veces las opciones también se conocen como datos. La información es, por consiguiente, la materia prima utilizada por los asesores en la elaboración de opciones de decisión (véase figura 1). A lo largo de todas las etapas del proceso decisorio las opciones aparecerán siempre en términos de información, cualitativa o cuantitativamente expresada.

Identificada la materia prima y sin menoscabo de su tratamiento, se aprecia en seguida qué decisión es función de informa-

ción, que la calidad de la decisión adoptada viene dada en gran medida por la de la información transformada. De aquí que en términos prácticos suele hacerse resaltar su importancia diciendo que «información es poder». Las decisiones, cualquiera que sea el campo aplicativo sobre el que recaigan, serán técnicamente mejor en la medida en que para su obtención se haya contado con información adecuada, esto es, en la cantidad y calidad conveniente. Esta adecuación nos conduce al gran problema planteado a los especialistas que se ocupan de modernizar la administración: el de la canalización y dosificación oportuna de la información entre los centros vitales de decisión de una organización dada y los pertinentes centros de ejecución.

Es obvio pensar que la información se necesita en forma racionalmente dosificada, ya que un aumento de cantidad no siempre conlleva una mayor riqueza informativa. Piénsese, además, que si la falta de información coarta la decisión, un exceso de la misma puede perjudicarla peligrosamente. Empobrecer la selección o forzar entre demasiadas opciones constituyen cuestiones de capital importancia a la hora de asesorar a los dirigentes. Esto hace que se imponga, al menos en el plano racional, la aplicación de criterios exigentes de selectividad en la preparación del abanico de posibilidades que los órganos asesores proporcionarán a los dirigentes. No se atosigue a los jefes con montañas de papeles cuyo contenido no sea de especial relevancia en su nivel y se les estará ayudando a que actúen en base al principio de excepción, técnicamente formulado por Frederick Taylor.

La necesidad de conseguir información de la mejor calidad posible es algo que, por fin, el dirigente moderno está empezando a sentir con características acuciantes. En forma creciente, los órganos de dirección presentan requerimientos informativos cada vez más específicos e inmediatos. Siguiendo a R. L. Martino, las exigencias actuales de los directivos ambiciosos y eficientes se pueden resumir en los siguientes deseos: comunicaciones más fáciles, opciones cuantificadas, valoración de riesgos, medida del impacto de las decisiones y conocimiento inmediato de los resultados. Atender tan legítimas demandas plantea una seria responsabilidad profesional a los órganos satélites de la dirección. Por supuesto que no se les podrá garantizar a los dirigentes un nivel

de elaboración satisfactoria de opciones, mientras los órganos encargados de la obtención, provisión, análisis y enjuiciamiento de la información no alcancen una gran madurez organizativa. A la inversa, también puede afirmarse que de poco valdrá un proceso racional de elaboración de opciones si la selección final se efectúa con arbitraria discrecionalidad. Y al hablar de mejores decisiones debe entenderse que no se trata solamente de provocar un mayor perfeccionamiento en la actuación de los dirigentes, sino de ampliar el alcance de dicho perfeccionamiento hasta involucrar solidariamente a todos los que deben colaborar estrechamente en cada una de las etapas fundamentales del proceso decisorio.

La implicación mancomunada de quienes participan en el proceso decisorio se hace más imprescindible cuando queramos que la información, impulsada por decisiones, fluya ágilmente por todo el circuito de comunicaciones en que se materializa la actividad administradora. De ahí que decisiones e información se conviertan en la preocupación fundamental de quienes con criterios modernos diseñan sistemas integrados de información para la gestión. Tanto es así que la piedra angular del diseño de sistemas radica en el análisis de las necesidades informativas que se presentan en todos los niveles y para todos los cometidos de la organización. Naturalmente que identificar las necesidades específicas de información que cada jefe o subordinado siente no es cuestión sencilla. Baste pensar que muchos directores no sabrían ni siquiera inventariar medianamente las clases de decisiones que la institución espera de ellos. De todas maneras, para aumentar seriamente la eficiencia de los dirigentes, el camino técnicamente eficaz es el que lleva por el análisis del proceso decisorio, identificando, primero, los requerimientos informativos y satisfaciéndolos, finalmente, mediante opciones sanas y oportunas.

1.2 CLASES DE DECISIONES

No es objeto de este trabajo analizar en detalle la naturaleza de las decisiones y sí, en cambio, observar el proceso decisorio o cauce por el que discurren. A pesar de ello, no puede ni debe evitarse acometer un rápido intento de examen y clasificación que ayude a entender mejor el significado de los vocablos empleados.

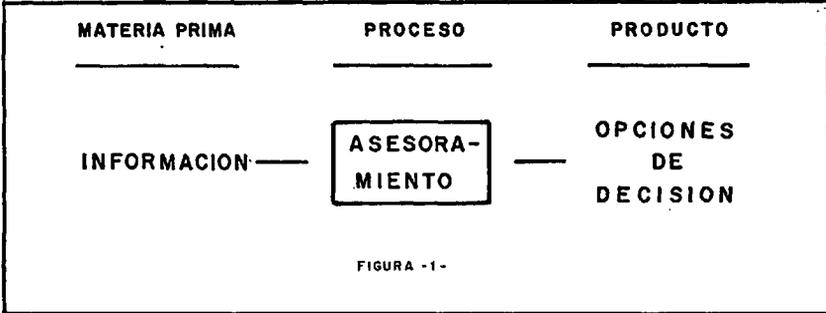


FIGURA -1-

CLASES DE DECISIONES

- DE ACCION O INHIBICION
- INTUITIVAS O RAZONADAS
- LOGICAS O ABSURDAS
- SENCILLAS O COMPLEJAS
- OBJETIVAS O SUBJETIVAS
- PROBABLES O INCIERTAS
- PROVISIONALES O DEFINITIVAS
- INDIVIDUALES O COLECTIVAS
- FORMALES O INFORMALES
- PERSONALIZADAS O MAQUINIZADAS

FIGURA -2-

DECISIONES PROGRAMABLES Y NO PROGRAMABLES:

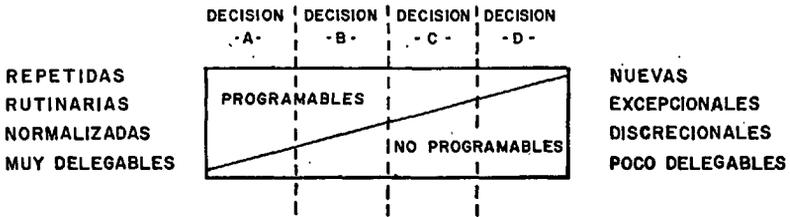


FIGURA -3-

En la figura número 2 puede verse que las decisiones permiten numerosísimas agrupaciones según el punto de vista adoptado. Pueden ser intuitivas o razonadas, en consideración al estilo personal de quien decide, como lógicas o absurdas, según la manera en que se llegue a ellas. Son sencillas o complejas en base al grado de dificultad presentado para su obtención, y objetivas o subjetivas dependiendo de los criterios tenidos en cuenta. Se calificarían de probables o inciertas, según el grado de seguridad que técnicamente tengamos en la manifestación de las acciones provocadas, y definitivas o provisionales a la vista de su consistencia utilitaria. Pueden ser individuales o colectivas en base a la composición efectiva del órgano que las emite, y formales o informales según el marco legal o espontáneo en que tienen lugar. Finalmente, diríanse que son personalizadas o maquinizadas si su ocasionamiento en primer lugar depende, respectivamente, de seres humanos o máquinas apropiadas.

