



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES FLACSO-SEDE ECUADOR
FONDO DE SOLIDARIDAD**

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

**“EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL
MUNICIPIO DE QUITO: EL CASO DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL AÑO 2000”**

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

ASESOR: ALEXEI PÁEZ CORDERO

**LECTORES:
FERNANDO CARRION
EDUARDO KINGMAN**

FLACSO - Biblioteca

**QUITO
DICIEMBRE DE 2004**



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES FLACSO-SEDE ECUADOR
FONDO DE SOLIDARIDAD**

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

**“EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL
MUNICIPIO DE QUITO: EL CASO DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL AÑO 2000”**

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

Contenido

1. CAPITULO I	Página 1
1.1 Objeto de estudio	Página 1
1.2 Objetivo general	Página 2
1.3 Problematización y supuesto teórico.....	Página 3
1.4 Estado del Arte	Página 5
1.4.1 Modelos de toma de decisiones.....	Página 5
1.4.1.1 Racionalidad sustantiva o instrumental	Página 6
1.4.1.2 Racionalidad limitada.....	Página 13
1.4.2 Seguridad Ciudadana.....	Página 27
1.5 Hipótesis.....	Página 34
1.6 Perspectiva metodológica.....	Página 35
2. CAPITULO II	Página 37
2.1 La experiencia de Quito.....	Página 37
2.2 La era Moncayo	Página 40
2.3 Más armas para dar más seguridad a Quito.....	Página 42
2.4 Corposeguridad.....	Página 44
2.5 Sistema Integrado de Seguridad.....	Página 46
2.5.1 Número único de seguridad: 101.....	Página 47
2.5.2 Video vigilancia.....	Página 48
2.5.3. Capacitación ciudadana.....	Página 49
2.5.3.1 Debate y diagnóstico: seminarios.....	Página 49

2.5.3.2. Organización barrial.....	Página 54
2.5.3.3. Organizaciones educativas.....	Página 55
2.5.4. Apoyo cívico.....	Página 56
2.5.5. Apoyo mutuo.....	Página 58
3. CAPÍTULO III.....	Página 60
3.1 Competencias.....	Página 60
3.2 Los actores.....	Página 65
3.2.1 La Policía Nacional.....	Página 65
3.2.2 El Municipio de Quito.....	Página 70
3.2.3 Sociedad Civil.....	Página 75
3.2.3.1 La ciudadanía y su percepción de inseguridad...	Página 75
3.2.3.2. La Cámara de Comercio de Quito.....	Página 84
3.2.3.3. El Movimiento Marcha Blanca.....	Página 85
3.2.3.4. Fundación Esquel.....	Página 87
3.2.3.5. Medios de comunicación.....	Página 89
3.2.4 Otros actores.....	Página 97
3.2.4.1. Organismos internacionales.....	Página 97
3.2.4.2 La propuesta del Congreso.....	Página 101
3.3 Experiencias regionales.....	Página 103
3.3.1 La experiencia de Cali.....	Página 103
3.3.2 La experiencia de Bogotá	Página 105
3.3.3 La experiencia de Chile.....	Página 106

4. CAPÍTULO IV	Página 109
4.1 La consideración en la agenda pública.....	Página 110
4.2 Los responsables de las políticas.....	Página 112
4.3 La instancia política frente a la instancia técnica.....	Página 126
4.4 El poder de los técnicos.....	Página 129
4.5 La participación ciudadana como mecanismo de toma de decisiones	Página 132
4.6 El Alcalde.....	Página 139
5. CAPÍTULO V	Página 146
5.1. ¿Quién toma las decisiones?	Página 147
5.2. El modelo que explica el proceso.....	Página 152
5.3. Otros hallazgos importantes.....	Página 155
5.4. Prospectivas.....	Página 160
6. BIBLIOGRAFÍA	Página 163

Tablas

Tabla 01	Matriz teórica de la toma de decisiones.....	Página 22
Tabla 02	Presupuesto de Corposeguridad año 2003.....	Página 124

Gráficos

Gráfico 01	Accidentes de tránsito.....	Página 50
Gráfico 02	Homicidios.....	Página 51
Gráfico 03	Organigrama de la Policía.....	Página 68
Gráfico 04	Organigrama del Municipio de Quito.....	Página 74
Gráfico 05	Tasa de defunción de Quito.....	Página 77
Gráfico 06	Percepción de inseguridad en Quito.....	Página 79
Gráfico 07	Percepción de inseguridad en Quito.....	Página 80
Gráfico 08	Percepción de inseguridad en Quito.....	Página 80
Gráfico 09	Percepción de la actuación de la Policía.....	Página 82
Gráfico 10	Organigrama de la Seguridad Ciudadana en Quito	Página 116

SÍNTESIS

La investigación parte de las preguntas: ¿Quiénes tomaron las decisiones sobre Seguridad Ciudadana en Quito? y ¿Cómo lo hicieron? Construye a partir de éstas un análisis descriptivo de la dinámica de la toma de decisiones en torno a la Seguridad Ciudadana en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Analiza las decisiones tomadas por los actores principales dentro y fuera de la Municipalidad describe relaciones, dinámicas de poder, influencias y mecanismos de presión. Posteriormente la tesis contrasta los acontecimientos acaecidos en la localidad con modelos teóricos (provenientes de ciencias políticas y psicología social principalmente) para tratar de entender y explicar el proceso que llevó a las autoridades a tomar ciertas decisiones en lugar de otras.

Para la investigación se utilizaron métodos cualitativos como observaciones participantes y no participantes, entrevistas estructuradas y semi estructuradas y revisión de fuentes secundarias.

CAPITULO I

ESTADO DEL ARTE

1.1 OBJETO DE ESTUDIO

El presente es un estudio sobre el proceso de elaboración de políticas públicas que ha realizado el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el área de la seguridad ciudadana desde el año 2000. Pretende ser un análisis descriptivo mediante el cual se pueda conocer la dinámica que tiene lugar durante el proceso de toma de decisiones para a partir de allí, conocer si es posible explicar el proceso desde algún modelo teórico.

Para el efecto la investigación se divide en cinco capítulos: en el primero se sientan las bases teóricas que servirán de marco para el análisis, el segundo es un recuento de las principales decisiones tomadas desde el año 2000 en materia de seguridad, el tercero es el reconocimiento de los actores involucrados en los procesos de decisiones, el cuarto es el análisis de la interacción de los actores y el quinto y último capítulo presenta las conclusiones.

Se analizarán los procesos de toma de decisiones que se dieron a partir del 2000, un año políticamente interesante en el que hubo elecciones seccionales para elegir al nuevo alcalde y concejales de Quito y a partir del cual se hizo especialmente evidente un cambio en la concepción de seguridad ciudadana dentro del Gobierno Local. Hasta entonces el Municipio empezaba a trabajar en lo que se vislumbraba como una política de seguridad a largo plazo, con acciones como la restricción de venta de alcohol, límites en los horarios de diversión y, especialmente el cambio en la noción de seguridad que tradicionalmente se había limitado a la prevención de desastres naturales. Dicho cambio se suscitó poco antes de la transición del alcalde Roque Sevilla al alcalde Paco Moncayo, cuando la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana asumió las competencias de violencia intra familiar y seguridad y convivencia ciudadana –entendida como prevención del delito-. Con la incorporación de estos dos temas el Gobierno Local emprendió programas y proyectos que marcaron una nueva etapa en el combate a la inseguridad.

El caso de estudio será la seguridad ciudadana por dos razones esenciales: primero porque es, como muy pocos otros, un tema en el que necesariamente debe estar involucrada la colectividad en los procesos de elaboración de política, ya que no se puede hablar de seguridad ciudadana sin considerar como actores principales a las y los ciudadanos, de allí que la interacción gobierno local-ciudadanía es un interesante factor de estudio. Segundo porque es un tema relativamente nuevo¹ y por tanto vale la pena conocer no solo cuáles son los primeros pasos que se están dando, sino cómo se están dando esos primeros pasos, es decir, cuál es el proceso de formulación de políticas.

Las decisiones tomadas exclusivamente en torno a la seguridad y convivencia ciudadana, serán el principal objeto de análisis en esta investigación, ya que al ser el que más afecta a la población en conjunto, es el que tiene más demanda² entre los tres que competen a la Dirección Metropolitana de Seguridad. Así, para julio del año 2002 la encuestadora Market³ aseguró que el 48% de los quiteños encuestados consideró a la inseguridad como el principal problema de la ciudad, percepción que se generalizaba en Pichincha. Dado que la inseguridad debido a la violencia pública era la mayor causa de preocupación ciudadana, esta investigación profundizará en ese aspecto y no se centrará en violencia intra familiar ni prevención de riesgos naturales, dos aspectos en los que también trabaja el Municipio y de los que -debido a su especificidad- se podrían desprender nuevas investigaciones.

La tesis tiene tres objetivos, uno general y dos específicos que se detallan a continuación

1.2 OBJETIVO GENERAL

Analizar el proceso de toma de decisiones sobre seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito desde el año 2000.

¹ Aunque desde 1995 el entonces alcalde Jamil Mahuad se mostró preocupado por la inseguridad, recién fue a partir del año 2000 cuando la seguridad ciudadana empezó a ser tratada como política pública en el Municipio de Quito

² En 1999 la tasa de defunción por homicidios en la provincia de Pichincha era de 16%, siendo un 1.2% por mayor al promedio nacional que era de 14.8%. La tasa provincial había aumentado de 6.7% en 1990, a 12,8% en 1995. (Arcos, Carrión, Palomeque. "Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999". FLACSO Ecuador. Pág. 36)

³ www.explored.com.ec/

1.2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar las características, formas de relación, mecanismos de influencia y de intervención de los actores presentes en los procesos de toma de decisiones.

