

A MODERNA DECISIÓN PÚBLICA: BASES METODOLÓXICAS

MANUEL CASTRO COTÓN

Departamento de Economía Financeira e Contabilidade
Universidade de Santiago de Compostela

JOSÉ A. DÍEZ DE CASTRO

Departamento de Organización de Empresas
Universidade de Santiago de Compostela

CARMEN REDONDO LÓPEZ

Departamento de Socioloxía, Ciencia Política e da Administración
Universidade de Santiago de Compostela

Palabras clave: *Decisión, Análise multicriterio, Axuda á decisión, Racionalidade, Administración Pública.*

Key words: *Decision, Multicriteria, Analysis, Decision Aid, Rationality, Public Administration.*

Resumo

Os organismos públicos españois estiveron, tradicionalmente, desinteresados na busca da eficiencia e da eficacia. Non é, ata datas moi recentes, cando se comeza intentar implantar técnicas xerenciais na Administración Pública.

De trasladarmos este feito xeral ás decisións efectuadas por entidades locais, autonómicas, ou estatais, podemos dicir que, ademais, seguiron métodos e técnicas clásicos. Estes métodos son incapaces de enfrontarse á realidade complexa, interrelacionada e dinámica dos tempos actuais.

Neste traballo, propoñemos considerar unha serie de cuestións de base que deben incorporarse e contemplarse, de xeito obrigatorio, na análise e resolución de problemas públicos.

A pesar de depende-la calidade da decisión dunha serie de nove puntos que expoñemos, os decisores públicos non foron, ata hoxe, conscientes diso, evitando tomalos en consideración. A implantación do Mercado Único obrigará, a curto prazo, á súa contemplación, para homo-

logarnos ós países do noso contorno, onde se empregan xa habitualmente os novos instrumentos que os incorporan.

Abstract

Spanish public institutions were traditionally unconcerned in searching for efficiency and efficacy. Just recently there have been attempts to implement managerial techniques in Public Administration.

Moreover, extending this general fact over the decisions taken by local, autonomic or national institutions, it can be said that they have followed traditional methods and techniques. These methods are unable to face the complex, interrelated and dynamic reality of nowadays.

In this paper the authors propose to consider a set of basic matters which should necessarily be taken into account when analysing and working out public problems.

The quality of decisions depends upon a set of nine issues, which are drawn in the paper.

However, public decisions makers were not aware of them up to date, and consequently they did not take them into account.

The proximity of the Common Market will forced, in the short term, the consideration of those issues, so that we will become similar to the surrounding countries where new instruments which already take them into account, are currently used.

1. INTRODUCCIÓN

Os organismos públicos, no ámbito local ou rexional, enfróntanse habitualmente con problemas complexos, dificilmente cuantificables e con intereses conflictivos entre os seus membros. A análise tradicional para a toma de decisións non era capaz de integrar correctamente nun modelo, nin resolver axeitadamente, este tipo de feitos. A análise custo-beneficio foi un intento parcialmente fallido de resolver este tipo de cuestións.

Nos últimos anos logrouse incorporar aquelas consideracións e desenvolver un gran número de técnicas que axudan de xeito moi eficaz ó decisor público na toma de decisións. As vantaxes que posúen estes novos instrumentos obriga a incorporalos, para que tamén os entes locais e autonómicos empreguen os mesmos métodos que na maioría de países europeos, onde xa están implantados con éxito.

Intentamos demostrar que conflitos como os da autovía de Leizarán, as oposicións do profesorado, e outros similares, son máis produto da forma de enfoca-los problemas, ca da dificultade destes en si.

No presente traballo pretendemos axudar a cubrir un importante oco, tanto no plano teórico coma práctico, na vida pública española. Tratamos de recoller, nunha linguaxe o máis asequible posible (sen renunciarmos ó rigor), a necesidade de introducir na vida cotiá de calquera organismo público, un novo tipo de análise de problemas.