En apartados anteriores se ha dado a entender que los actos administradores propiamente dichos son los actos de decisión que originan actos de ejecución, si se permite la redundancia y dentro de la relatividad de estos términos. Habiendo partido de que una decisión implica una selección —la elección de uno o más cursos posibles de acción cuando previamente se hayan sometido varios— procede destacar ahora los dos tipos de decisiones que ofrecen hoy día mayor relevancia analítica. Naturalmente que olvidando, por un momento, que la elección a que den lugar puede o no ser racional, moral o eficaz, por citar algunos de sus posibles atributos.

Una vez hechas las aclaraciones anteriores, resulta sumamente valioso seguir la distinción acuñada por Herbert A. Simon al calificar las decisiones de programables y no programables. Debiéndose aclarar que no representan dos clases tajantemente diferenciadas, sino los dos extremos de una escala continua que va desde las decisiones muy ajustadas a un programa hasta las muy independientes de éste, pasando por toda una gama de decisiones situadas en gradaciones intermedias que comparten desigualmente ambas características (véase figura 3).

Se consideran como decisiones programables las de naturaleza repetitiva o rutinaria; aquellas que pueden ser adoptadas en

base a un procedimiento o reglas establecidas con anterioridad, que evitan un tratamiento de singularidad para cada una de ellas. Las decisiones programables, o si se quiere decisiones programadas, admiten una amplia delegación hacia órganos inferiores y son susceptibles en gran medida de ser automatizadas. Por el contrario, las decisiones no programables presentan serias dificultades técnicas para su transferencia a niveles subalternos de dirección o a los medios automáticos disponibles hoy día. Decisiones no programables, lógicamente, son las nuevas, aquellas que se presentan con carácter excepcional, exigen un tratamiento discrecional, o las que por su importancia o complejidad requieren una solución a la medida. Insistiéndose de nuevo, como consecuencia de la descripción anterior, en la existencia frecuentísima de decisiones de naturaleza mixta, en las que algunos aspectos serán programables y otros no. Dicho en otros términos, cuando solamente una parte de la decisión, amplia o reducida según casos, puede ser delegable o automatizable. Una decisión mixta, por ser parcialmente programable, requerirá un doble tratamiento, de acuerdo con técnicas variadas que se mencionarán a continuación.

Las decisiones programadas venían siendo tomadas con arreglo a métodos tradicionales bastante simples, donde los hábitos o costumbres adquiridos por vía de experiencia personal asumían especial importancia. Los manuales de funcionamiento y las circulares o instrucciones de régimen interior, amén de otros procedimientos escritos similares, determinaban con cierta claridad el curso de acción a seguir. Ultimamente, con la llegada de métodos modernos basados en un enfoque cuantitativo, un rico bagaje de técnicas de preparación de decisiones se empieza a ofrecer a los dirigentes. Los modelos matemáticos utilizados en la investigación operativa, de una parte, y los ordenadores electrónicos que procesan vertiginosamente masas ingentes de datos, de otra, facilitan extraordinariamente la elaboración, adopción y seguimiento de las decisiones programables.

Al proceder a la revisión de las formas tradicionales de adopción de decisiones no susceptibles de ser programadas, al menos por ahora, se aprecia que el empirismo era casi lo único a que se podía acudir. El empleo de criterios personales, la mera intuición

o la capacidad particular de generar soluciones representaban los puntos esenciales de referencia en el momento de enjuiciar la labor dirigente. Una cuidadosa selección de personas y una planificada rotación de cargos en la organización constituían todo lo que prácticamente podía ayudar a obtener mejores decisiones. Sin embargo, debe reconocerse que para los niveles superiores de decisión realmente no se ha avanzado mucho todavía, aun cuando se ensayan métodos que prometen verdaderas revoluciones por la vía de la simulación de modelos y de los programas de tipo heurístico. Las técnicas de simulación de situaciones complejas, utilizadas en los denominados juegos de empresas, están ofreciendo importantes perspectivas en los seminarios de perfeccionamiento para dirigentes superiores. Asimismo, las experiencias que en Cibernética se vienen desarrollando con autómatas en materia de aprendizaje permiten entrever impactos decisivos en las tareas de alta dirección, en un futuro quizá no muy alejado.

1.3 PROCESO DECISORIO

La expresión proceso decisorio o de toma de decisiones ha cobrado recientemente un significado técnico, rebasando con mucho la mera acepción gramatical que lo circunscribía a un acto soberano de voluntad directiva. Hoy día se reconoce que los procesos de toma de decisiones no solamente tienen lugar en el seno propiamente dicho de la dirección, sino que recorren —o deberían recorrer— las prolongaciones horizontales y verticales que, a modo de constelación de satélites, apoyan técnicamente la labor pivotal de los dirigentes. Como órganos satélites de la dirección se incluirían todos aquellos que, con independencia de su calificación formal, realicen para aquélla, en un sentido amplio, tareas de asesoramiento o control. Si las funciones administradoras sufren desdoblamientos progresivos a causa del crecimiento natural de las organizaciones y la necesidad de la especialización, no existe razón alguna para que ciertas funciones administradoras, tales como asesoramiento y control, separadas de la dirección como consecuencia de la obligada división del trabajo, vayan a perder su característica fundamental de contribuir directamente a la adopción de decisiones.