Identificar las situaciones internas y externas al gobierno local que han influido en los procesos de toma de decisiones sobre seguridad ciudadana.

El cuerpo de esta investigación será, como dije antes, descriptivo, mientras que las conclusiones tendrán un contenido analítico crítico.

1.3. PROBLEMATIZACIÓN Y SUPUESTO TEÓRICO

A mediados de la década de los noventa el Municipio de Quito empezó a incursionar en materia de seguridad ciudadana a pesar de no tener la competencia legal para hacerlo. Esa decisión política generó importantes roces con la Policía Nacional que reclamaba su autoridad para combatir la inseguridad pero que, no contaba con los recursos económicos ni técnicos para hacerlo.

En medio de esa disyuntiva la ciudadanía apareció como actor central reclamando seguridad a su gobierno local y respaldando la propuesta del entonces candidato a Alcalde, Paco Moncayo quien presentó al combate a la inseguridad como principal tema de campaña en el año 2000. Cuando Moncayo fue electo, recibió el mandato ciudadano de proporcionar seguridad, pero solo eso, el voto popular no le indicó al Alcalde electo cuál concepción de seguridad tenía que asumir, cómo enfrentar a la delincuencia si con represión o con participación y tampoco le dijo quién debería tomar las decisiones si los técnicos o los políticos. La ciudadanía solo delegó la responsabilidad porque las votaciones son un mecanismo impreciso que sirve para eso, para delegar el qué, pero no el cómo.

Han pasado poco más de cuatro años y se hace necesario conocer la manera cómo Moncayo interpretó el mandato ciudadano, es decir, cómo se han realizado los procesos de toma de decisiones, quiénes han participado y qué grado de influencia han tenido los actores involucrados. Esta investigación pretende servir como herramienta para responder esas inquietudes, de modo que la ciudadanía pueda conocer cómo se está ejerciendo su mandato y cuáles son las instancias reales de decisión para influir sobre ellas en caso de considerarlo necesario.

Para ese efecto es importante considerar el tipo de racionalidad que prevalece en el proceso de decisión. Al respecto existen dos puntos de vista claramente diferenciados. La corriente de racionalidad perfecta, que mantiene como supuesto que existe información plena que está al alcance de los tomadores de decisiones y que en base a ésta, se puede hacer un cálculo costo beneficio para obtener una decisión óptima; y la corriente crítica que supone la existencia de racionalidad limitada y que mantiene como argumento que los decidores no pueden conocer toda la información que necesitan para decidir porque ésta nunca es suficiente o porque simplemente es una utopía pensar que se puede disponer de toda la cantidad de información producida. Será en esta segunda corriente teórica bajo la cual se trabajará en esta tesis, es decir, se parte del supuesto de que existe racionalidad limitada y que por lo tanto, los tomadores de decisiones no hacen cálculos racionales y ordenados, sino que optan por la decisión que más los satisfaga en un momento dado en el tiempo.

La adhesión al supuesto de racionalidad limitada no es fruto del azar, sino que se produce como resultado de la confrontación de ambas corrientes teóricas (racionalidad perfecta y racionalidad limitada) con la realidad de la localidad que es objeto de investigación. Luego de observaciones preliminares basadas en fuentes primarias y secundarias, se consideró que el modelo de la racionalidad limitada se ajusta más a las características de los procesos que suceden en el Municipio de Quito.

1.4. ESTADO DEL ARTE

En este acápite se establecerá el marco teórico de la investigación y se dividirá en dos partes. La primera hace referencia al análisis del proceso de toma de decisiones usando modelos teóricos de ramas como Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Psicología Social que podrían servir para analizar el caso de estudio. La segunda parte hace un recorrido por las concepciones teóricas relacionadas con la violencia (vista de manera estructural y como problema de salud pública) y la concepción relativamente nueva de la seguridad ciudadana como mecanismo de respuesta ante la violencia social, en el que interviene un actor central que es la ciudadanía.

1.4.1. MODELOS DE TOMA DE DECISIONES

El acápite empieza con la revisión teórica relacionada con el estudio de la adopción de decisiones políticas, es decir de las acciones o inacciones realizadas por las autoridades públicas que han afectado a la colectividad⁴. Al hablar de política pública se hace referencia al conjunto *“interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas –lo cual le confiere la capacidad de obligar-, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados.”*⁵

El análisis de políticas empezó a ganar fuerza luego de la Segunda Guerra Mundial. Los politólogos estadounidenses de la post guerra estaban empeñados en desarrollar instrumentos aplicables a la práctica que permitieran a los gobernantes obtener decisiones eficaces. Esta visión era legitimada por economistas y matemáticos quienes a partir de la década de los cincuentas trataron de explicar las políticas públicas basándose en la utilización de variables económicas. Como reacción a esta concepción racionalista surgió a partir de la década de los setentas una alternativa para estudiar los nuevos roles y desafíos del poder público, desde una concepción que reconocía los límites de la racionalidad y que proponía un análisis más humanista y menos estadístico. Estas dos corrientes han sido calificadas históricamente de

⁴ De Kotska Fernández, Estanislao. Políticas Públicas. En www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario

⁵ Vallès, Joseph M. “Ciencia Política: una introducción”. Ariel Ciencia Política. Pág. 377

muchas maneras, David Garson, por ejemplo, se adhirió a la denominación hecha por Charles E. Lindblom, al llamarlas tradición sinóptica y anti sinóptica y lo explica de la siguiente manera:

*“La sinopsis, que significa visión global del todo, fue condensada en el análisis de sistemas (...); en contraste, los académicos anti sinópticos acentuaron los límites –de hecho la imposibilidad- del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción.”*⁶

De divisiones teóricas extremas como éstas se han desprendido los más interesantes estudios de las políticas públicas, algunos de los cuales se desarrollarán en la primera parte de este estado del arte.

1.4.1.1. RACIONALIDAD SUSTANTIVA O INSTRUMENTAL

El análisis cuantitativo de las políticas públicas fue la tendencia dominante desde finales de la Segunda Guerra Mundial y se ha mantenido con fuerza hasta la actualidad a pesar de que ahora hay mucha más apertura respecto al tema. En este acápite se revisan los principales criterios de los teóricos de las ciencias políticas que defienden el análisis racional, cuantitativo, con fuerte influencia macroeconómica y estadística.

A) HAROLD LASWELL

Harold Lasswell es considerado el fundador moderno de la ciencia política⁷. Sociólogo de la Universidad de Chicago, propuso en 1951 el concepto de “ciencias de políticas” como una rama multidisciplinaria encargada de unificar conocimientos para enfocarse en el estudio de las “metapolíticas”⁸, es decir de las políticas de la política. La misión fundamental de esa

⁶ Garson, David G. “De la ciencia de políticas al análisis de políticas”. En Aguilar Villanueva, Luis (editor), “El estudio de las Políticas Públicas”. Ediciones Miguel Ángel Porrúa, 1994. Pág. 159

⁷ *Ibíd.* Pág. 150

⁸ Dror, Yehezkel. “Prolegómenos para las ciencias de políticas”. En Aguilar Villanueva, Luis (editor), “El estudio de las Políticas Públicas”. Ediciones Miguel Ángel Porrúa, 1994. Pág. 144

nueva filosofía era mejorar las habilidades humanas para no solo corregir, sino para maximizar las decisiones públicas.

Para Lasswell el estudio de las políticas debería ir más allá de la contextualización y debería aprovechar las herramientas útiles en otras disciplinas, como la recolección y procesamiento de datos⁹, es decir, el uso de métodos cuantitativos para tratar de ponerlos a disposición de los decidores. Fue en ese contexto que exploró una doble dimensión de la orientación de las políticas centrada en el saber, la primera *-Knowledge of-* se refiere al conocimiento *del* proceso de decisión y a la segunda *- Knowledge in-* al conocimiento *en* el proceso de decisión. Ambas son visiones diferentes que se complementan para conseguir un análisis integral. El conocimiento en el proceso *-Knowledge in-* tiene un claro enfoque racionalista que se concentra en la necesidad de mejorar la calidad de los recursos utilizados por las autoridades para optar por decisiones eficaces y eficientes. La “función inteligencia”¹⁰ se presenta como un punto central en esta tendencia, pues representa un medio para mejorar el contenido de las decisiones, usando métodos multidisciplinares especialmente cuantitativos. Esta visión suele ser relacionada con el análisis de las políticas. En tanto que *Knowledge of* se refiere al conocimiento de la forma como se conciben y se ponen en práctica las políticas. Este es un enfoque mucho más politológico que incluye elementos de disciplinas como la psicología y que suele relacionarse con el estudio de las políticas.

La diferenciación ha sido explicada por teóricos como Luis Aguilar Villanueva, de la siguiente manera:

“Knowledge of alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado –y en especial, el gobierno- elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. (...) Knowledge in significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la

⁹ Lasswell, Harold. “La concepción emergente de las ciencias de política”. En Aguilar Villanueva, Luis (editor), “El estudio de las Políticas Públicas”. Ediciones Miguel Ángel Porrúa, 1994. Pág. 117

¹⁰ Lasswell, Harold. “La orientación hacia las políticas”. En Aguilar Villanueva, Luis (editor), “El estudio de las Políticas Públicas”. Ediciones Miguel Ángel Porrúa, 1994. Pág. 81

decisión pública. (...) Es una empresa de la teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos”¹¹.