2. O PROCESO DE DECISIÓN

A decisión non é algo puntual. Pola contra, presenta un carácter multietápico ou secuencial. Un proceso de decisión require que se cubran unha serie de fases, de forma sucesiva,

para que a decisión se adopte coas suficientes garantías.

Formuláronse múltiples procesos de toma de decisións. Non obstante, hai unha serie de fases que se poden entresacar por ser consideradas maioritariamente de importancia na formulación dun adecuado proceso de toma de decisións.

Para nós, as etapas fundamentais nun proceso decisorio son sete. En toda decisión hai que constata-la aparición dunha situación problemática, analiza-la información dispoñible sobre o tema, así como as dimensións baixo as que contemplalo, buscar accións viables que dean resposta ó mesmo, valoralas, atopa-la mellor resposta ás necesidades que suscita o problema, executala e efectuar un seguimento dos resultados obtidos.

Esa estrutura segue a ser válida no novo enfoque que propoñemos. A novidade radica nos supostos que fundamentan todo ese proceso. Ata hai pouco, as hipóteses de partida de calquera instrumento ou técnica de decisión eran claramente restrictivas.

3. DECISIÓN E RACIONALIDADE

O modelo racional de toma de decisións formulouse, tradicionalmente, a partir da observancia dunha serie de supostos:

— Tódalas opcións son coñecidas. Supónse que o decisor pode coñecer, de forma explícita ou implícita, tódalas posibles solucións a un problema.

— Tódalas consecuencias das accións son coñecidas. O decisor dispón de suficiente información, como para poder avaliar con exactitude os resultados que se produciran pola execución de calquera das opcións coñecidas.

— As preferencias son claras e constantes. O decisor pode expresa-los seus obxectivos de maneira nítida, establecendo, en consecuencia, unha xerarquía de prioridades que hai que cubrir. Ademais, estas preferencias non varían co tempo, mantéñense inalterables durante o período de decisión considerado.

— Non hai limitacións de tempo, nin de custo. O decisor non ten restriccións de ningún

tipo que lle impidan acceder ós beneficios da información perfecta.

O modelo racional asume unhas hipóteses tan restrictivas, a fin de facerse invulnerable a calquera tipo de críticas sobre a bondade dos seus resultados. Os axiomas que sosteñen o modelo, garanten que a decisión adoptada é a mellor, sen lugar a discusión.

A derivación a que nos levaba a teoría da decisión clásica, baseada na racionalidade absoluta, era: hai un óptimo, logo é forzoso implanta-la decisión que conduce ó mesmo. Se hai unha acción que é "a mellor", esta é a que hai que adoptar. Para os militantes desta escola, só existe unha forma razoable de tomar unha decisión. Calquera desviación desta conducta leva, a quen a tome, a procedementos que resultan demostrablemente absurdos ou incoherentes.

Durante moito tempo, esta forma de enfocarl as decisións foi absolutamente predominante. Os resultados notables que ofreceron as técnicas de investigación operativa, en especial, enterraron durante moito tempo calquera intento factible para varia-la perspectiva da análise.

O esforzo de tódolos investigadores da Teoría da Decisión, centrouse en desenvolver instrumentos totalmente racionais para a toma de decisións, o que, unido ás varias décadas en que se mantivo ese punto de vista, desembocou en que se puidera dispoñer dunha voluminosa "caixa de ferramentas e técnicas" de gran fiabilidade e variedade.

No camiño esqueceuse polos investigadores algo realmente importante. Calquera modelo é unha representación simplificada e representativa da realidade. O modelo racional incumpre claramente esta condición, polo que o seu valor debe ser discutido.

A realidade que intenta representa-lo modelo racional é inventada, non existe. O modelo intenta fixar unha forma ideal en que deberfan ser feitas as decisións, sen ter para nada en conta como se toman na realidade.

