

- 6. ANÁLISIS DE LA TOMA DE DECISIONES ..... 59
  - 6.1. MODELO DEL ACTOR RACIONAL UNIFICADO ..... 60
  - 6.2. MODELO DEL PROCESO ORGANIZACIONAL ..... 60
  - 6.3. MODELO DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL O BUROCRÁTICA ..... 63

## 6. ANÁLISIS DE LA TOMA DE DECISIONES

Hasta ahora únicamente hemos visto modelos de decisión. Nos hemos referido a las diferentes formas en que un gobierno podría decidir. En este capítulo presentaremos una propuesta para estudiar la manera en que un gobierno toma sus decisiones en la práctica, lo que nos permitirá hacer una evaluación de los elementos analizados en los capítulos precedentes. Se trata de un estudio clásico realizado por Graham T. Allison,<sup>41</sup> en el que presenta una metodología de análisis de toma de decisiones centrada en el estudio del comportamiento gubernamental. Allison propone el estudio sistematizado de las decisiones gubernamentales en función de tres modelos que no son necesariamente excluyentes entre sí.

Su estudio parte de una pregunta básica: ¿cómo se toman las decisiones de política exterior? El análisis se centra en las decisiones tomadas por Estados Unidos como nación y en todos los actores gubernamentales que participan en dicho proceso.

El autor propone tres paradigmas o modelos que, en conjunto o de manera separada, arrojan luz sobre el proceso de toma de las decisiones. Los tres modelos deben tomarse en cuenta, tejerse entre sí, para poder llegar a entender por qué se tomó una decisión final.

Los tres modelos son los siguientes:

- a. Modelo I: Actor racional unificado.
- b. Modelo II: Proceso organizacional.
- c. Modelo III: Burocrático o gubernamental.

---

<sup>41</sup> Graham T. Allison, *La esencia de la decisión*, Gel, Buenos Aires, 1988.

## 6.1. MODELO DEL ACTOR RACIONAL UNIFICADO

Este modelo supone que la decisión final de un gobierno va a ser siempre racional, ya que para llegar a dicha decisión el actor, que en este caso es el gobierno nacional, tomará en cuenta principios, alternativas y propósitos, siempre en concordancia con la metas políticas que el mismo gobierno se hubiese planteado.

La acción de tomar una decisión en el mismo nivel será una acción calculada, en donde los problemas estratégicos ocuparán el centro de las preocupaciones, al tiempo que orientarán la selección de la alternativa óptima para solucionar el conflicto.

Allison se refiere al gobierno como un *actor racional unificado*,<sup>42</sup> el cual tendrá todo un árbol de alternativas y consecuencias que lo ayudará a tomar una decisión final. De acuerdo con el modelo racional, el gobierno seleccionará la alternativa de mayor utilidad funcional, esto es, aquella que “encabeza todos los juegos posibles en orden de preferencia”.<sup>43</sup> El gobierno buscará solucionar los problemas estratégicos de interés y seguridad nacionales a través de un equilibrio entre los costos y los beneficios, contemplando siempre los fines y objetivos estratégicos.<sup>44</sup>

El analista que utilice este paradigma debe tener en cuenta que la toma de decisiones por parte de un gobierno o nación debe combinar las proposiciones generales mencionadas (valores, objetivos, alternativas y consecuencias), así como las proposiciones específicas de cada caso que se analice. El analista debe ponerse “en el lugar” del gobierno. Con este espíritu revisará las características estratégicas, buscará las eventuales omisiones y organizará las posibles evidencias. Para lograr estos objetivos deberá tomar en cuenta la conducta de los funcionarios, así como los informes de gobierno, lo que le permitirá establecer los objetivos, opciones y consecuencias derivadas de la acción gubernamental, que no son otra cosa que los fines últimos de su análisis.