La propuesta lasswelliana dio pie a la diferenciación entre *policy analysis* y *policy studies*, es decir, entre el análisis y el estudio de elaboración de la política. El primero se refiere al análisis como “*actividad normativa de construir y evaluar la (s) mejor (es) opción (es) de política (...)*”¹² en términos de eficiencia y equidad; mientras que *policy studies* se refiere a “*cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenido, restricciones, modalidades... de la hechura de la política (...)*.”¹³.

Lasswell no solo habló del fondo sino también de la forma de analizar los procesos de toma de decisiones, de allí que su propuesta metodológica establecía dividir el análisis en siete fases secuenciales: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término¹⁴. Su lógica partía de que el proceso era racional y ordenado, de allí que era perfectamente posible diferenciar y establecer límites entre cada una de las fases. De esta manera, quienes optan por esta metodología parten de la identificación de un problema que requiere acción pública y que es incluido en la agenda por la utilización de múltiples canales. El segundo paso es la formulación de posibles soluciones, para lo que se cuenta con información total, de calidad y precisa. Esto último hace posible que el decidor haga un cálculo costo beneficio y elija la solución óptima para luego implementarla. El paso final incluye la evaluación de los resultados¹⁵. Según este modelo la toma de decisiones forma parte de una fase de todo el proceso de elaboración de políticas.

Esta metodología es usada en la actualidad por ser muy gráfica para efectos académicos, sin embargo muchos autores la han criticado por considerarla poco aplicable a la realidad, han puesto en duda los supuestos de racionalidad y han asegurado que las fases, de presentarse, no son secuenciales, sino que pasan todas al mismo tiempo. Las críticas a la posición

¹¹ Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio introductorio”. En *Ibíd.* Pág. 52. El resaltado es mío.

¹² Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio” En *Ibíd.* Pág. 69

¹³ *Ibíd.* Pág. 69-70

¹⁴ Citado en Lindblom, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991. Pág. 11

¹⁵ De Kostka Fernández Estanislao. *Políticas públicas*.

En http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm

lasswelliana, que lo ven como el “*arquetipo positivista y tecnócrata*”¹⁶ se revisarán más adelante.

B) SAMUEL HUNTINGTON

Otro teórico de la Ciencia Política es Samuel Huntington, un destacado cientista de la Universidad de Harvard que entre otros, ha estudiado asuntos militares, de seguridad, defensa y que recientemente publicó un polémico estudio sobre la identidad de los norteamericanos frente a la inmigración latinoamericana. Para efectos de esta investigación se analizará su propuesta relacionada con la política militar, que se basa en el cálculo y la estrategia, antes que en la concertación y la participación. Huntington se maneja dentro de la racionalidad total y el cálculo cuando asegura que las decisiones se dan como resultado de “*planificaciones llevadas a cabo por expertos, no como resultado de controversias, negociaciones y pactos entre funcionarios y grupos con perspectivas e intereses distintos*”¹⁷.

Distingue un contraste entre procesos de toma de decisiones ejecutivos y legislativos. Los primeros se dan cuando hay distribuciones jerárquicas de poder, cuando los valores y fines no son discutibles y “*cuando el rango de la elección posible es limitado*”¹⁸. En cambio los procesos son legislativos cuando el poder está más o menos distribuido de la misma forma, cuando hay desacuerdos entre valores y fines y, cuando hay muchas alternativas de elección.

La visión de Huntington no considera a actores externos, con intereses y modos de presión que participan e influyen en el proceso, sino que asegura que la decisión es producto de la estrategia de un actor que no interactúa, sino que calcula y maximiza. Es por tanto, una concepción racional plena, en la que el decidor cuenta con información perfecta que le permite optar por lo más conveniente para maximizar sus beneficios.

¹⁶ *Ibíd.*

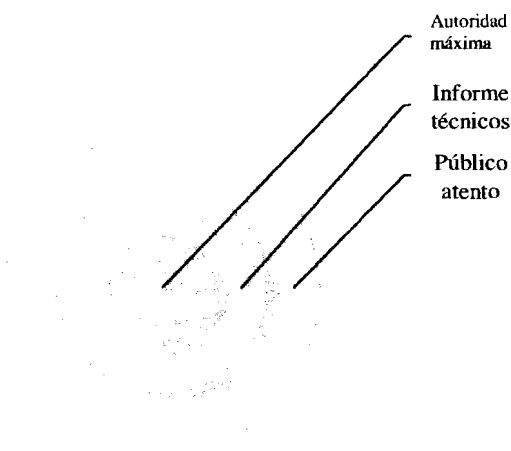
¹⁷ Allison, Graham. Ob cit. P. 228

¹⁸ *Ibíd.*

C) ROGER HILSMAN

Otro de los clásicos de la teoría de la toma de decisiones es Roger Hilsman, quien plantea una metodología de estudios que en cierto modo se asemeja a la de Lasswell, pues hace divisiones, esta vez no solo de las fases de elaboración de políticas, sino también de los actores. En su modelo de círculos concéntricos, Hilsman ubica a los actores del proceso en varios estratos, empezando por la autoridad máxima, sus asesores y los niveles de mayor jerarquía quienes se encuentran en el círculo central. Es en ese primer nivel, en ese núcleo en donde se gestan primariamente las políticas. En el segundo nivel están las organizaciones en cuyos informes suele basarse el tomador de decisiones para actuar, se trata de los ministerios, direcciones y departamentos técnicos especializados. El tercer y último nivel es el ámbito del debate público y en este círculo se ubican los grupos de interés, los congresistas, la prensa, los interesados, lo que Hilsman denomina "*público atento*"¹⁹. Las decisiones implican la interrelación de todos los miembros de los círculos.

Este modelo es aplicado universalmente debido a su fácil interpretación, y especialmente por la manera gráfica de analizar las posibilidades que tienen los actores de acceder al círculo central en donde se concentra el mayor poder. El gráfico de círculos es el siguiente:



¹⁹ Allison, Graham. La esencia de la decisión. Grupo Editor Latinoamericano. 1988. P. 230

D) HENRY MINTZBERG

Otro de los clásicos es Henry Mintzberg quien analizó los procesos de toma de decisiones que se presentan dentro de las organizaciones. Este autor de Teoría Organizacional también divide en fases al proceso decisional, al que califica como uno de los flujos fundamentales de las organizaciones.

Para Mintzberg la decisión va más allá de la selección de una posibilidad y “*abarca todos los pasos que se dan desde el momento en que se percibe el estímulo de acción hasta que se produce el compromiso de la acción a realizar*”²⁰. Es decir, el proceso es una dinámica que inicia con el o los estímulos que generan la necesidad de adoptar decisiones hasta que éstas finalmente se acogen, una dinámica muy parecida a la propuesta por Lasswell, solo que esta se circunscribe a las organizaciones.

Mintzberg estudió y describió los diez roles administrativos más comunes, destacando entre ellos los de toma de decisiones, que suponen la selección y asimilación de información para optar por nuevas metas. Señala que la autoridad y la comunicación facilitan dos flujos fundamentales: la toma de decisiones y la producción de servicios y mercancías. Esa toma de decisiones se realiza luego de un proceso que tiene tres fases en las que se dan siete tipos de actividades o rutinas, que no siempre son claramente marcadas y que pueden presentarse simultáneamente. Las fases y sus rutinas son las siguientes:

Fase de identificación de la toma de decisiones. Se percibe la necesidad de iniciar un proceso de decisión. Aquí se dan las dos primeras rutinas: *reconocimiento y diagnóstico*, mediante las cuales se percibe y valora la situación

Fase de desarrollo de soluciones. Se dan las rutinas de *búsqueda y diseño*, en las que se intenta encontrar soluciones entre alternativas disponibles y analizar la aplicación de medidas adecuadas según sea el caso.

²⁰ Mintzberg, Henry. La esencia de la estructura. En Bobadilla, Percy, compilador. Desarrollo Organizacional de las ONGs. Pact/Perú. 1997 P. 151

Fase de selección. Se realiza la *evaluación-elección* de soluciones disponibles y finalmente la *autorización*, en la que no se involucran los participantes del proceso de decisión.

Mintzberg asegura que los procesos pueden ser programados e imprevistos, rutinarios y ad hoc, es decir, que impliquen actividades previamente reguladas, o que requieran de una mínima estructuración. Y señala que las decisiones pueden ser de tres clases: de operaciones, administrativas y estratégicas o de excepción. Estos tres tipos de decisiones están vinculadas entre sí y atraviesan toda la organización.

Decisiones de operaciones: Son rutinas que se cumplen casi mecánicamente, como encender el computador o escribir un oficio con cierto formato. En este tipo de decisiones las fases (identificación, desarrollo y selección) están casi siempre preestablecidas de modo que el decidor (generalmente operarios) no tiene que seleccionar entre opciones.

Decisiones administrativas: Estas pueden ser coordinativas o excepcionales. *Las coordinativas* orientan y coordinan las decisiones de operaciones, se trata de decisiones que se toman en nivel administrativo y mediante las cuales se diseñan los procesos que deben seguir los restantes niveles de la organización. Este tipo de decisiones tienen un cierto grado de programación, pero no tan marcado como en el caso anterior. *Las excepcionales* son decisiones no programadas con consecuencias de poca trascendencia. No son tan rutinarias como las anteriores y tienen complejos niveles de reconocimiento, diagnóstico y selección. Este tipo de decisiones pueden surgir y extenderse en varios niveles jerárquicos.