Mentres, a realidade económica e social está definida por variables numerosas, pouco precisas consideradas individualmente, pouco significativas, heteroxéneas, cualitativas ou cuantitativas, e continuas ou discontinuas; o instrumental de que dispoñía o estudioso dos

fenómenos económicos esixía variables coas características opostas, é dicir, pouco numerosas, precisas, significativas, continuas, homoxéneas e cuantitativas.

Introducir cada un dos atributos anteriores provoca unha complicación da análise que, ó asumir todos eles, sofre unha auténtica transformación.

É o momento de explicar máis detalladamente a necesidade de cambio en cada un deses aspectos, e a forma de afrontalo con garantías.

4. A AXUDA DA DECISIÓN: NOVE PUNTOS CLAVE

• *PLURALIDADE DE PUNTOS DE VISTA*: A modelización clásica formulábase eleccións entre un conxunto de posibles opcións, baixo a consideración dun só criterio. Nestas condicións, a decisión era evidente e inmediata.

Definido un conxunto de accións viables, e constituída a función obxectivo, valorábase cada unha das decisións posibles e aplicábase a técnica de optimización axeitada ó caso.

Non hai dúbida de que é excepcional, no mundo actual, atopar supostos nos que a través dun só criterio, poidamos compendiar toda a información significativa para a resolución dun problema. É bastante obvio que un estudio adecuado debe permitir recoller visións complementarias.

Resumir toda a información nun só número, que permita aplicar un modelo de optimización tradicional, convértese nun empeño case imposible de asumir con garantías de non perder na transformación aspectos fundamentais da información de que dispoñiamos inicialmente.

Se empregamos unha metodoloxía de múltiples criterios (tantos como aspectos significativos se consideren para alcanza-la decisión), a manipulación dos datos que nos ha de conducir á elección final, efectúase non sobre unha información deformada e simplificada, senón sobre a información global de que se dispón.

• *HETEROXENEIDADE*: Nos últimos tempos foise acrecentando a necesidade de incorporar xunto a criterios estritamente económicos, outros con carácter máis ben social. Así

sucedería, por exemplo, co criterio "postos de traballo xerados por un proxecto", que na situación actual de crise económica, presenta innegables aspectos positivos morais e de contribución social, aínda que, nunha visión conceptual clásica, sería rexeitado por non relevante cara ó obxectivo máximo perseguido na decisión.

Outro exemplo deste tipo de criterios nos que a necesidade de incorporación se vai facendo cada vez máis imprescindible, sería o dos efectos dun proxecto sobre o medio natural.

A opinión pública, representada por axentes como a sociedade en xeral, asociacións, a clientela, ou a comunidade local, son extremadamente sensibles a actuacións nocivas para o equilibrio ecolóxico dunha zona.

Todos estes criterios aludidos para aumentar as dificultades de decisión, poden ser claramente contradictorios cos económicos. Procurar xerar un gran número de postos de traballo prexudica de forma notable a taxa de rendemento dun investimento; e o investimento en non contaminar aumenta os gastos, pero non os activos productivos.

A tendencia actual impide, sen embargo, desoir esta serie de cuestións, alleas ata hai pouco ó que se consideraban preocupacións estrictamente económicas, únicas valoradas nun proxecto de investimento.

- **IMPRECISIÓN:** Na análise tradicional, supónse que os indicadores e escalas empregados para expresar cuantitativamente as consecuencias dunha acción, son absolutamente fiables.

Calquera diferenza de valoración, por mínima que fose, permitía expresar nun criterio, e sen temor a errar, a preferencia dunha acción sobre outra. Pero este concepto de criterio, en sentido absoluto, non é de doada aplicación en moitas ocasións.

A forza discriminante dun criterio non acostuma te-la potencia ou a magnitude coa que se lle dotara ata hai ben pouco. Existen abundantes motivos para crer que un criterio absoluto non serve para reflectir adecuadamente a realidade, xa que é incapaz de recoller calquera tipo de matización ou imprecisión, como as que se producen de feito.