Con el pequeño ejemplo que sigue podrá apreciarse con más facilidad la razón de incluir en el proceso decisorio, como actores de pleno derecho, a directores, asesores y responsables del control. En una organización de efectivos muy reducidos, integrada por un jefe y varios subordinados ejecutores, no parecería presentarse problema alguno para, en principio, señalar dicha jefatura como el área donde tiene lugar el proceso completo de la toma de decisiones. Sobre todo si se indica que es el propio jefe quien elabora distintos cursos de acción, elige el más conveniente y se asegura personalmente de que resulte ser el correcto. Pero esta reducida organización puede comenzar a crecer hasta el punto en que el mencionado jefe necesite rodearse de asesores e inspectores que le ayuden a dirigir más eficientemente una organización que se ha vuelto muy amplia y compleja. Frente al apuntado crecimiento organizativo cabría preguntarse si existe algún impedimento para poder afirmar que tales ayudantes, ya sean asesores o inspectores, son también actores del proceso de la toma de decisiones. ¿Es que va a cambiar la naturaleza de este proceso, o de sus distintas etapas, por el simple hecho de que se realice por una o varias personas?

El proceso decisorio, tanto si se lleva a cabo por una o más personas y de acuerdo con la tesis propugnada en este estudio, debe entenderse como el conjunto de acciones sucesivas que se desarrollan a lo largo de las tres etapas fundamentales siguientes: a) Elaboración de las posibles opciones de decisión; b) adopción de las opciones de decisión convenientes, y c) seguimiento del curso de las decisiones adoptadas (véase figura 4). Desde un punto de vista organizativo, las tres etapas recién mencionadas podrían justificar, con distinto grado de ramificación, la existencia de órganos especializados dedicados a cada una de ellas (asesoramiento, dirección y control), siempre que sus respectivas actuaciones se desempeñasen en estrecha vinculación.

Pese a su amplitud, y como se ha expresado al principio, el concepto de la toma de decisiones no tiene un alcance tan universal como para poder afirmar que cubre de manera satisfactoria toda la actividad desarrollada en la Administración pública. La Administración pública, vista como un ente que actúa, permite recurrir a la clásica diferenciación entre saber, decir y hacer. Las

manifestaciones propias del saber y decir frente a las del hacer conducen a la distinción relativa entre administrar y ejecutar. Saber y decir equivale a «tomar decisiones», mientras que hacer representa «cumplir decisiones» (véase figura 5).

La distinción entre administrar (tomar decisiones) y ejecutar (cumplir decisiones) es, repetimos, relativa, pues no permite calificar a un órgano como administrador o ejecutor si no se sitúa dentro de un contexto determinado. Tal forma de calificar tiene, a pesar de ello, un gran valor funcional para analizar el comportamiento específico de un organismo, aunque no su estructura. La relatividad apuntada significa, además, que los órganos realizan indistintamente funciones de administración y de ejecución. Por ejemplo, el presidente del Gobierno toma decisiones políticas (administra) y el ministro las cumple (ejecuta). A su vez, y en desarrollo de aquéllas, el ministro toma decisiones institucionales (administra) y sus directores generales las cumplen (ejecutan). Los directores generales, haciendo otro tanto, toman decisiones técnicas (administran) y los correspondientes órganos subordinados las cumplen (ejecutan), y así sucesivamente. Se ve, pues, cómo un mismo órgano toma decisiones (administra) respecto del inferior y las cumple (ejecuta) respecto del superior (véase figura 6).

En esta línea de pensamiento resulta curioso comprobar cómo tanto en la empresa privada como en la pública se dan contradicciones terminológicas respecto de los llamados «ejecutivos» en la primera y los denominados «directivos» en la segunda. Se acaba de ver que en un mismo nivel se puede ser «ejecutor» respecto de la alta dirección y «director» respecto de las unidades de ejecución. Faltaría por averiguar cuál es en cada caso concreto la característica predominante para saber si calificarlo como de ejecución o de dirección. Mucho puede temerse que en las organizaciones rigurosamente centralizadas abundan los simples ejecutores, mientras que en las que gozan de una ágil desconcentración de funciones se prodiguen los verdaderos directores. Cualquier examen racional será mejor que caer en la importación cómoda y confusa del tan extendido americanismo de «ejecutivo» (en el sentido de dirigente) o en la atribución gratuita del impresionante rango de «directivo» a quienes simplemente marchan a remolque de otros.

PROCESO DECISORIO:

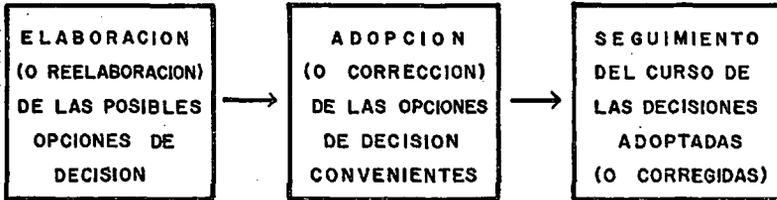


FIGURA - 4 -

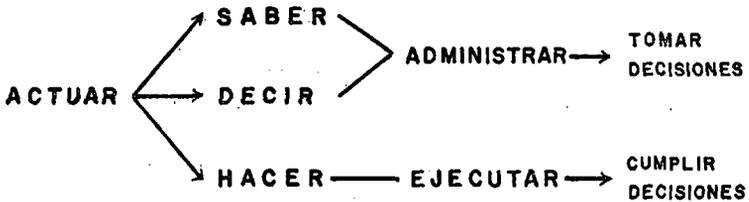


FIGURA - 5 -

RELATIVIDAD DE LOS TERMINOS ADMINISTRAR Y EJECUTAR EN LOS CASOS DE CUMPLIR ORDENES RECIBIDAS DEL SUPERIOR INMEDIATO:

ORGANOS	ORDEN-A-	ORDEN-B-	ORDEN-C-	ORDEN-D-
PRESIDENTE	ADMINISTRA			
MINISTRO	EJECUTA	ADMINISTRA		
DIRECTOR		EJECUTA	ADMINISTRA	
JEFE			EJECUTA	ADMINISTRA
TECNICO				EJECUTA

FIGURA - 6 -

2. Etapas fundamentales

Con el fin de facilitar el estudio del proceso, tanto general como aplicado, de la toma de decisiones, en este trabajo se han identificado ya las tres etapas fundamentales siguientes: a) Elaboración de las posibles opciones de decisión; b) adopción de las opciones de decisión convenientes, y c) seguimiento del curso de las decisiones adoptadas. Las dos primeras etapas, elaboración y adopción, son bastante conocidas y aceptadas, no sucediendo lo mismo con la tercera, seguimiento, pues no solamente se acostumbra a desarrollar muy parcialmente, sino que a veces ni siquiera se la incluye como parte del proceso decisorio.