Decisiones estratégicas o de excepción. Aquí el autor parte aclarando que no hay ninguna decisión que por sí misma sea estratégica, sino que el contexto lo determina. Este tipo de decisiones son las menos rutinarias de todos los procesos y requieren la participación gran cantidad de miembros de la organización -y de todos los niveles- quienes a su vez deben tomar decisiones de operaciones y administrativas para cumplir con la cadena decisionaria. Pueden surgir en cualquier nivel de la organización.

1.4.1.2 RACIONALIDAD LIMITADA

Esta primera parte del Estado del Arte se ha centrado en la descripción de teorías que trabajan bajo los supuestos de racionalidad perfecta y de división del proceso de toma de decisiones en varias fases. Estas tendencias teóricas se basan en la racionalidad total de los actores que participan en el proceso, o de un actor unitario que es el centro del proceso, que tiene acceso a información perfecta lo que le permite asignar distribuciones de probabilidad a cada opción que se le presenta y que hace cálculos de costo-beneficio antes de decidirse por lo óptimo. A partir de la consideración de estos supuestos, han surgido como respuestas modelos críticos que van desde aquellos que tienen una consideración más flexible de la racionalidad (supuestos de asimetría en la información, por ejemplo) hasta aquellos que se oponen radicalmente a la racionalidad perfecta por considerarla irreal y se basan en un tipo de racionalidad al que denominan limitada. Uno de los principales teóricos en esta tendencia es Herbert Simon, cuyo pensamiento se desarrolla a continuación.

A) HERBERT SIMON

Herbert Simon fue un economista, politólogo, psicólogo y científico social estadounidense que ganó el Premio Nobel de Economía en 1978 por su Teoría de la Gestión de la Firma, en la que rechaza los supuestos de racionalidad sustantiva y maximización de la teoría económica neoclásica.

Sus estudios del proceso de toma de decisiones en las organizaciones se basan en la premisa de que los directivos tienen muchos problemas para decidir debido que no poseen toda la información que requieren y que por eso no están en capacidad de maximizar, de escoger lo óptimo, sino la opción más satisfactoria. Es decir, los decisores apenas conocen algunas de las alternativas posibles porque muchas de ellas ni siquiera se han descubierto, así que tomando en cuenta esa pequeña parte del conocimiento que poseen, se ven en la necesidad de decidir. Entonces buscan lo satisfactorio, lo más bueno posible de lo que han analizado, lo que más se acerque a lo que idealmente consideran mejor, sabiendo que nunca podrán llegar a la optimalidad pues no cuentan con todos los recursos. Esa satisfacción se alcanza luego de

analizar todas las opciones disponibles y no es entendida como la primera o la única alternativa.

*Simon dijo que "Toda la racionalidad en el proceso de decisión es limitada. El gerente no maximiza, toma decisiones que lo satisfacen, descubre soluciones aceptables para problemas reales. Se contenta con alternativas satisfactorias"*²¹.

Planteó el supuesto de la racionalidad limitada o procedimental, que se refiere a los límites de conocimiento de los seres humanos que no permiten analizar las consecuencias exactas que ocasionaran sus actos. En una clara crítica a los modelos de predicción basados en la racionalidad sustantiva (o perfecta), Simon dijo que *"Especialmente, existen serios límites para predecir el futuro y las reacciones de los otros como respuesta a esas decisiones"*²² y además aseguró que el supuesto de racionalidad sustantiva no ayuda a tomar buenas decisiones que resuelvan problemas reales.

El autor hace énfasis en el proceso de aprendizaje colectivo que se logra a través del tiempo y mediante el cual los actores del proceso de toma de decisión -individuales o colectivos- -construyen criterios para calificar a una decisión de satisfactoria. Esto quiere decir que un mismo acontecimiento puede ser visto como satisfactorio o no, según el contexto en el que tenga lugar.

Herbert Simon da especial importancia al proceso de toma de decisiones en la gestión. Según él para comprender la gestión, *"hay que percibir de qué manera las personas resuelven realmente los problemas y toman decisiones"*²³, y queda claro que para tomar decisiones existen límites naturales del ser humano que es incapaz de conocer todas las alternativas posibles.

²¹ Herbert Simon, en www.mujeresdeempresa.com/management/management010404.htm

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

B) CHARLES E. LINDBLOM

Uno de los politólogos estadounidenses más importantes es Charles E. Lindblom, quien critica el supuesto de racionalidad sustantiva y la posibilidad de dividir al proceso de análisis de políticas en fases ordenadas. Para Lindblom la elaboración de las políticas públicas es un proceso sin principio ni fin en el que interactúan múltiples actores que no tienen acceso a información perfecta ni pueden atribuirle distribuciones de probabilidad a las opciones que manejan. Considera que límites de información, conocimiento, tiempo y recursos, afectan el proceso y que el cálculo racional probabilístico es irreal, que los decisores no calculan sino que buscan “*salir del paso*”, optando por una solución que realice comparaciones sucesivas y limitadas para simplificar el análisis y la toma de decisiones. Como propuesta a la racionalidad sustantiva introdujo el término de “*ajuste mutuo*” como una manera mediante la cual se resuelven problemas entre actores participantes en el proceso, sin la necesidad de la coordinación gubernamental²⁴, señala que éste “*juega un papel en el análisis y diseño de políticas tan o más importante que el de búsqueda y aplicación de teorías rigurosas para tomar decisiones racionales. La libre competición o cooperación toma el lugar del análisis.*”²⁵

Insistiendo en la incorporación de más actores de los que aparentemente son los que deciden, compara el proceso político con el sistema económico. Dice que así como en la economía están presentes millones de agentes que interactúan entre sí, en los sistemas políticos tienen lugares interrelaciones entre múltiples actores que no siempre son visibles y que quienes aparecen como los decisores son las minorías.

*“Las políticas públicas, de igual manera, son realizadas mediante un sistema político complejo y no pueden ser comprendidas básicamente viendo las acciones del Presidente Clinton, el Canciller alemán Kohl u otros altos oficiales de gobierno.”*²⁶

²⁴ Aguilar Villanueva, Luis, (Estudio introductorio y edición) en “El estudio de las Políticas Públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1992. Pág. 69

²⁵ Aguilar Villanueva, Luis. “Estudio introductorio” en www.

²⁶ Lindblom, Charles y Woodhouse, Edward. “El proceso de hacer políticas” En <http://ccp.ucr.ac.cr/cursos/decisiones/contenido/lec102.html>

Critica los análisis de política realizados por fases ordenadas y deliberadas, por considerarlos poco reales. Dice que el proceso es “*interactivo, sin principio ni fin*” y que por lo tanto no es factible separarlo para analizar individualmente lo que ocurre en cada fase. En su libro “*El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*” hace una crítica al análisis secuencial propuesto por Lasswell –descrito en el acápite 1.3.1.2. de esta tesis- y pone en duda que en la práctica se lleven a cabo procesos ordenados y racionales con fases perfectamente identificables que no se superponen ni se mezclan. Lindblom dice que, por ejemplo, una política pública no necesariamente surge de un “*problema*” como sugiere el método de análisis por pasos, sino que pueden surgir como resultado de oportunidades que se presentan.

“Dividir el proceso de la toma de decisiones en unidades hipotéticas es, por lo tanto, artificial y puede también demandar un costo intelectual muy grande si la búsqueda de elementos únicos de cada etapa oscurece los asuntos y fenómenos universales, tales como las inequidades sistemáticas que sesgan todo el proceso. El método por etapas también tiene el riesgo de suponer que la toma de decisiones procede a través de un proceso coherente y racional – como escribir un informe de un curso universitario con principio, centro y final, cada parte unida lógicamente a la siguiente. De hecho, la toma de decisiones rara vez sucede así (...)”²⁷

Lindblom enfatiza en la necesidad de incorporar en el análisis las relaciones de conflicto y cooperación de los actores, las presiones electorales, los límites de la burocracia, las influencias de los grupos de interés, problemas de inequidad social, la participación de la empresa privada y los propios límites al conocimiento del ser humano, factores que se entrelazan en un proceso “*muy complejo, sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos.*”²⁸

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Lindblom, Charles. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1991. Pág. 13

C) PERSPECTIVA COGNITIVA

Esta perspectiva se centra en el análisis de las características emocionales, ideológicas, la personalidad e intelecto de un actor único que toma las decisiones. La hipótesis en este caso es que *“todos los seres humanos poseen una capacidad cognitiva limitada y deben necesariamente simplificar los problemas complejos”*²⁹

El modelo establece que hay tres factores que pueden afectar la toma de una decisión y que son:

1. La manera como se define el problema, es decir, cómo afronta los casos el decidor, la importancia que le da;
2. El interés y la capacidad de asimilar la información de la que dispone para establecer las posibles consecuencias de las acciones que tome;
3. La desinformación y el nivel de incertidumbre

Una novedad que introduce esta perspectiva es la consideración de los niveles de stress que afronta el o la tomadora de decisiones, que se traducirían en cambios emocionales que podrían afectar la elección de alguna opción.