Os argumentos podemos sintetizalos en tres puntos:

- A información recollida non é exacta, e contén, por tanto, imprecisións en maior ou menor grao. As limitacións de tempo e de medios empregados na obtención de datos, son as causas primordiais destas inexactitudes, coas que hai que contar no momento de establecer regras de decisión.

- O proceso de cálculo a través do cal eses datos obtidos tranfórmanse en números representativos das valoracións de cada acción viable, afecta así mesmo, negativamente, ó alcanza-la precisión máxima.

- O suxeito decisor non adoita estimar diferenzas de valoración moi pequenas como decisivas cara ó establecemento dunha preferencia nítida entre accións. De feito, por regra xeral, dúas accións avaliadas moi próximas, serán consideradas equivalentes polo axente decisor, e unicamente ha comezar a explicita-la súa preferencia cando a diferenza sexa apreciable.

Debemos tamén, en resumo, desenvolver modelos que integren os elementos mal definidos ou coñecidos cunha marxe de imprecisión.

- **PONDERACIÓNS:** A presenza de múltiples puntos de vista, obriga a introducir un conxunto de ponderacións que expresen o valor dos mesmos.

O peso é un número que vai reflecti-la importancia relativa que o decisor outorga a un criterio en concreto. O significativo dun peso non é o seu valor absoluto xa que, ó tratarse dunha ponderación, a súa forza dependerá da relación que manteña co resto de valores.

O establecemento dun conxunto de pesos proporcionado é de interese capital para unha selección que alcance os obxectivos expostos na decisión. Incluso pequenas oscilacións das ponderacións desembocan, en multitude de ocasións, en eleccións diferentes. Esta influencia decisiva acentúase nos casos en que as avaliacións son máis parellas e calquera orientación pode inclina-la balanza da selección.

Existen múltiples métodos de asignación de valores representativos da súa forza, ós respectivos criterios. Podemos citar entre eles: os métodos de ordenación, os métodos de avaliación, os métodos de comparación, e os métodos mixtos.

Tódalas técnicas son válidas para a obtención de pesos. Todas elas poden ser argumentadas favorable ou negativamente, segundo as forzas e limitacións que presente o achegamento respectivo. As últimas investigacións neste campo encamñáanse en tres direccións:

— Mante-la cardinalización das ponderacións, aceptando explicitamente as súas posibles influencias, pero considerando que a súa conveniencia operativa é moito máis forte cós seus defectos.

— Intentar unicamente ordena-los pesos mediante unha serie de comparacións sucesivas. Esta vía permite tamén utilizar datos que non sexan numéricos, sen esixi-la súa cuantificación.

— Elimina-las modulacións de intensidade, asegurándose de que non se inclúa ningún que sexa irrelevante ou predominante.

• **DATOS CUANTITATIVOS E CUALITATIVOS:** A existencia de obxectivos numerosos e heteroxéneos fai xurdir criterios e indicadores non numéricos. É moi difícil que tódalas perspectivas importantes para un problema de decisión pública sexan claramente cuantificables. Forzar a que o sexan, implica manipula-los datos dunha forma considerable, xa antes de comeza-lo seu tratamento e análise.

As accións que hai que emprender deben poder ser avaliadas non só a través dun valor numérico específico, senón tamén pola posición relativa que ocupan.

O tipo de información de que dispoñemos sobre as accións convértese así en irrelevante. Tanto se dispoñemos de avaliacións cuantitativas como non numéricas, o resultado que perseguimos é a ordenación das accións en clases ou rangos e iso pódese conseguir coas mesmas garantías en ámbolos dous casos. A aceptación no noso modelo de información cualitativa, facilita e respecta a información de que dispoña-

mos. Isto faino de gran valor, en especial naqueles casos en que obter datos cifrados se converte nun labor lento, difícil e custoso.