Estas tres etapas se corresponden notoriamente con las grandes funciones administradoras de asesoramiento, dirección y control, aunque no siempre aparezcan en la secuencia apuntada. En realidad se encuentran enlazadas entre sí, hasta formar un circuito continuo que se alimenta a través de acciones originadas indistintamente en cualquiera de las tres etapas. Por ejemplo: a) Control puede detectar una desviación tan importante como para requerir la atención directiva y el asesoramiento pertinente; b) un dirigente puede modificar determinados cursos de acción, en consulta con sus asesores, y mantenerlos sin alteración hasta que control detecte la conveniencia de una nueva modificación; c) los asesores pueden concebir nuevas estrategias de cambio, en base a los sondeos realizados por control, que serán discutidas y posiblemente sancionadas por los elementos dirigentes; y así sucesivamente se podría ir viendo cómo la interacción variada de los tres actores citados (asesoramiento, dirección y control) ayuda a configurar el proceso lógico de la toma de decisiones.

2.1 ELABORACIÓN DE LAS POSIBLES OPCIONES DE DECISIÓN

En principio suele admitirse con facilidad que los órganos de dirección debieran valerse en la medida necesaria del concurso de unidades especializadas en la elaboración de las posibles opciones de decisión. Tales unidades especializadas reconocerían las áreas-problema, estudiarían en detalle sus características y trazarían las posibles soluciones, acompañándolas de juicios orien-

tadores para, en diálogo estrecho con los dirigentes, poder formular amplios planteamientos rectores de futuras acciones. Para esto, la información como materia prima que se traducirá en decisiones debe ser sistemática y cuidadosamente analizada y enjuiciada. Esto es, una vez obtenida lo más rápida y fielmente posible desde los centros administradores y ejecutores, sería analizada a la luz de las más modernas técnicas de gestión y enjuiciada, oportuna y selectivamente, bajo las políticas o reglas de juego que la dirección haya señalado previamente. Se acaba de indicar que para la mayor eficacia del proceso decisorio la dirección necesita de órganos de apoyo especializados. Admitiéndolo como una premisa fundamental, corresponderá ver ahora el alcance que en este trabajo se le da a esa función especializada de análisis y enjuiciamiento de la información para la gestión.

El asesoramiento debe, por definición, complementar la función directora ayudándola en los dos aspectos que más preocuparían a esta última respecto del sistema bajo su responsabilidad: sus fines y su funcionamiento. El término genérico de asesoramiento comprende la elaboración de las opciones de decisión que deben ser consideradas por la dirección a que sirva. Relacionando ambas cuestiones nos encontramos con dos formas básicas de asesoramiento especializado: *a)* La elaboración de opciones de decisión que establezcan los fines que debe cumplir el sistema, y *b)* la elaboración de opciones de decisión que cuiden del funcionamiento del sistema. Ambas formas de asesoramiento coinciden parcialmente con las funciones administradoras conocidas en la teoría clásica como planificación y organización (véase figura 7). La coincidencia con tales denominaciones es parcial, se acaba de afirmar, porque en la realidad administrativa se suele efectuar un uso muy reducido de los términos planificación y organización, en contra de las posibilidades tan amplias que teóricamente encierran.

Así, por planificación se entiende muchas veces una ordenación esquemática de las inversiones a mediano plazo del sector público y por organización la mera aplicación de las reducidas técnicas de organización y métodos. Sin embargo, planificación, en su verdadero sentido, representa la formulación de objetivos globales y el encadenamiento de metas parciales; la búsqueda de

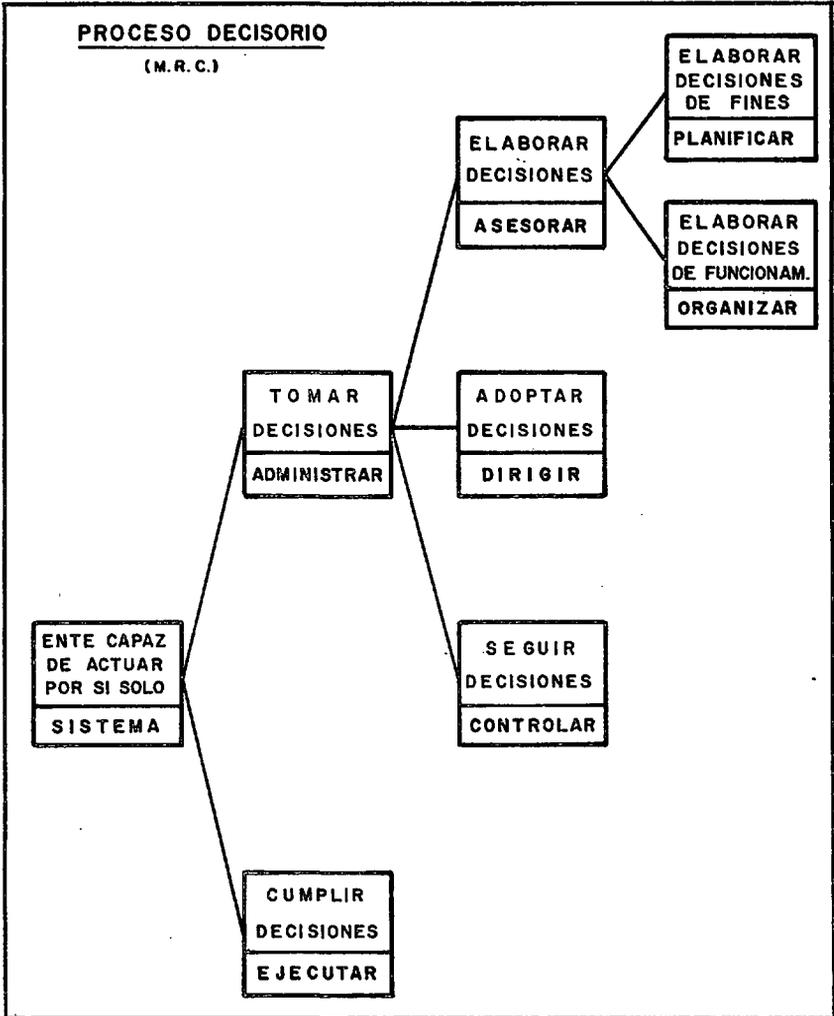


FIGURA 7

critérios selectivos frente a recursos limitados; el señalamiento de prioridades y cursos alternos de acción; la optimización de la relación insumo-producto; la armonización de intereses de desarrollos localizados; la interpretación detallada del pulso de los acontecimientos, y la anticipación de la marcha general de los acontecimientos futuros, entre otras más.