Toma en cuenta también la sobrecarga de la información y la incertidumbre que no permite discriminar entre información de buena y mala calidad. El profesor James F. Miskel señala que *“puede haber disponible tanta información compleja y conflictiva que resulte extremadamente difícil distinguir entre la información crítica y extraña de los datos falsos”*³⁰. Muchos teóricos han realizado estudios al respecto, mediante los cuales han tratado de explicar la forma como los tomadores de decisiones enfrentan la incertidumbre; tres de ellos son Snyder, Bruch y Sapin³¹ quienes señalaron estas formas de minimizar la tensión psicológica, que no necesariamente significan una ayuda para manejar el proceso:

²⁹ Miskel, James. Cuatro perspectivas sobre la toma de decisiones. En <http://www.nwc.navy.mil>

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Citado por Alexander L. George en *La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Grupo Editor Latinoamericano. 1991. P. 47

a) *El retraso calculado*, es decir, demorar la acción lo más posible hasta que el problema se arregle solo, algo que no siempre suele pasar;

b) *El retraso defensivo*, cuando el decidor considera que no hay urgencia en actuar, sino que se puede esperar a tener más información, olvidándose del tema para encargarse de otro.

Es decir, que mediante la adopción de alguna de estas dos maneras de retrasar la decisión, la autoridad busca, conciente o inconcientemente, ganar tiempo y posponer su acción. El modelo explicaría entonces las reacciones ambiguas de ciertas autoridades que actúan de manera contraria a las recomendaciones técnicas o que simplemente no actúan frente a una situación determinada.

La perspectiva cognitiva ha sido centro de interesantes críticas como la de Casar y González quienes señalan:

*“La preferencia presidencial hacia una decisión determinada se explica no solo por los objetivos, intereses o valores del presidente de turno, como afirmaría el modelo psicológico, sino por la percepción que se tenga de los intereses o demandas que sostienen un conjunto de actores sociales y por la cultura política”*³²

Los críticos por tanto, van más allá de los intereses personales de un actor unitario que toma la decisión y consideran variables externas al sujeto, como las presiones sociales y la cultura política, dos aspectos sumamente interesantes que no son considerados en el modelo cognoscitivo y que sin lugar a dudas intervienen en el proceso decisionario.

³² Citado por Roberto Russel. Ob cit. P. 263

D) GRAHAM ALLISON

Uno de los más importantes pensadores de la Teoría de la Toma de Decisiones es Graham. T. Allison, quien propuso tres modelos aplicables especialmente a las relaciones internacionales, que utilizan como supuestos tanto la racionalidad limitada como la instrumental. En su libro más influyente “*La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*”, escrito en 1971 y reeditado en 1999, expone tres modelos que buscan analizar la forma como Estados Unidos y la Unión Soviética estudiaron diferentes opciones y finalmente tomaron decisiones durante los trece días de la crisis de los misiles en Cuba. El libro fue pensado para explicar las decisiones en la política internacional de Estados Unidos sobre la seguridad nacional, pero los modelos propuestos por Allison han sido aplicados a múltiples áreas de ciencia política y estrategia militar.

EL MODELO I O ACTOR RACIONAL

En el *Modelo I o Actor racional* Allison explica el proceso de toma de decisiones por parte del Estado como “*aquellos actos que más o menos conllevan a un propósito*”³³, ese propósito es el que racionalmente significa el mayor beneficio para el actor, es decir, que representa la opción óptima. Según el modelo clásico, el tomador de decisiones cuenta con toda la información que necesita para elegir la decisión que ofrezca mejores resultados y, estableciendo una relación entre fines deseados y medios disponibles, maximiza los beneficios que pretende obtener. Se trata de un actor unitario que puede ser la nación o el gobierno, con “*un conjunto de fines específicos (...); un conjunto de opciones percibidas; y una estimación única de las consecuencias que siguen de cada alternativa*”³⁴. De acuerdo al autor, el actor racional actúa en función a las amenazas u oportunidades que presente en un momento determinado el mercado y selecciona entre varias, la alternativa maximizadora, “*cuyas consecuencias se colocan más alto con referencia a sus fines y objetivos*”³⁵. El actor conoce sus objetivos estratégicos, actúa coherentemente en base a ellos y toma decisiones únicas y racionales. La suma de estas decisiones individuales produce decisiones colectivas.

³³ Allison, Graham, citado en www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/api-s/3trimes97/mccoll.htm

³⁴ Allison, Graham. *La esencia de la decisión*. Grupo Editor Latinoamericano. 1988 P. 65 *Ibíd.* P. 66

³⁵ *Ibíd.*

Las consideraciones que hace Allison en su modelo se basan claramente en la racionalidad sustantiva, que plantea situaciones en las que el tomador de decisiones elige lo óptimo pues conoce todos los eventos posibles, puede asignarles distribuciones de probabilidad, sabe cuáles son todas las acciones que puede adoptar ante dichos eventos y puede asignar valores de consecuencia para todas las acciones en cada uno de los eventos. Este modelo teóricamente interesante tiene críticas que lo consideran irreal, por ejemplo se señala que:

“Es poco factible (...) que un individuo actúe frente al mundo político, basado solamente en un cálculo racional individual”³⁶.

Ante las múltiples críticas Allison admite que el Modelo I no considera que *“las decisiones de un gobierno reflejan rara vez un conjunto único, coherente y congruente de estimaciones acerca de los intereses de seguridad nacional”³⁷*, no obstante a ello insiste que el modelo tiene la ventaja de *“suministrar una aproximación sencilla, permitiendo que el analista piense en lo que haría si fuera el enemigo”³⁸*.

MODELO II O PROCESO ORGANIZACIONAL

En el planteamiento de su segundo modelo, Allison reconoce que las decisiones de gobierno no son únicamente tomadas por una autoridad superior y asesores que tienen información total para maximizar el interés nacional, e introduce a las organizaciones como parte del proceso. En el *modelo II o Proceso organizacional* hace consideraciones importantes respecto a las organizaciones, pero mantiene el supuesto de que la suma de las partes conforma el todo. Así, señala que:

“(...) un gobierno consiste en organizaciones existentes, cada una de las cuales posee un conjunto fijo de programas y procedimientos operativos estandarizados. La conducta de tales organizaciones -y en consecuencia del gobierno mismo- referida a

³⁶ Heras, Lucía. Cultura política: el estado del arte contemporáneo. En <http://convergencia.uaemex.mx/rev30/30.pdf/leticia.pdf>

³⁷ Allison, Graham. Citado en http://www.sepiensa.cl/istas_articulos/especiales_sepiensa/2003/politica_internacional/red/20030327.htm

³⁸ Allison, Graham. La esencia de la decisión. Grupo Editor Latinoamericano. 1988 P. 44

*un asunto dado en una instancia particular está entonces determinada primariamente por las rutinas establecidas en esas organizaciones antes de esa instancia*³⁹.

En el Modelo II Allison incorpora criterios de la Teoría Organizacional que sirven para entender la participación de las organizaciones en el proceso de toma de decisiones. Explica que éstas tienen cierto nivel de independencia, cuentan con programas y procedimientos estandarizados, es decir, rutinas que predeterminan las acciones que toman los gobernantes. El Modelo prevé que los decisores de alto rango no siempre pueden tener el conocimiento que necesitan para elegir, por lo que dependen de las organizaciones (departamentos, ministerios de gobierno) que cuentan con técnicos especializados que aportan con conocimiento que ayuda a decidir.

El profesor James F. Miskel, en su artículo "Cuatro perspectivas sobre la toma de decisiones" dice que *"numerosas cuestiones -y a veces todas- que enfrentan los líderes en un gobierno son de naturaleza inter-gubernamental, es decir, comprenden a más de un organismo"*⁴⁰. Esta situación no siempre es tan evidente, en muchas ocasiones los tomadores de decisiones creen que están actuando como el Actor racional del modelo I, cuando en realidad lo que están haciendo es siguiendo el procedimiento estandarizado de una organización⁴¹, o de varias, que son coordinadas por un grupo de líderes.

Sin embargo no siempre las organizaciones tienen la información requerida, o incluso teniéndola, no siempre se canaliza adecuadamente; de allí que Allison señala que a través del tiempo éstas se van especializando, van cambiando sus procedimientos debido a varias razones, entre ellas el aumento o prolongada restricción de presupuesto y fracasos dramáticos en el funcionamiento⁴². En *"La esencia de la decisión"* Allison aclara que la fuente más importante de las perspectivas de este modelo es la rama de la Teoría Organizacional que se centra en la toma de decisiones en las organizaciones.

³⁹ *Ibíd.* P. 116

⁴⁰ En <http://www.nwc.navy.mil>

⁴¹ Farrel & Chaloupka: "Four perspectives on decision making and execution in National Security Organizations.