## 6.2. MODELO DEL PROCESO ORGANIZACIONAL

Este modelo supone que el actor racional unificado (gobierno o nación) es finalmente un conglomerado de organizaciones unidas funcionalmente pero

---

<sup>42</sup> Este calificativo asume que el actor es siempre una instancia homogénea que actúa de manera razonada y de acuerdo con los objetivos nacionales.

<sup>43</sup> Graham T. Allison, *La esencia de la decisión*, op. cit., p. 30.

<sup>44</sup> El equilibrio se da de la siguiente manera: mientras más alto sea el costo de una alternativa menor es la posibilidad de elección de la misma. Al contrario, si el beneficio en la consecuencia es mayor la alternativa se torna viable.

con una vida independiente. Para Allison, los gobiernos perciben los problemas estratégicos a través del sesgo que cada una de las organizaciones que lo conforman les imprimen. Son estas instituciones las que procesan la información, misma que permitirá definir más tarde las alternativas y estimar las consecuencias.

Las organizaciones funcionan de acuerdo con un patrón de comportamiento específico. Cada una tiene responsabilidades distintas en función de las diferentes áreas de trabajo. Los líderes gubernamentales son los encargados de coordinar a dichas organizaciones. El analista debe considerar que, para que los líderes logren la coordinación de las organizaciones, deben tener en cuenta las reglas y los programas establecidos bajo los cuales jugará cada participante dentro del contexto general.

El comportamiento de cada organización está determinado por las rutinas establecidas en ellas. El analista que utilice el modelo II debe olvidarse del gobierno en abstracto y ver a cada organización como una unidad básica de análisis, cuyos componentes son idénticos a los del actor racional unificado definido en el modelo I. Así pues, cada organización está orientada por metas y objetivos que condicionan su acción. Esto las llevará a maximizar ciertos valores particulares, que no necesariamente son compartidos por otras agencias gubernamentales.

Bajo la óptica del segundo modelo, los resultados de los procesos organizacionales están limitados por las rutinas o procedimientos preestablecidos. La información procesada depende de las posibilidades de cada organización, de sus reglas y procedimientos, y de su importancia o influencia dentro del conglomerado de organizaciones gubernamentales. Por ejemplo, si una nación va a celebrar un tratado de libre comercio, sus objetivos finales pueden ser claros pero cada una de las secretarías tendrá su propia visión de las cosas. La de Comercio puede ser proclive a eliminar todas las barreras al comercio y la de Relaciones Exteriores puede ser más conservadora en la materia. ¿Cuál visión será la que impulse la decisión? Aquella que sea más influyente en un momento determinado.

El analista de toma de decisiones debe identificar las responsabilidades de cada organización y considerar los siguientes elementos, que determinan la influencia de cada una de las dependencias:

- a. El acceso a la información de primer nivel.
- b. Reclutamiento y contratación de personal.
- c. Distribución de las recompensas (sueldos de los funcionarios).
- d. Influencia de los líderes gubernamentales en la organización.

- e. Presupuesto que controla.
- f. Cantidad de personal a su cargo.
- g. Territorio en donde actúa.

Una dependencia con muchos funcionarios bien pagados y de ámbito nacional es, casi por definición, una dependencia influyente en las decisiones finales.

Por otro lado, el analista debe tener en cuenta no sólo las reglas y los límites de las organizaciones sino también sus resultados.

El modelo II de Allison permitirá al analista mejorar las expectativas generadas por el primer modelo. El conocimiento organizacional sirve fundamentalmente para:

- a. Conocer la conducta de dichas organizaciones gubernamentales y lograr su diferenciación.
- b. Identificar las tendencias dentro de cada organización.
- c. Estudiar los cambios y las condiciones en que se dan.
- d. Examinar los intereses, las demandas y las acciones independientes que provienen de distintas organizaciones.