Paralelamente, al hablar de organización debería contemplarse como tal la realización de un proceso permanente de modernización administrativa que vigorice el comportamiento y estructura de los sistemas de gestión empleados. La reorganización se convertiría esencialmente en la tarea de diseñar y dotar toda la red de circuitos de comunicación administrativa buscando una adecuación continua del sistema a las exigencias lógicas del medio ambiente. La modernización administrativa implica, además de concebir una red de sistemas administrativos y de información, efectuar las correspondientes tareas de mantenimiento y acrecentamiento de su eficacia. Con tal fin emplearíanse técnicas modernas de gestión tales como Organización y Métodos, Análisis de Sistemas Informáticos, Investigación Operativa, Psicosociología Administrativa y Desarrollo de la Dirección, por citar algunas de las más conocidas. Una oficina de modernización administrativa constituiría una fórmula ideal de secretaría técnica de los eventuales movimientos de reforma administrativa que requiera la Administración pública.

Las funciones de planificación (preocupándose de todos los fines del sistema y no circunscribiéndose a los financieros) y de organización (entendida como reorganización general, reforma o modernización, según el énfasis o estilo de cambio preferido) deberían estar institucionalizadas y articuladas en unidades centrales de ámbito nacional, unidades desconcentradas por sectores de actividad pública y unidades descentralizadas funcional y territorialmente.

2.2 ADOPCIÓN DE LAS OPCIONES DE DECISIÓN MÁS CONVENIENTES

La segunda fase del proceso decisorio, consistente en la adopción de las opciones de decisión más convenientes, no parece haber sido suficientemente tratada por la doctrina clásica en mate-

ria de técnicas de administración. Así Henri Fayol dice que para preparar las operaciones es necesario planificar y organizar, mientras que tratar de que se lleven a cabo es mandar y coordinar. La insuficiencia radica en que, a pesar del acierto reflejado al asociar las funciones de mandar y coordinar, ambos términos juntos no alcanzan a proyectar todo el contenido vital de la función de dirigir. Por otra parte, las funciones preparatorias de planificar y organizar revisten para Fayol un carácter bastante determinante e inflexible, dejando relativamente poco margen de elección a los dirigentes, debido al aire dogmático y firme que les asigna. El estilo tan autoritario de Fayol y su concepción monjerárquica de la organización le impide ver la gran dosis de negociación y provisionalidad que debe caracterizar la adopción de decisiones. Para Fayol, mandar es «poner en marcha los servicios concebidos por la planificación y establecidos por la organización». Pero, aun admitiendo definición tan escueta de mando como la fayolista, antes de «poner en marcha» la maquinaria administrativa hay que decidir; los jefes tienen que reflexionar, dialogar y optar conscientemente por un curso de acción, a la luz de los factores coyunturales y las políticas convenidas, y después mandar, o sea apretar el botón.

Los autores clásicos, valga la muestra anterior, saltan apresuradamente de la preparación de la decisión a su puesta en ejecución. Sin embargo, los autores modernos, encabezados por Herbert A. Simon, ponen el acento en la elección (*choice*), esto es, en el punto crítico intermedio entre preparación y ejecución. Como elegir presupone la existencia de dos o más opciones, no se trata de que la dirección haga suya o rechace «la propuesta» elaborada por el órgano asesor, sino de que elija conscientemente entre «las propuestas o variantes» presentadas, pensando, por ejemplo, que la opción B puede ser válida mientras ciertas circunstancias no exijan su sustitución por la opción E. De esta forma, el verdadero papel del dirigente no es tanto el de decir y procurar que se haga, sino el de plantearse constantemente la oportunidad y conveniencia de mantener una determinada decisión o sustituirla por otra.

Ahora bien, si los órganos encargados de elaborar opciones de decisión deben, en la medida de lo posible y en función del nivel

jerárquico de quienes sirven, presentar abanicos o conjuntos de opciones para que el dirigente vaya aplicando la más oportuna frente a circunstancias cambiantes, no cabe duda de que los dirigentes se ven obligados a dedicar una gran parte de su tiempo al diálogo y negociación de cursos viables de acción con los órganos de asesoramiento y los representantes de las áreas afectadas por las posibles decisiones. La intensificación del diálogo con los elementos asesores, afrontando cada vez problemas más complejos y recurriendo a técnicas más depuradas, obliga también a los directivos a mantenerse al día, so pena de ser rebasados por la eficiencia técnica de los asesores. Caso contrario terminarían perdiendo el papel rector que por definición les corresponde y se verían obligados poco menos que a rechazar sin razones suficientes o aceptar ciegamente las propuestas que eleven los órganos asesores.

2.3 SEGUIMIENTO DEL CURSO DE LAS DECISIONES ADOPTADAS

Como se ha indicado en párrafos anteriores, el proceso decisorio se venía descomponiendo tradicionalmente en las dos grandes etapas ya descritas de elaboración y adopción. De aquí que la preocupación organizativa tradicional se concentrase en las funciones de asesoramiento y de dirección. Sin embargo, bajo la influencia de una disciplina tan moderna como la cibernética se está haciendo evidente la enorme importancia de un tercer elemento, *a)* que ayude a corregir el excesivo dogmatismo que reviste el asesoramiento, y *b)* que proporcione a los dirigentes una mayor seguridad de acción. Admitir que las soluciones no siempre son tan buenas como las presentan los asesores, y que los correspondientes actos decisorios no siempre son tan eficaces como puede parecerles a los directivos significa imprimirle un importante carácter de saludable y humilde provisionalidad al proceso decisorio. Decir esto es tanto como aventurar que la bondad del consejo y la conveniencia de la decisión no se pueden apreciar hasta que la realidad circundante no pase un acuse de recibo satisfactorio. Y conocer hasta qué punto el asesoramiento es válido y la dirección correcta implica contar con unos mecanismos apropiados de retroalimentación, de control de resultados,

que faciliten la adecuación constante de la acción administradora ejercida.

Por tales razones, en el proceso decisorio se incorpora moderadamente la etapa del control (véase figura 8), entendida como el seguimiento del curso de las decisiones adoptadas y tan distinta de lo que hasta ahora se conoce como inspección, intervención, auditoría, censura o fiscalización. Todas estas manifestaciones parciales de los controles clásicos se asemejan a los controles modernos de dirección en que examinan y valoran resultados, pero se diferencian enormemente en el alcance y oportunidad.

Los controles de dirección abarcan todos los resultados obtenidos por el sistema, que observan en forma permanente, mientras que las inspecciones, por ejemplo, inciden en áreas muy localizadas, por razones específicas, realizándose en forma accidental. Los controles de dirección tienen también como propósito asimilar influencias positivas del medio ambiente que rodea el sistema, aprovechando al máximo cuanto pueda contribuir a un perfeccionamiento y adaptación constante de este último. Las intervenciones y auditorías, por el contrario, tienden a defender el sistema vigilado de las presiones de cambio, manteniéndolo a ultranza dentro de unos márgenes estrechos de tolerancia, esto es, haciendo respetar el equilibrio de funcionamiento formalmente establecido.