Citado en <http://www.revistamarina.cl/revistas/1998/2/thauby.pdf>

⁴² Allison, Graham. *La esencia de la decisión*. Grupo Editor Latinoamericano, 1988. P. 137,138

MODELO III O POLÍTICA GUBERNAMENTAL

El tercer modelo de Allison es llamado *Política gubernamental* y va más allá de los dos modelos explicados anteriormente. El *Modelo III* considera que en el proceso de toma de decisiones participan muchos actores -ya no un único actor racional ni las organizaciones del gobierno-, que tienen múltiples intereses, que prestan atención a varias estrategias al mismo tiempo y que toman decisiones a través de la negociación y del cálculo político. El autor explica que:

“El ‘creador’ de la política gubernamental no es un fabricante de decisiones calculador, sino más bien un conglomerado de grandes organizaciones y de actores políticos que difieren substancialmente acerca de lo que sus gobiernos deberían hacer en relación con algún asunto en particular y que compiten en el intento de influir tanto en las decisiones como en las acciones de sus gobiernos”⁴³

En este modelo el autor pone especial énfasis en las relaciones de poder que se dan entre los actores, sus intereses ocultos, su sentido de competitividad, sus alianzas y compromisos, que van más allá de la racionalidad y el proceso organizacional, descritos en los dos primeros modelos. Mediante la Política Gubernamental Allison explica que lo que mueve a actuar a los actores del proceso es el poder y la destreza, que les importa más el control sobre alguna etapa de decisión que las opciones analizadas con calma luego de un procedimiento de selección⁴⁴. El modelo III pues, va más allá de las elecciones racionales de un actor unitario, de los procedimientos organizacionales y se centra en el papel e influencia de los actores claves del proceso, es decir de los jugadores y sus juegos. Se trata de un modelo con un *“ingente contenido empírico y énfasis en lo descriptivo (...) es un modelo adaptativo, sustentado en sistemas flexibles basados en la información obtenida de los errores, procurando evitar el máximo de los fracasos”⁴⁵*

⁴³ Allison, Graham y Halperin, Morton. Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas. En Vásquez, John (compilador). Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos. Editorial LIMUSA. 1994 P. 200

⁴⁴ Allison, Graham. La esencia de la decisión. Grupo Editor Latinoamericano. 1988. P. 215, 216

⁴⁵ Medina, César. La toma de decisiones en un mundo posmoderno: de la racionalidad al caos. En www.azc.uam.mx

La apertura a diversidad de actores y formas de presión, propuesta por Allison cuenta con adeptos como Roberto Russel quien en su obra *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina* dice que:

“Los actores gubernamentales externos y los no gubernamentales (...) participan en el proceso decisorio ejerciendo influencia a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores -en otras palabras como ‘unidad última de decisión’-, dado que carecen de la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad.”⁴⁶

TABLA No. 1: MATRIZ TEÓRICA DE LA TOMA DE DECISIONES

	SUPUESTO	AUTOR	IDEAS PRINCIPALES	COMENTARIOS	APLICACIÓN
1.	Racionalidad sustantiva	Harold Lasswell	Propuso el concepto Ciencias de políticas como una visión multidisciplinar del análisis de la toma de decisiones	Énfasis en la utilización de métodos cuantitativos para lograr decisiones eficientes	Metodología didáctica de división del proceso de decisiones en fases secuenciales
2	Explora la racionalidad sustantiva y la limitada	Gram. T. Allison	Tres modelos de decisión: Actor racional; proceso burocrático y política gubernamental.	Los modelos de relaciones internacionales consideran contextos institucionales más abiertos que en los contextos políticos	Casi de manera exclusiva para las relaciones internacionales

⁴⁶ Russel, Roberto. Ob cit. P. 256

				internos de decisión	
3	Racionalidad sustantiva	Samuel Huntington	Política militar que se basa en el cálculo y la estrategia, más que en la concertación y la participación	No considera a actores externos, sino a un decisor que planifica estrategias y no interactúa	Especialmente en el campo militar
4	Los actores ocupan diferentes niveles de decisión	Roger Hilsman	Hay tres niveles de toma de decisiones, graficados en tres círculos concéntricos. En el círculo interior está el poder central que elabora las políticas, en el siguiente los técnicos y asesores y en el último el público, la sociedad civil.	Es útil gráficamente para simplificar las relaciones de poder	El organigrama de círculos concéntricos es muy utilizado en administración
5	Las decisiones son producto de un proceso prescrito y racional	Henry Mintzberg	Propone tres fases con siete tipos de actividades o rutinas, que no siempre son claramente marcadas y que	En la práctica es muy difícil distinguir entre fases, las cosas suceden todas al mismo tiempo, se superponen.	Exclusivamente para análisis organizacionales en los que aspectos políticos son factores externos

			pueden presentarse simultáneamente		
6	Racionalidad limitada	Herbert Simon	La racionalidad sustantiva es un mito, existen limitaciones, no hay información perfecta. Los decidores no maximizan sino que buscan soluciones “satisfactorias”	Surge como una crítica a la racionalidad sustantiva	Campos prácticos antes que aplicaciones teóricas
7	Racionalidad limitada	Charles E. Lindblom	Los decidores no hacen cálculos costo-beneficio, buscan “salir del paso”. El proceso de decisiones no es racional ni ordenado, sino muy complejo	Crítica la división de la elaboración de políticas en fases. El sistema político es tan complejo como el económico en donde todos los actores influyen en las decisiones	Estudios de políticas públicas
8	Racionalidad limitada	Snyder, Bruch y Sapin	Análisis de las características emocionales, ideológicas, la personalidad e intelecto de un actor único que toma las decisiones	Considera únicamente factores internos del decidor, no aspectos externos como presiones sociales o cultura política	Interesante para análisis o perfil psicológico de un tomador de decisiones

Como se ve la toma de decisiones es un campo que ha sido explorado desde múltiples puntos de vista. Aunque ciencias como la psicología social, la estadística y la economía se han interesado en el tema, es probable que quienes hayan destinado más recursos para su análisis sean las ciencias políticas y la teoría de las organizaciones. Ambas visiones podrían ser de mucha utilidad para esta investigación que se centra en una organización pública. Así por ejemplo, la teoría organizacional podría ayudar a conocer con detenimiento las circunstancias que suceden dentro del Municipio de Quito que será objeto de este estudio, analizar sus procesos operacionales, administrativos, la función de la burocracia y los canales de comunicación que permiten que las autoridades decidan. Estos son sin duda aspectos muy importantes de examinar, no obstante, ello se desviaría del objeto de estudio que pretende más bien conocer los procesos que se dan dentro y fuera del Municipio, en tanto entidad pública estatal que elabora políticas públicas, por lo que para efectos de esta tesis, no importa tanto su funcionamiento administrativo, sino el rol político que desempeña. De allí que los modelos de la teoría organizacional no serán utilizados en esta investigación que más bien recurrirá a la utilización de aspectos relevantes de las ciencias políticas.

Con respecto a la Ciencia Política, se pueden identificar dos corrientes conceptuales que se basan una en la racionalidad sustantiva, que utiliza modelos cuantitativos para lograr decisiones óptimas, y otra, basada en la racionalidad limitada que busca describir y entender los procesos usando métodos cualitativos. Ambas visiones se complementan con el fin de obtener un panorama general de la situación, en donde no solo se conozcan los actores y estímulos que intervienen en la toma de decisiones, sino que se obtenga un exhaustivo análisis de los resultados, esto es, de las implicaciones en términos de costo-beneficio, de las decisiones implementadas. Sin embargo no siempre es posible contar con las ventajas analíticas de ambas visiones debido a las restricciones de tiempo y presupuesto que suelen tener las investigaciones y a las propias concepciones de los investigadores. Precisamente por esas razones, este trabajo optará por realizar un análisis enmarcado en el supuesto de que existen límites a la racionalidad y que, dado el caso de estudio, más importante que analizar los resultados (usando métodos cuantitativos), es sustancial conocer las interacciones entre los participantes que hicieron posible que se opte por unas alternativas en lugar de otras, usando para ello métodos netamente cualitativos. De allí que en esta investigación se optará por el uso de métodos cualitativos en el marco de la racionalidad limitada.

En ese contexto el trabajo empezará con un estudio de caso que examinará el proceso de elaboración de la política pública de seguridad ciudadana en el Municipio de Quito, pero antes de ello se hará una breve revisión teórica de la concepción que se manejará de la seguridad y que comprenderá la segunda parte de este estado del arte.

1.4.2. SEGURIDAD CIUDADANA

Una vez definido el campo de estudio referente al proceso de elaboración de políticas públicas, esta segunda parte hace una revisión teórica sobre las principales concepciones de la seguridad ciudadana, desde aquellas que la ven como una respuesta a problemas de salud pública, hasta las que la consideran un derecho colectivo. Será una exploración descriptiva y analítica que inicialmente hará un recorrido por los nuevos enfoques que se dan a temas tan antiguos como la violencia y la seguridad y que finalizará con un razonamiento crítico que permitirá adoptar una opción teórica.

RESPUESTA A LA VIOLENCIA

La violencia es un fenómeno presente en las todas las sociedades, sin embargo la forma de analizarla ha tomado caminos tan variados como variadas son las visiones del mundo, las realidades sociales y los paradigmas de los investigadores; el análisis sobre violencia ha pasado por perspectivas de psicología social, estrategia militar, como atentado a los derechos humanos, como problema de salud pública y como parte de la estructura social que imposibilita y retarda el crecimiento económico y social. Este último enfoque es el de la violencia estructural, que considera que muchas sociedades viven una condición de violencia sistemática que afecta a la ciudadanía pues frena su proceso de desarrollo en la concepción más amplia que pueda tenerse sobre el tema. Este tipo de violencia no se refiere a la lucha entre individuos, sino más bien a las desigualdades e injusticias ocasionadas por sistemas sociales generalmente cerrados que imposibilitan un desarrollo simétrico de las capacidades y potencialidades de las y los ciudadanos. En palabras de Johan Galtung, la violencia estructural o indirecta se refiere a lo siguiente:

“(...) Es propia de las estructuras sociales que soportan algún tipo de desigualdad: económica, política, social, militar, cultural”⁴⁷

Por ser América Latina el continente con mayor desigualdad en el mundo⁴⁸, la teoría de la violencia estructural ha tenido mucho auge en la región. Así, el filósofo jesuita peruano Felipe Mac Gregor, uno de los pensadores que más profundizó en el tema, señaló:

“La máxima expresión de violencia es la injusticia del orden existente y, por consiguiente, la búsqueda de la paz es trabajar para que desaparezca la violencia en sus diversas formas”⁴⁹