• **CONSISTENCIA DE PREFERENCIAS:** As preferencias do decisor considerábanse consolidadas no momento de inicia-la decisión. Considerábase que sabía exactamente o que quería, era capaz de discernir con rotundidade entre cualquera posible combinación de accións, e as súas preferencias permanecían inalterables durante o proceso de decisión.

É preciso modificar tamén este punto. As persoas que interveñen na decisión manifestan aprioristicamente uns desexos, unhas apetencias, unhas predileccións, pero non só deben posuír sobre eles unha información de fiabilidade non excesiva, senón que se recoñece o dereito e a necesidade de evolucionar e asenta-las súas preferencias no curso da elección.

A introducción da posibilidade de variar de opinión ou de ser incapaz de elixir con seguridade, permítenos considerar ó conxunto de opcións como evolutivo. Existen múltiples circunstancias na realidade económica que aconsellan este carácter, e facerse eco das mesmas redonda nunha maior fidelidade e achegamento do estudio cara ó obxecto da análise. Poderíamos citar, entre outras:

- a ineficiencia dos resultados obtidos nun primeiro momento;
- os conflitos formulados entre actores participantes no proceso de decisión;
- a case total imposibilidade de ter presentes tódalas accións viables xa a priori;
- cambio da normativa legal, que modifica o marco xeral da decisión;
- evolución na capacidade técnica, que fai posibles proxectos inconcebibles ata o momento de aparición da innovación; e
- modificación na opinión pública ou outro actor influente polos feitos acaecidos desde o inicio do proceso decisorio.

• **SUBXECTIVIDADE:** O non poder desterrar certos aspectos ambiguos ou mal definidos do problema, obriga a abandonar outro dos presupostos máis queridos da modelización clásica: a súa aparente subxectividade.

Non importaba que os supostos foran claramente irrealis. Ó asumilos, creíase que o proceso se volvía aséptico e impersoal. A solución proposta xa non sería influída polos sentimentos persoais ou as actitudes políticas.

Varia-los parámetros de decisión, implica que haberá que incorpora-la avaliación subxectiva do decisor para que este manifieste explicitamente as súas preferencias. O decisor "entra" no proceso decisorio engadindo á información aparentemente neutra e obxectiva, a persoal e subxectiva.

Terá que selecciona-los criterios máis relevantes, outorgar ponderacións de importancia, fixa-los seus niveis de tolerancia e intransixencia. Curiosamente, isto provocou máis dunha vez, certa desconfianza xa que lle obriga a desvelar intencións que moitas veces prefere manter ocultas.

• **MODELIZACIÓN:** O modelo é, con frecuencia, o grande esquecido dos procesos de decisión. As decisións adóptanse, na maioría dos casos, recorrendo, nalgunha fase do proceso, a algún tipo de procedemento de avaliación de opcións. Este subminstranos un resultado que se considera o máis adecuado para o caso, como se unha man inocente nos sacara obxectivamente a bola do gañador entre as dun saco.

Ese modelo que utilizamos descansa sobre unhas hipóteses de comportamento que inflúen de maneira absoluta no seu funcionamento. Empregar un ou outro provoca que a elección sexa distinta.

A maioría dos modelos de decisión fundaméntanse en axiomas que reflicten a estrutura preferencial dun individuo. Ademais, ditos axiomas adoitan referirse a relacións binarias entre accións.

As relacións binarias, na teoría da decisión clásica, acostuman posuír certas propiedades. As máis usuais son:

- Reflexividade: una acción é reflexiva se posúe unha relación consigo mesma.
- Simetría: dúas accións son simétricas se están simultaneamente na mesma relación entre si.
- Transitividade: entre tres accións calquera, o mantemento dunha relación entre a primeira e a segunda, e desta coa última, implica que a primeira posúe esa relación coa terceira.

- Totalidade: para toda parella de accións, dáse unha relación determinada, en sentido directo e/ou inverso.

Esta modelización, simple e eficaz, presentaba dous graves inconvenientes: a non aceptación de incomparabilidades nin de intransitividades na indiferencia ou na preferencia.