En lo que se refiere al alcance de su aplicación, los controles de dirección no solamente examinan y valoran los resultados del sistema desde las perspectivas tradicionales de las censuras o fiscalizaciones jurídicas y financieras, sino que incorporan una dimensión muy vital para la eficacia del sistema, el enjuiciamiento de los aspectos sustantivos (algunas veces llamados técnicos o de producción) de cuantas actividades se vayan ejecutando. Añádase también que el control de dirección, dentro de los límites establecidos al respecto, deben estar en condiciones de rectificar con la mayor oportunidad posible las acciones que observe. Sin obstaculizar las ejecuciones controladas, debe vivir obsesionado por provocar la corrección a tiempo de las desviaciones importantes, a diferencia de los controles clásicos que tienen un papel más definido en momentos iniciales y finales de las actividades examinadas. Finalmente, puede resumirse diciendo que los con-

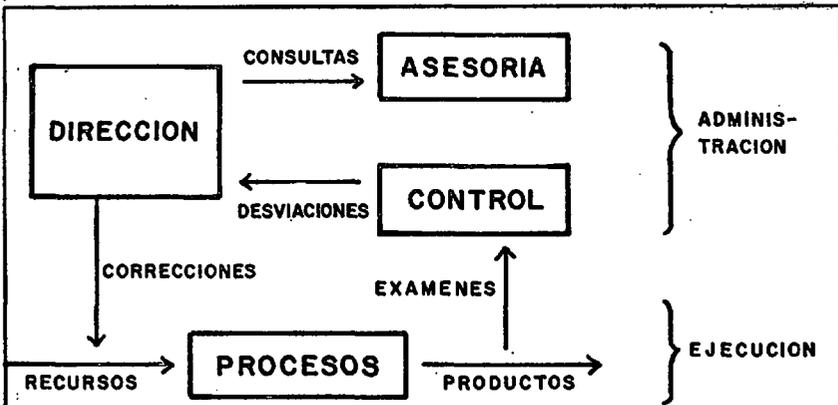


FIGURA -8-

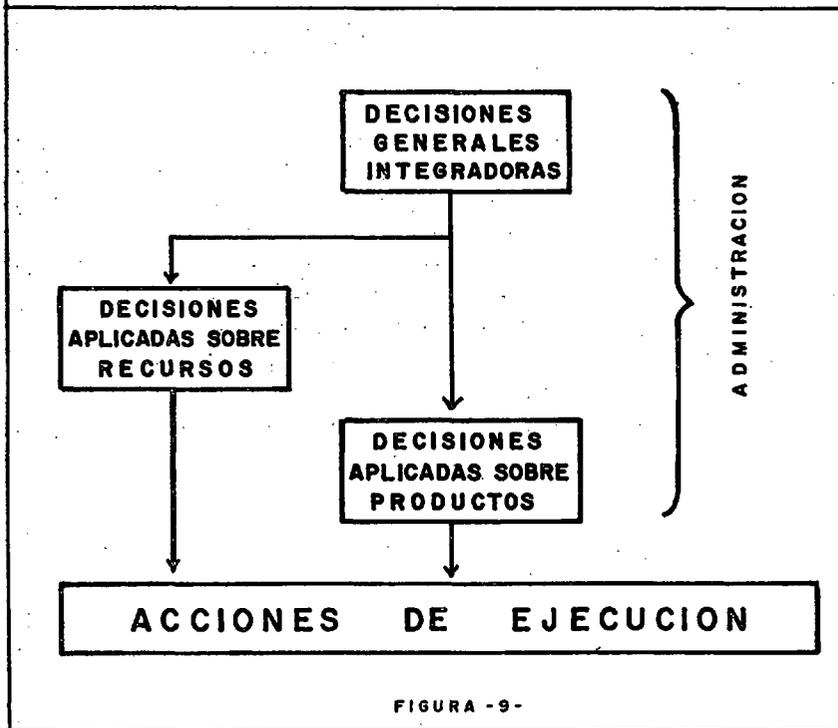


FIGURA -9-

troles de dirección deben ser tan completos (hasta llegar a un control integral) como para ocuparse de la forma, fondo e impacto de todas las actuaciones del sistema, con el fin de provocar una razonable y útil adaptación del sistema al medio ambiente.

3. Principales procesos decisorios

Una vez examinado el proceso general de la toma de decisiones a través de sus tres etapas fundamentales —elaboración, adopción y seguimiento— corresponde sentar unas bases que ayuden a identificar las principales clases de procesos específicos que tienen lugar en la Administración pública. En primer lugar, podríanse diferenciar, en razón a la naturaleza político-administrativa de los organismos decisorios del Estado, lo que conduciría a separar las decisiones políticas de los macro y micro administrativas. Pero esta clasificación no resulta muy convincente para un primer intento de agrupación por las sutilezas en que desembocaría y la excesiva «carga» orgánica que conlleva. Por razones de flexibilidad analítica se requiere un enfoque nada sinuoso y más funcional que estructuralista. Algo parecido sucedería si se tratasen de clasificar los procesos específicos de toma de decisiones según el ámbito institucional, esto es, según tuviesen lugar en organismos del poder central, de los establecimientos estatales autónomos o de las entidades locales, por ejemplo.

Sin embargo, existe otra dimensión, sobre la que viene trabajando con bastante éxito Juan Ignacio Jiménez Nieto, más flexible y práctica, referida a la esencia peculiar de las áreas donde los procesos decisorios se ocasionan y que son las tres siguientes: productos y recursos, aislada y conjuntamente contemplados. En otras palabras: a) Área de las decisiones que afectan primordialmente a la obtención de los «productos públicos» (resultados); b) área de las decisiones que afectan primordialmente a la utilización de los «recursos públicos» (medios), y c) área de las decisiones generales que integran (vía optimización) las decisiones específicas aplicadas sobre productos y recursos (véase figura 9). Esta forma de separar las áreas básicas de decisiones permitirá tratar a continuación la problemática global del proceso decisorio