Sin embargo al parecer esta no es la concepción predominante en las actuales políticas públicas que buscan disminuir la violencia. En efecto, la visión que está detrás de los programas y políticas promovidos por los organismos multilaterales más influyentes en países como el Ecuador, es la de la violencia no solo como una cuestión estructural, sino como un problema de un área específica que en este caso es la salud pública. Uno de los organismos que defiende esta última concepción es la Organización Mundial de la Salud OMS/OPS que desde los años 80 ha buscado darle una respuesta a la violencia. Para la OMS/OPS la violencia es:

“El uso intencional de la fuerza o poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”⁵⁰

La OMS presenta un enfoque salubrista que considera violencia a hechos intencionales relacionados con el aspecto físico que puedan causar trastornos, pero deja muchas dudas respecto a actos no intencionales que son considerados violentos, dos de ellos pueden ser los accidentes de tránsito y las quemaduras. Así que el hecho de considerar que la intencionalidad está directa y necesariamente relacionada con un acto violento es una

⁴⁷ <http://animadores.iespana.es/animadores/edupaz/edupaz04.html>

⁴⁸ Según informes del Banco Interamericano de Desarrollo. Al respecto ver <http://www.upaz.edu.uy/ges/libros/online/cap5.htm>

⁴⁹ Mac Gregor, Felipe. En <http://www.nocheyniebla.org/casotipo/bojaya/07anexos.pdf>

⁵⁰ Etienne G. Krug, Dahleberg Linda, Mercy James, Zwi Anthony y Lozano Rafael, en Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Mundial de la Salud, 2003. P. 5

cuestión que lleva a pensar que la visión de la OPS es limitada. No obstante a ello el concepto salubrista es uno de los más usados internacionalmente, e incluso el Banco Interamericano de Desarrollo, BID⁵¹ se basa en esta concepción en sus informes. Pero da la impresión que esta visión, que pudiera considerarse rígida, se está flexibilizando pues en una conferencia de Alberto Concha Eastman, consultor de la OMS/OPS, la definición de violencia explicada incorporó un interesante enfoque que no se incluye en el concepto general dado por la organización. Eastman dijo:

*“Violencia es el uso intencional de la fuerza física o el poder real o por amenaza, contra la persona misma, contra otra persona, o contra un grupo o comunidad que puede resultar en o tiene alta probabilidad de resultar en muerte, lesión, daño psicológico, problemas de desarrollo (...)”*⁵².

El reconocimiento de la violencia como un problema de desarrollo⁵³ es muy importante para efectos de análisis pues es el enfoque que da el BID. Nuevamente se nota la estrecha interrelación en las concepciones de las dos organizaciones internacionales que, como se ha mencionado ya, están interesados en incorporar el tema de la violencia a la agenda pública. El Banco Interamericano de Desarrollo señala:

*“La violencia obstaculiza el crecimiento económico porque, entre otras razones, reduce la formación de capital humano, disminuye las oportunidades de inversión nacional y extranjera, reduce la productividad de las mujeres y absorbe muchos recursos que de otra forma podrían utilizarse en forma más productiva.”*⁵⁴

Otros autores están también interesados en la relación entre violencia y desarrollo. Por ejemplo Buvinic, Morrison y Orlando señalan que la violencia es “*el uso o amenaza de uso,*

⁵¹ <http://www.iadb.org/sds/soc>

⁵² Concha Eastman, Alberto, en la conferencia de presentación del Informe mundial sobre violencia y salud de la Organización Panamericana de la Salud realizada en FLACSO Ecuador el 25 de agosto del 2003

⁵³ La concepción de desarrollo que se maneja en este y otros discursos de organizaciones internacionales es básicamente económica, pues se considera que los recursos que los gobiernos utilizan en combatir o prevenir la violencia, podrían ser utilizados en programas de mayor rentabilidad. Esa relación de violencia y desarrollo económico, no es necesariamente la visión de la autora de este estudio.

⁵⁴ <http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/pec0199.pdf>

*de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño*⁵⁵ y en sus varias manifestaciones (homicidio, robo, secuestro, violencia doméstica) es uno de los mayores obstáculos al desarrollo y bienestar de la población de América Latina.

Siguiendo en la misma línea vale decir que en 1996 la Asamblea Mundial de la Salud consideró necesario establecer tipologías de la violencia. Así la Organización Panamericana de la Salud estableció tres tipos generales de violencia: auto infringida, interpersonal y colectiva; la primera se refiere al *“comportamiento suicida y auto lesiones”*⁵⁶, la segunda a la violencia familiar y comunitaria y, la tercera, la violencia colectiva se subdivide en violencia social, política y económica, estas sub categorías *“indican los posibles motivos de la violencia cometida por grupos más grandes de individuos o por el Estado”*⁵⁷. La violencia social se refiere a actos delictivos cometidos por grupos organizados; la violencia política a guerras y conflictos relacionados con el Estado y la violencia económica a *“ataques por parte de grupos más grandes motivados por el afán de lucro económico”*⁵⁸

Con base en esta tipología varios autores han desarrollado los conceptos a los que éstas hacen referencia. Uno de los autores que más ha profundizado al respecto es Fernando Carrión quien señala con más detalles a lo que se refiere cada tipología de violencia. Por ejemplo en cuanto a la violencia social dice lo siguiente:

*“Erosionan la ciudadanía, se caracterizan por ser difusas, ubicuas y por provenir de múltiples causas. Van desde aquellas que se relacionan con problemas biológicos y psicológicos a las que surgen de ciertas interacciones entre personas y de éstas con sus ambientes concretos”*⁵⁹.

La definición de Carrión incorpora a la ciudadanía como actor explícito, un aspecto fundamental que no consta en la sub categorización de la OPS y que resulta relevante en tanto

⁵⁵ Buvinic, Morrison, Orlando. Violencia, crimen y desarrollo social en América latina y el Caribe. En Carlos Sojo, editor. Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas. FLACSO Costa Rica/Banco Mundial. 2002.P. 317

⁵⁶ Etienne G. Krug, Dahleberg Linda, Mercy James, Zwi Anthony y Lozano Rafael, en Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Mundial de la Salud, 2003. P. 6

⁵⁷ *Ibíd.* P. 7

⁵⁸ *Ibíd.* P. 7

⁵⁹ Carrión, Fernando. De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En Carrión, Fernando (editor) Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?. FLACSO Ecuador, OPS/OMS. P. 30

la consideración de los y las ciudadanos como víctimas colectivas, sirve como referente para la posterior incorporación como parte de la solución del problema.

Sobre violencia social también han elaborado conceptos organismos como las Naciones Unidas, que en el Proyecto regional de gobernabilidad local que fue presentado en septiembre del 2003 en Quito, propone entender la violencia social de la siguiente manera:

*“Se entiende por violencia social aquella generada por la ruptura de los controles y reglas sociales que generan comunidad, como resultado de factores generalmente exógenos como la llegada de grupos de narcotraficantes los cuales introducen normas de comportamiento social diferentes y disruptivas, generalmente guiadas por la cultura del dinero fácil y del poder por el dinero”.*⁶⁰

Esta visión coincide con la de Fernando Carrión especialmente en aspectos como la inclusión de la ciudadanía como actor clave, e introduce actores externos como causa de la violencia. Pero hay más. A partir de estas tipologías se han desarrollado importantes formas de entender a la seguridad ciudadana. Así en el Informe sobre seguridad ciudadana y violencia que servirá de referencia estadística en acápite posteriores, se hace alusión a lo siguiente:

*“Se refiere a una violencia en particular (social) y (...) tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación positiva (seguridad) y no negativa (violencia)”*⁶¹.

Ésta es una definición bastante amplia que incorpora una consideración especial y que es el tratamiento del tema de la violencia desde un punto de vista positivo que es la seguridad. Es decir, proponen mirar la otra cara de la moneda y en lugar de combatir la violencia (lo que suele hacerse con el uso de métodos violentos) pretenden promover una cultura de seguridad.

Hasta el momento las concepciones se han enmarcado en el análisis y descripción de características, en la identificación del problema como un factor que afecta el desarrollo. No

⁶⁰ Proyecto regional de gobernabilidad local. La violencia urbana y políticas públicas en Bogotá: lecciones aprendidas. Septiembre 2003. Archivo electrónico

⁶¹ Arcos, Carlos, Carrión, Fernando, Palomeque, Edison. Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999. FLACSO-Ecuador. P. 15

obstante otras corrientes interesantes provenientes de las organizaciones defensoras de los derechos ciudadanos, empiezan a incorporar activamente el papel de la ciudadanía. Un ejemplo de ello, es la definición dada por Fernando Arellano Ortiz, que señala:

“Se debe entender como seguridad ciudadana, el elemento de orden público que nos permite ejercer nuestros derechos y deberes sin ser, ni sentirnos víctimas de amenazas generadas por acciones de otros seres humanos. La seguridad ciudadana, entonces, es un estado de bienestar determinado por el conjunto de medidas destinadas a proteger a la población de los riesgos que se presentan por la falta de equidad, justicia, libertad, democracia y tolerancia”⁶².

Esta es una visión mucho más amplia de la seguridad que no solo incorpora a los y las ciudadanas como víctimas, sino que los reconoce como parte activa, fundamental en la prevención de la violencia y promoción de la seguridad, al reconocer que no solo tienen derecho sino también deberes⁶³. Por lo tanto la seguridad ciudadana debería verse como un complemento de la labor que realiza la fuerza pública, pero para esto se hace necesaria la internalización de los derechos y deberes de la ciudadanía.