Aceptar estas características leva a perder varias das propiedades indicadas, o que é imprescindible para poder incorpora-las variables cos novos atributos que fomos desenvolvendo nos epígrafes anteriores.

• **NEGOCIACIÓN:** A negociación é un caso particular de toma de decisións. Correspóndese á clase de toma de decisións colectivas de múltiples partes.

Cando dúas ou máis partes necesitan alcanzar unha decisión conxunta, pero teñen diferentes posicións iniciais, deberán negociar.

Os individuos toman decisións en grupo cando se enfrontan a un problema en común, que están interesados en resolver, e tódolos individuos implicados no proceso pertencen á mesma organización. Poden diferir nas percepcións do problema e ter intereses diversos, pero son responsables conxuntos, para o benestar da organización e a aplicación da decisión.

Estas características da toma de decisións en grupo non son aplicables á negociación. A organización pode ter unha percepción do problema distinta da captada polas partes, e os representantes necesitan negociar para chegar a un acordo. Sen embargo, a existencia de diferentes percepcións do problema é menos importante que comprender que cada unha delas se corresponde ós diferentes intereses das partes implicadas.

A responsabilidade dun negociador é cara á súa propia organización e non cara ós outros negociadores. Cada parte realizará así unha proposta para defender mellor os intereses que representa. A proposta inicial na negociación pode ser inviable, porque tódalas partes esperan concesións. Na negociación, as concesións forman parte do procedemento para chegar a unha solución aceptable ou satisfactoria para os negociadores implicados no proceso.

Nos últimos anos, suscitouse a necesidade de que os decisores públicos teñan coñecementos importantes sobre negociación. Practicamente ningunha decisión pública se pode adoptar

unilateralmente ou por imposición, hoxe en día. Non só aumenta a complexidade, no sentido de que, cada vez máis, antigos actores se transforman en decisores ou persoas e grupos con dereito de veto. Tamén os clientes ou usuarios van consolidándose con dereito a intervención en numerosas fases do proceso.

5. CONCLUSIONES

As decisións públicas abórdanse, tradicionalmente, a partir duns supostos moi restrictivos, defintorios dunha racionalidade perfecta. Coñécense tódalas opcións posibles, as preferencias eran coherentes e constantes, e non había limitacións temporais nin de recursos.

A gran vantaxe dos problemas de decisión así definidos, é que están ben estruturados. Normalmente, unha vez construído o modelo de decisión, bastaba aplica-la técnica de optimización adecuada á situación, para obter a elección buscada.

Conforme a realidade se torna máis complexa e inestable, a un ritmo crecente, as construcións teóricas que permiten ou axudan á toma de decisións racionais describen, cada vez con máis dificultade, esa realidade.

No ámbito público, a análise custo-beneficio supón un primeiro intento de afrontar esas insuficiencias. A través del contéplanse tódalas consecuencias sociais dun proxecto, independentemente da súa natureza ou facilidade de cuantificación.

Recoñecendo este avance conceptual, prodúcese, sen embargo, un fracaso relativo desta análise. A razón estriba en que non ataca a raíz do problema: o modelo empregado para formula-lo problema. Aínda incorporando novos tipos de datos, ten que remitilos forzosamente ó esquema clásico, o que nos devolve ós vicios e erros das técnicas tradicionais. Cómpre un cambio máis radical, empregando construcións máis moldeables.

A nova teoría xorde como unha extensión da teoría clásica da decisión. Supón un avance conceptual, un afondamento práctico, e non unha ruptura. O proceso de decisión típico exposto na introducción é válido para ámbalas dúas perspectivas. Loxicamente, prodúcese

diferencias e matizacións ó percorre-las fases que o compoñen.

O armazón manténse, aínda que as hipóteses que sustentan a estrutura varían considerablemente. No proceso, alternanse etapas de obtención de información con outras de disposición, tratamento e interpretación da base de datos obtida. Esas operacións van diferir das tradicionais e os métodos e técnicas utilizados asumirán peculiaridades da nova visión incorporada.