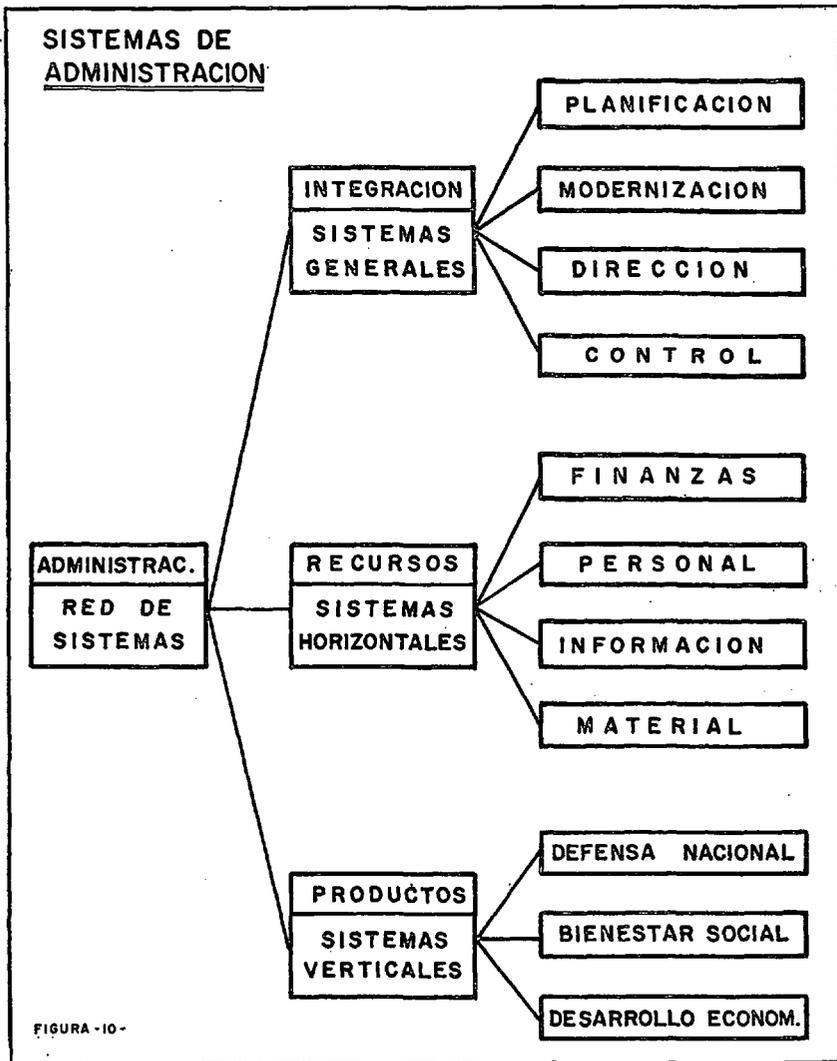
de la Administración pública de acuerdo con los tres apartados siguientes: *a)* Procesos decisorios aplicados a productos públicos (administración sectorial); *b)* procesos decisorios aplicados a recursos públicos (administración de recursos), y *c)* procesos decisorios integradores de productos-recursos (administración general).

3.1 PROCESOS DECISORIOS APLICADOS A PRODUCTOS PÚBLICOS

Entendiendo como «productos públicos» los resultados externos obtenidos por la acción administradora, a través de sistemas verticales, ya sea en forma de bienes o de servicios proporcionados a los administrados, se plantea inmediatamente la necesidad de un mínimo de identificación y clasificación.

Por la finalidad conseguida, podríamos diferenciar los llamados productos públicos según su impacto predominantemente social, económico y de seguridad. En cierta manera, esta distinción recoge los grandes rasgos que ha caracterizado el papel del Estado a través de la historia, desde agente de la defensa nacional hasta promotor del desarrollo económico pasando por cuidador del bienestar social (véase la parte inferior de la figura número 10).

Así, dentro de la Administración de la Seguridad se incluiría cuanto se refiere a: *a)* guerra; *b)* marina; *c)* aeronáutica; *d)* policía; *e)* justicia, etc. Como Administración social se tratarían los problemas relacionados con: *a)* la educación nacional; *b)* el trabajo y la seguridad social; *c)* la salud pública; *d)* la vivienda y el urbanismo; *e)* la protección al medio ambiente, etcétera. Finalmente, la Administración económica comprendería lo relativo a: *a)* la agricultura, la ganadería y la pesca; *b)* el transporte y las comunicaciones; *c)* la industria, la energía y las minas; *d)* el comercio; *e)* el turismo, etc. El término genérico de la Administración sectorial sería el que abarcaría las administraciones social, económica y de seguridad, las que a su vez incluirían los variadísimos procesos específicos de toma de decisiones referidos a todos los productos públicos convenientemente pormenorizados.



Solamente bastará añadir a este respecto que la clasificación efectuada con anterioridad tiene, obviamente, un valor muy relativo, pues únicamente pretende sugerir una posible línea de agrupación de áreas concretas que poseen peculiaridades afines, en relación con un esquema más amplio. La ausencia de clasificaciones verdaderamente satisfactorias hace que frente a una situación dada se debe convenir, por contraste de pareceres, una solución pragmática que armonice el mayor número posible de variantes útiles a que puedan llegarse tras la debida reflexión.

3.2 PROCESOS DECISORIOS APLICADOS A RECURSOS PÚBLICOS

Los principales recursos públicos de que se vale la Administración para el logro de sus fines vienen siendo convencionalmente agrupados bajo los tres grandes conceptos siguientes: recursos humanos, monetarios y materiales. De esta forma se habla de una serie de sistemas horizontales llamados de Administración personal, Administración financiera y Administración del material, bajo un título genérico tal como el de Administración de recursos. Sin embargo, podría añadirse un cuarto insumo, la información, que a pesar de su novedad justifica ya la existencia separada y especializada de una Administración de la información (véase la parte central de la figura 10).

El primer grupo, referido a los recursos humanos, comprende los aspectos de selección y retención, formación y perfeccionamiento, retribuciones y destinos, promoción y bienestar, etc. El segundo, en cuanto a recursos económicos, aborda las cuestiones de recaudación y tesorería, crédito y moneda, etc. El tercero de los enumerados anteriormente, relativo a materiales propiamente dichos, como asimismo a maquinaria, mobiliario, inmuebles y artículos fungibles, tiene que ver con su adquisición, conservación, almacenamiento, suministro, enajenación, etc.

El cuarto grupo, recién bautizado como Administración de la información, debe su razón de ser a la importancia creciente que tiene la obtención de tan cara y vital materia prima como es la información. Los nuevos conceptos de gestión, de una parte, y la tecnología electrónica avanzada, de otra, hacen que la canalización y dosificación de la información deba efectuarse bajo cri-

terios exigentes de economía y eficacia, demandando una atención especializada y debidamente institucionalizada. La obtención y provisión de la información implica, entre otros aspectos, su localización, recopilación, procesamiento inicial, almacenamiento, recuperación y presentación final, dentro del sentido más amplio que puedan darse a estos términos, y en cualquiera de sus formas de tratamiento manual, mecanizado o automatizado. Quiere decirse con esto, además, que la información que se pretende administrar de manera integral no solamente es la de historia reciente o de carácter estadístico, sino que además debe comprender la obtenida a través de investigaciones especiales o de las transacciones propias de la gestión y operaciones cotidianas. Hoy día, como es bien sabido y sufrido, la obtención de información se ve extraordinariamente dificultada por la dispersión e insuficiencia de archivos, oficinas de estadísticas, centros de documentación y demás entes encargados de su recolección y preparación. Pero puede anticiparse fácilmente una pausada evolución que integre tales entes, desembocando en la creación de futuros bancos de información administrativa que ofrezcan un amplio servicio general y centralizado, al igual que se pretende hoy día con los recursos humanos, financieros y materiales.