La seguridad ciudadana surge de la intención de dar un nuevo enfoque al tratamiento del delito por parte de los gobiernos. Así mediante medidas de control y prevención que tienen como base la participación de la ciudadanía, éstos han adoptado políticas que se enmarcan en los denominados *“movimientos de la nueva prevención”*⁶⁴. El enfoque surgió como respuesta a la consideración de que la violencia no es estática ni única sino que se manifiesta de manera diferente en cada localidad, por lo que, el tratamiento de esos tipos de violencia no debería provenir de un centro único nacional, sino de instituciones próximas a la ciudadanía. Es por tanto una visión no tradicional que se refiere más a la convivencia antes que a la seguridad externa, tal como lo indica Fernando Carrión en su artículo *“Seguridad Ciudadana y Policía”*:

⁶² Arellano Ortiz, Fernando. Las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y normas mínimas de convivencia. En www.clubdeanunciantes.com

⁶³ Al respecto ver Rivera, Fredy. Violencia y seguridad ciudadana. En www.flacso.org.ec/docs/artvioyse.pdf

⁶⁴ Arellano Ortiz, Fernando. Las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y normas mínimas de convivencia. En www.clubdeanunciantes.com

“La seguridad ha transitado desde la seguridad nacional, cuyo objetivo era la soberanía del Estado, ejercida a través de la defensa de la integridad territorial frente al enemigo externo. La institucionalidad que asumía esta política fueron las FFAA y los Ministerios de Defensa. Luego vino la llamada seguridad pública que tenía como objetivo el mantener el orden público del Estado a través de la eliminación del llamado enemigo interno. El marco institucional se componía por una policía y un sistema legal nacionales. Y hoy estamos entrando al campo de la seguridad ciudadana donde el objeto es la convivencia y la tolerancia interpersonales; siendo el Estado el garante del respeto al derecho y al deber de las personas. La política de seguridad ciudadana es asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, que vienen de la reforma del estado mediante: la descentralización y la modernización”⁶⁵.

El tratamiento de la seguridad ciudadana incluye una terminología distinta en la que sobresale la concepción de convivencia, es decir de armonía, o de aquello que Felipe Mac Gregor llamó “cultura de paz”, es decir una forma de vida en la que prevalezca la *“libertad, la justicia, la democracia, la tolerancia y la solidaridad”⁶⁶.*

Queda claro, entonces que la concepción de seguridad no se limita a la represión *“sino que debe crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas”⁶⁷* que vaya más allá de la acción policial y que busque redireccionar esa acción hacia la ciudadanía, con el objetivo de ayudar a construir y fortalecer el capital social⁶⁸, es decir, la confianza mutua, erradicando el miedo al libre tránsito y convivencia.

Esa es la manera como se concebirá a la seguridad ciudadana en esta investigación, como un asunto público, en el que los y las ciudadanas, colectiva e individualmente, son actores principales del problema y por tanto, son parte activa de la solución, que en este caso se presenta como una política pública. Esta noción amplía la consideración de la ciudadanía

⁶⁵ Carrión, Fernando. “Seguridad Ciudadana y Policía”. Publicado el 27 de noviembre de 2004 en Diario Hoy

⁶⁶ Tomado de www.udep.edu.pe/publicaciones/desdelcampus/art473.html

⁶⁷ De la Vega Pablo, coordinador del Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S. J.” Boletín de prensa del 26 de febrero del 2003 en <http://www.geocities.com/shinallatak/policializacion.htm>

⁶⁸ El concepto de capital social ha sido definido de múltiples maneras, en esta tesis se lo entiende como la confianza que se establece a partir de la interacción social entre individuos de una misma comunidad que son vistos por ellos y por los demás como relativamente iguales.

como receptora de política y la involucra como creadora de ésta y por tanto como parte del complejo proceso de toma de decisiones que será objeto de este análisis.

1.5. HIPÓTESIS

La investigación partirá de la premisa de que en el Municipio de Quito no existen procesos secuenciales y ordenados de tomar decisiones, que no son lineales sino que son procesos "*sin principio ni fin*"⁶⁹ en los que interactúan simultáneamente actores con información imperfecta y asimétrica. La premisa busca aproximarse a la realidad del caso de estudio, es decir del Municipio de Quito, un organismo público en donde coexisten el poder político y el técnico y que periódicamente, es decir cada cuatro años, atraviesa un proceso de renovación política. Ambas situaciones –es decir, la dualidad política-técnica y la renovación constante de la que es sujeto el Municipio- enriquece el proceso de análisis pues incorpora al estudio una multiplicidad de actores internos y externos al gobierno local, que se involucran política y técnicamente y que de hecho participan en la toma de decisiones, aunque sus influencias no sean reconocidas por los procesos formales que describen los mecanismos decisorios.

Condiciones como estas hacen que los procesos del Municipio no sean lineales, y por tanto, es poco real el análisis que observa a los acontecimientos como si fueran una secuencia ordenada y precisa. Uno de los autores que ha desarrollado esta concepción es Charles E. Lindblom, quien reconoce "*la naturaleza poco práctica de la formulación de políticas absolutamente racional y describe un proceso más conservador de formular las decisiones*"⁷⁰. Dicho proceso reconoce que variables como el tiempo, conocimiento y costo impiden que los decidores identifiquen todas las opciones existentes y sus respectivas consecuencias por lo que en la práctica es imposible que realicen un cálculo costo-beneficio para elegir la opción óptima entre todas las disponibles.

Y va más allá, reconoce que las políticas que implementan los decidores no siempre han sido diseñadas por ellos o sus asesores, sino que son el resultado de pequeños incrementos realizados a decisiones tomadas por sus antecesores. Lindblom dice que las políticas son

⁶⁹ La frase es de Charles E. Lindblom

⁷⁰ Vargas, Alejo. "¿Qué tanto influye la sociedad en las políticas públicas?". Almudena Editores. Bogotá 1991. Pág. Págs. 171

realizadas diariamente, paso a paso, mediante acuerdos e interacciones que suceden como parte del “*juego del poder*” y que la labor de los decidores es hacer pequeños incrementos a aquello efectuado o diseñado por gobiernos anteriores⁷¹.

Esa concepción de análisis propuesta por Lindblom parecería ajustarse a las descripciones brevemente descritas de las lógicas que suceden dentro del Municipio de Quito. Es decir se parte de la concepción de que el proceso de decisiones no es lineal, que no existe un decidor único que racional y concientemente realice cálculos costo-beneficio para maximizar sus decisiones, y que las políticas implementadas no surgen de la nada sino que generalmente son el resultado de incrementos realizados a decisiones tomadas por autoridades anteriores.

Dado esto y a manera de hipótesis, en esta investigación se partirá de la consideración que el modelo de Lindblom es el que en la práctica proporciona más elementos de análisis para tratar de explicar las características del proceso de toma de decisiones que sucede en el Municipio de Quito. Para esto será necesario realizar una primero una descripción de los procesos de decisiones, de los actores que intervienen y las interacciones que entre ellos se registran para posteriormente, y a manera de conclusión, comparar los hechos de la realidad con la propuesta teórica.

1.6. PERSPECTIVA METODOLOGICA

Una vez concluido el proceso de debate teórico es preciso establecer la perspectiva metodológica que se usará en el presente trabajo. Para ello vale la pena recordar a Taylor y Bogdan quienes señalan que la perspectiva metodológica está determinada por “*nuestros supuestos, intereses y propósitos*”⁷², por la manera como enfocamos el problema y buscamos las respuestas. Es por eso que al hablar de metodología no se puede dejar de mencionar la visión del mundo del investigador ni la relación que existe entre sujeto y objeto de investigación; porque metodología no hace alusión exclusivamente a la manera como se realiza un trabajo, no es tan solo un listado de pasos o procedimientos que ayudan a obtener

⁷¹ *Ibíd*

⁷² Taylor y Bogdan. “Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados”. Paidós, Barcelona. Pág. 15.

información, es “*un modo de encarar el mundo empírico*”⁷³ en el que, a decir de Ray Rist “*(...) el investigador aporta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones*”⁷⁴.

Entonces con la base de que son los paradigmas los que determinan la investigación, se ha usado métodos compatibles con el supuesto teórico antes descrito y se ha descartado métodos frecuentemente utilizados en el análisis de la toma de decisiones como los árboles de decisiones o los modelos de teoría de juegos, puesto que éstos suponen un cálculo racional que, como se mencionó antes, no sucede en la práctica.

Así que como principales mecanismos de recolección de información, se han escogido métodos cualitativos como observaciones participantes y no participantes realizadas a los cabildos zonales, que son el principal mecanismo de participación ciudadana establecido por el Municipio; entrevistas estructuradas y semi estructuradas a actores relevantes dentro y fuera del Gobierno Local que fueron identificados durante el proceso de investigación; y revisión de fuentes secundarias especialmente de periódicos locales y de las Actas de las Sesiones del Cabildo capitalino.

A partir del material recabado el trabajo iniciará con la clasificación de las decisiones más importantes que el Municipio ha implementado en cuanto a seguridad ciudadana para realizar una especie de línea de base a partir de la cual se hará el análisis. Después conociendo las decisiones implementadas, se describirán los actores que participaron en ellas, sus relaciones e influencias y posteriormente se analizará la forma de interacción ocurrida entre ellos para finalmente presentar las conclusiones.

⁷³<http://medusa.unimet.edu.ve/didactica/fpdd49/Lecturas/Archivo%20Word/FORO%20METODOLOGIA%20CUALITATIVA.doc>

⁷⁴ *Ibíd.*