El analista debe responder a las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué organizaciones y componentes organizacionales conforman el gobierno en el ámbito que se estudia?
- b. ¿Cuáles son las organizaciones que tradicionalmente actúan en cierto problema específico y cuánta es su influencia?
- c. ¿Con qué repertorios y programas cuentan estas organizaciones para lograr que la información que procesan esté al alcance de quien decide en última instancia?
- d. ¿Con qué programas cuentan para generar alternativas con respecto a los problemas en cuestión?
- e. ¿Con qué repertorios y programas cuentan para implementar rumbos alternativos de acción?

Con este cuestionario resuelto el analista estará en condiciones de explicarse cómo fue tomada la decisión.

### 6.3. MODELO DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL O BUROCRÁTICA

El tercer modelo explica el comportamiento gubernamental mediante “juegos pactados” y no con base en resultados.

Aquí los actores son jugadores que atienden no sólo las cuestiones estratégicas específicas<sup>45</sup> sino a problemas de tipo político, es decir, el estira y afloja característico de la política. En el primer modelo el beneficio de la decisión es para la nación, en el sentido más altruista. En el segundo es para la dependencia y en el tercero las decisiones se adoptarán guiadas por intereses políticos.

Las decisiones y acciones gubernamentales resultan de procesos políticos. Los jugadores del campo político tienen como rasgos distintivos el poder y la destreza para imponer a otros su visión de las cosas.

De acuerdo con Allison, para tener la capacidad de explicar el por qué se tomó una decisión gubernamental en particular o por qué se dio un patrón de conducta gubernamental específico es necesario “identificar con precisión los juegos y los jugadores, descubrir alianzas, pactos y compromisos”.<sup>46</sup>

Para entender la lógica del modelo es preciso suponer que los jugadores tienen intereses competitivos, que sus prioridades y percepciones dependen de su posición (ya sea dentro de una organización o conglomerado gubernamental), que les interesan los problemas inmediatos más que los problemas estratégicos y que tratan de influir en alguna etapa de la decisión, así como asegurarse que el gobierno haga lo que él percibe, aunque no fuera la mejor decisión.

El analista que utiliza el modelo III puede mejorar su diagnóstico respondiendo a los siguientes conceptos organizadores:

- a. ¿Quién juega y qué es lo que está en juego?
- b. ¿Qué determina la posición de cada jugador?
- c. ¿Qué determina la influencia relativa de cada jugador?
- d. ¿Cómo se combinan, a través del juego, las posiciones, la influencia y los movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales?

Se debe tomar en cuenta la personalidad y el estilo de cada jugador. Son importantes, también, sus antecedentes y su perfil, ya que eso permite determinar

<sup>45</sup> Hay que recordar que en el modelo I el estudio de Allison plantea la resolución de problemas en la política exterior. El modelo II estudia los diferentes resultados de las diferentes organizaciones que conforman el gobierno, pero que pueden ser propuestas de solución a problemas estratégicos internacionales. El modelo III es más específico, ya que es el análisis de los jugadores que están inmersos en una dinámica nacional.

<sup>46</sup> Graham T. Allison, *La esencia de la decisión*, *op.cit.*, pp. 213-215.

la sensibilidad que tendrá hacia ciertas cuestiones y las deudas contraídas con otros grupos políticos.

El analista del modelo III debe desplegar el juego, los canales de acción, las posiciones, los jugadores, y sus preferencias y diferencias. La acción de un gobierno es, en esta perspectiva, el resultado del triunfo de un individuo o grupo. Es interesante notar que Allison propone no únicamente ver las victorias sino todo lo que permitió conseguirlas. Sólo así se aprende política y se entiende cómo se toman las decisiones.

En definitiva, los modelos de Allison aceptan que las acciones gubernamentales pueden provenir de diferentes impulsos. En una decisión gubernamental se dan de manera simultánea una variedad de juegos en donde distintos jugadores con propósitos diferentes suministran diversas intenciones a un resultado.

Escudriñar, finalmente, la influencia de cada uno de los actores y la eficacia de sus estrategias para inclinar una decisión es el arte del análisis político.