De nuevo ha sido imposible, al tratar genéricamente de los recursos, rehuir el conflicto de toda clasificación que pretenda de una manera simple dar cabida a un conglomerado de por sí heterogéneo y de fronteras no bien definidas. A modo de ejemplos, pueden citarse algunos de los interrogantes que posiblemente justificarían ciertas modificaciones lógicas. Así, ¿por qué no separar materiales de inmuebles, en pie de igualdad organizativa, como sucede entre los recursos humanos y financieros?, ¿por qué no admitir la existencia de recursos técnicos, no tangibles? De cualquier forma, lo importante para el propósito perseguido en esta parte del trabajo es hacer resaltar la necesidad de concebir una clasificación abierta que, conteniendo de una forma flexible todos los recursos relevantes para un sistema dado permita analizar fácilmente los actores destacados y acciones afines que formen parte del proceso decisorio.

3.3 PROCESOS DECISORIOS INTEGRADORES DE PRODUCTOS-RECURSOS

A través de los apartados anteriores se ha podido apreciar cómo el proceso general decisorio, en un primer nivel de aplicaciones específicas, se polariza en las dos grandes áreas referidas, respectivamente, a fines y medios. De ahí que se haya distinguido en párrafos recientes entre administración de los productos públicos y administración de los recursos públicos. Esta separación entre productos y recursos se ha traducido en la práctica administrativa en una transferencia de funciones decisorias desde la alta dirección hacia organismos especializados en fines (Administración sectorial) o en medios (Administración de recursos), aun cuando ambas áreas hayan madurado organizativamente de manera desequilibrada.

Pero los dos grandes grupos de decisiones en cuestión no se toman de manera independiente o en mutuo desconocimiento. Es lógico pensar que no deben tomarse decisiones aisladas, afectando solamente a productos o recursos, si no es dentro de un marco de acción total y siguiendo unas pautas que precisen las indispensables relaciones entre ambos. Toda división del trabajo (por ejemplo, separando productos y recursos) conlleva la necesidad de su integración posterior. Las partes de un todo, en términos organizativos, deben mantener una vinculación armónica que no distorsione el todo original que representan. Así se comprende que exista también una área de decisiones generales que cuide las relaciones apropiadas entre las áreas especializadas de las decisiones aplicadas por un lado a productos y por otro a recursos.

Esta tercera área de decisiones tiende, por tanto, a la integración de productos y recursos, involucrándose en este propósito la optimización de las relaciones entre ambos. De esta manera se justifica la existencia de una Administración general que comprenda las funciones de asesoramiento (planificación y modernización), dirección y control (véase de nuevo la figura 10 en su parte superior).

Con independencia de la solución estructural que en cada caso se adopte para institucionalizar los conceptos incluidos en el esquema comentado y de las denominaciones escogidas con tal fin:

a) Planificación comprendería los análisis de programación y

proyectos, presupuesto e inversiones; *b*) modernización abarcaría los estudios de organización y métodos, sistemas de información, psicología administrativa e investigación operativa; *c*) dirección tendría las funciones de representación y motivación, mando y coordinación, y *d*) control, entendido como control global de dirección propiamente dicho, comprendería las acciones de inspección, auditoría y vigilancia.

4. Conclusiones

4.01 Administrar equivale a tomar decisiones. La administración presenta con la mayor diaphanía su esencia verdadera cuando se la examina como un proceso decisorio.

4.02 Una decisión es el resultado de una selección entre varias opciones específicas. Estas opciones, algunas veces llamadas alternativas, representan actos de voluntad que comprometen y son precursoras de acciones concretas.

4.03 Preparar una decisión implica obtener opciones, que a su vez equivale a transformar información.

4.04 La información es la materia prima utilizada en la elaboración de opciones de decisión. Decisión es, por tanto, función de información.

4.05 Las decisiones pueden ser programables o no programables, refiriéndose a los dos extremos de una escala que va desde las decisiones muy ajustadas a un programa hasta las muy independientes de él, pasando por toda una gama de gradaciones intermedias.

4.06 Decisiones programadas son las de naturaleza repetitiva que pueden adoptarse siguiendo un procedimiento establecido con anterioridad. Son fácilmente delegables y automatizables.

4.07 Decisiones no programadas son las de carácter excepcional y exigen un tratamiento discrecional, coyuntural o a la medida, no predecible. Son muy difícilmente delegables o automatizables.

4.08 Las etapas fundamentales del proceso de la toma de decisiones son las siguientes: *c*) Elaboración de las posibles opciones de decisión; *b*) adopción de las opciones de decisión

convenientes, y c) seguimiento del curso de las decisiones adoptadas.

4.09 La elaboración de las posibles opciones de decisión implica que los órganos de naturaleza asesora deben analizar y enjuiciar la información que estricta y oportunamente requiera la dirección.

4.10 La adopción de las opciones de decisión más convenientes representa para los dirigentes el planteamiento constante de la oportunidad de mantener o sustituir una determinada decisión.

4.11 El seguimiento del curso de las decisiones adoptadas ayuda a corregir a tiempo los excesos o defectos derivados de un asesoramiento dogmático y a proporcionar a los dirigentes la seguridad que da el conocimiento inmediato del impacto producido por sus decisiones.

4.12 Las principales clases de procesos decisorios se refieren a la obtención de los productos públicos, a la utilización de los recursos públicos y a la optimización de la relación entre ambos.

4.13 La toma de decisiones sobre productos (Administración sectorial) comprende los procesos específicos que tienen lugar en los tres grandes sectores llamados social, económico y de seguridad.

4.14 La toma de decisiones sobre recursos (Administración de recursos) abarca los procesos específicos que tienen lugar en los cuatro grandes grupos de recursos denominados humanos, financieros, materiales e informativos.

4.15 La toma de decisiones generales tiende a la integración de las decisiones sobre productos y recursos, como asimismo a su necesaria optimización. Se apoya en las funciones de asesoramiento (planificación y organización), dirección y control.