Varios cambios son imprescindibles para permitilos novos desenvolvementos. En primeiro lugar, a non necesidade de que existan preferencias claramente definidas para cada parella de accións. Adicionalmente, o recoñecemento da imprecisión dos instrumentos de medición. Finalmente, a admisión de información ordinal, heteroxénea e contraposta.

No estudio introducíronse, en case tódolos apartados, anotacións especialmente importantes para a toma de decisións públicas. Adicionalmente, cremos importante introducir novas cuestións relativas ó ámbito público.

Retomemos unha conclusión do apartado das ponderacións. En concreto, a referida ó problema de decisores múltiples con intereses encontrados. Se as decisións se toman por maioría, as cifras representativas atoparase fortemente nesgadas.

Nós propoñeríamos nestas situacións a agrupación dos suxeitos decisores en conxuntos que presenten unha forma similar de ponderar. Posteriormente, utilizaríamos cada ponderación homoxénea como un xogo de valores con características propias e definidas, xa que expresarían unha determinada postura ante o problema.

Poderíamos observar entón os resultados de aplicar un ou outro vector de pesos, evitando que as opinións quedaran desvirtuadas nunha media dos valores dados nun principio.

A análise da postura poderíase manter tamén ata o final do proceso de decisión, provocando unha maior participación e interese dos grupos afectados.

Outra forma de afrontar este aspecto, ó que tamén fixemos referencia no capítulo primeiro, así como nas aplicacións, refírese á ausencia de ponderacións. Moitas veces é máis importante acorda-las dimensións principais dun estudio, no sentido de que non quede forma ningunha

realmente importante, que teimar en lograr puntua-las mesmas.

Obsérvese dos anteriores parágrafos, a riqueza de opcións e posibilidades de intervención que permiten estes métodos multicriterio. Son métodos que suxiren, que buscan compromisos, nunca imposicións.

Os administradores públicos enfróntanse, cada vez máis frecuentemente, a situacións en que teñen que confrontar múltiples opinións de representantes de grupos ou actores do proceso de decisión. Necesitan atopar métodos para acordar criterios de grupos con antecedentes, posicións e perspectivas diferentes.

Atopámonos nunha época histórica de maior participación na toma de decisións públicas. Tradicionalmente, foron os colectivos profesionais afectados por unha medida ou proxecto, os primeiros en ir conseguindo pasar do dereito de voz ó de voto e/ou veto. Hoxe, os clientes, usuarios, grupos de consumidores e organizacións ecoloxistas, fóronse sumando ós primeiros, no seu desexo de participación nas decisións públicas.

A participación destes grupos de usuarios complica fortemente o proceso de decisión. Dito doutro xeito, ten as súas vantaxes, pero presenta novas modificacións no proceso decisorio.

A máis importante reffrese á presentación de maiores conflitos, pola diversidade de orixes e intereses, en momentos clave da toma de decisións. Exemplos destes instantes serían a delimitación de obxectivos da decisión, establecemento de ponderacións, ou sistemas de avaliacións das accións.

Todo isto, tradúcese na obriga de negociar con múltiples representantes de todo tipo de organizacións. A negociación ten as súas regras e as súas tácticas. É imprescindible para un bo representante público dispoñer deste coñecemento, tanto para uso propio como para defenderse dos movementos dos seus oponentes. Sen embargo, aínda é pouco frecuente que se inclúa esta materia como obrigatoria en calquera programa de formación na Administración Pública.

Un punto fundamental respecto á negociación é que non busca a solución máis eficiente. Ó considerar imprescindible que se produzan compromisos, a súa orientación é cara a obtención de solucións suficientemente satisfactorias para tódalas partes. Non se trata de atopala mellor para unha das partes, que nunca sería aceptada polo resto de oponentes. Inténtase

alcanzar un consenso, unha resposta que permita afronta-lo problema desde unha perspectiva posibilista, pero non maximalista.

É evidente que se existe un proceso negociador, os enfoques multicriterio adáptanse marabillosamente a este tipo de decisións, mentres a perspectiva tradicional era total e absolutamente inadecuada.

Ata agora, o decisor considerábase como un semideus, ó aborda-la solución dun problema. Unha vez procesada a información, elixía a mellor solución posible, sen preguntarse nin remotamente a insuficiencia ou a pouca utilidade do modelo. Se o fixera, caería el mesmo no peor pecado posible para un determinista: a irracionalidade.

A modelización provoca unha simplificación da realidade que intenta representar. Agora ben, a modelización clásica asume que a transformación permite definir nitidamente esa realidade que o seu funcionamento ficticio será simétrico ó orixinal. Iso equivale a crer que se captou perfectamente a esencia e as características fundamentais do obxecto que se debe trasladar.

¿É iso posible? Se a imaxe que hai que apprehender está en movemento e mal definida, e a fotografía que lle efectuamos é estática e limpa, ¿atrapamos de verdade o feito que debemos estudar? Ou, noutras palabras, se a nosa referencia non presenta relacións claramente definidas, a imaxe nítida non é un retrato fiel de aquilo que temos captado.

A nova modelización asume a existencia desa complexidade e difuminación real, e recolle na súa formulación esta inconcreción, como recoñecemento da realidade representada. O decisor vai seguir sendo racional, só que doutra maneira. En lugar de querer adapta-la realidade ó seu razoamento, fará o contrario.

A nova metodoloxía vai seguir sendo racional, no sentido de non facer afirmacións gratuitas, senón que establece conclusións fundamentadas en rigorosas probas efectuadas empregando o método científico. O único que vai facer é fuxir dos supostos altamente gratificantes, pero pouco enriquecedores, do enfoque optimizador; variar, en suma, a lente de aproximación.

Na perspectiva pública, contribúese así a lograr un obxectivo esencial: dar a coñecer publicamente os motivos dun investimento. Subministra-los criterios, ponderacións, límites de permisibilidade e outros datos fundamentais do proceso, non impide as manipulacións e

erros da decisión, pero fainos máis difíciles. A edificación das decisións públicas aplicando estas modelizacións é imprescindible cara á xustificación das persoas que ocupan postos públicos.

As novas técnicas non son unha panacea para a toma de decisións de investimento público. Como todas as demais non impiden que o capricho, a parcialidade, a burocracia, o compromiso, a egolatría, ou os erros de previsión, desempeñen un papel importante no proceso de decisión. Pero si son un avance significativo na tarefa de aborda-la toma de decisións.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUM, W.C.; TOLBERT, S.M. (1986). *La inversión en desarrollo. Lecciones de la experiencia del Banco Mundial*. Editorial Tecnos.
- GOICOECHEA, A.; DUCKSTEIN, L.; ZIONTS, S. (1992). *Multiple criteria decision making*. Springer-Verlag.
- HANSEN, P. (1983). *Essays and surveys on multiple criteria decision making*. Springer-Verlag.
- HWANG, C.L.; LIN, M.J. (1987). *Group decision making under multiple criteria*. Springer-Verlag.
- ORTIGUEIRA, M. (1984). *La corporación cibernética*. Publicacións do C.U.R.
- ROY, B. (1985). *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*. Editions Economica.
- SCHARLIG, A. (1985). *Décider sur plusieurs critères. Panorama de l'aide à la décision multicritère*. Presses Polytechniques Romandes.
- SIMOS, J. (1990). *Evaluer l'impact sur l'environnement*. Presses Polytechniques Romandes.
- VINCKE, P. (1989). *L'aide multicritère à la décision*. Editions de l'Université de Bruxelles.
- VOOGD, H. (1983). *Multicriteria evaluation*. Pion.