

Técnica, Gestión y Política

Technology, Management and Policy

Francisco Javier de Águeda Martín. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Presidente de Tairona Consultores S.L. TAIRONACON@terra.es

Resumen: Las decisiones de las Administraciones se suelen producir con la intervención de tres estamentos diferentes dentro del proceso de resolución de las cuestiones que se les plantean, y en particular en las relacionadas con las infraestructuras: la Técnica, la Gestión y la Política. Los tres estamentos de decisión tienen muchos puntos en común, pero se diferencian esencialmente en el modo en que la ciudadanía juzga sus resultados. Esa manera de enjuiciar depende fundamentalmente de la percepción social del proceso de elaboración de decisiones en cada uno de los tres ámbitos.

Palabras Clave: Gestión. Ingeniería, Sociedad, Política

Abstract: Administrative decisions resolving political questions and particularly those related to infrastructures are usually taken on the grounds of three different factors: Technology, Management and Policy. These three grounds for decision have many points in common but essentially differ by the way the public appraises the results of the same. This form of appraisal basically depends on the social perception of the decision making process in each of these three areas.

Keywords: Management, Engineering, Society, Policy

1. La Técnica

Hace solamente cinco o seis décadas, la Técnica era la base fundamental de todas las decisiones públicas en el ámbito de las infraestructuras. Otros muchos campos de actividad también acudían a la Técnica para sus cuestiones propias: no hay que olvidar que también existen la Técnica Jurídica y la Técnica Médica, por ejemplo. Eran épocas en las cuales el conocimiento de las ideas básicas de la física, de la mecánica o de la ciencia en general, estaba limitado a un número reducido de individuos. Estos pequeños grupos ejercían una especie de tutelaje sobre la sociedad en general dentro de sus ámbitos de decisión; dentro de este ambiente se creó el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que garantizaba a través de un grupo de personas específicamente cualificadas, que las decisiones en el campo de las obras públicas serían en principio las más convenientes para la sociedad. En pago de ello, se recibían unas compensaciones a la altura de las responsabilidades que la sociedad les había conferido. Esta situa-

ción terminó a comienzo de los años 60, en el siglo pasado.

La evolución de la formación de la sociedad española, con el acceso de un mayor número de personas a los datos e ideas sobre el funcionamiento del mundo físico, fue vulgarizando todos estos conocimientos, y con ello el aprecio que de ellos hacía la sociedad (y la compensación que esa sociedad daba a cambio) fue disminuyendo.

Actualmente, una decisión tomada con criterios técnicos es una decisión devaluada, de poca importancia, casi vulgar. Los medios de comunicación no aprecian, excepto en los casos más espectaculares, la formación y el trabajo que requiere una decisión correcta tomada con criterios estrictamente técnicos. Los técnicos se lamentan frecuentemente de esta situación, pero las iniciativas para reconducirla, algunas de las cuales ya indicó el autor en otro lugar (1), no se ponen en marcha. En muchos casos, algunos colectivos ni siquiera son conscientes de la situación actual y siguen aferrados a pasadas glorias que, por supuesto, conservan todo su valor como referencia

histórica, pero que nada resuelven ahora a la vista de las diferencias de entonces con la nueva sociedad.

Hay un aspecto que, sin embargo, no se valora suficientemente por los individuos del estamento técnico: la ciudadanía no discute en absoluto las decisiones que han sido tomadas con criterios estrictamente técnicos. No se cuestiona la decisión de un Ingeniero. Quizá en los países desarrollados se empieza a cuestionar la decisión de un Médico, pero básicamente la sociedad deja que el zapatero haga sus zapatos sin molestarle. Es ésta una gran ventaja respecto a los otros estamentos (la Gestión y la Política) que intervienen en la toma de decisiones sobre infraestructuras, como se expone más adelante. Como corolario, si la decisión ha sido tomada con criterios profesionales comúnmente aceptados, el técnico no asume casi ningún riesgo. Incluso si esa decisión a veces va algo más allá de lo comúnmente aceptado por la Técnica, el individuo que decide a partir de su propia experiencia controla en gran medida el riesgo que está asumiendo al tomar esa decisión, y sabe que depende sólo de él. Aunque en estos casos se equivoque, la sociedad entenderá en buena medida las causas del error y en cierta medida lo disculpará.

Todo esto no devalúa en absoluto la decisión técnica, simplemente la hace más sólida, tanto frente a sí misma como frente al resto de los individuos. Esta es una posición de verdadero privilegio que los otros estamentos de decisión envidian, aunque quizá no lo confiesen, y que los técnicos no han aprendido, por el momento, a valorar suficientemente. La tranquilidad personal después de una decisión técnica es claramente superior a la tranquilidad de los individuos de los otros dos estamentos al tomar sus decisiones desde las funciones que les son propias, y que ahora analizamos.

2. La Gestión

El estamento decisorio del mundo de la Gestión surgió desde el punto de vista histórico justamente cuando las decisiones de tipo técnico empezaron a devaluarse, es decir, hacia 1960.

Las universidades americanas de mayor reputación comenzaron por esas fechas a impartir enseñanzas según las cuales los procesos de decisión ya no tenían una componente solamente técnica, e incluso prescindían de la Técnica en absoluto. En lugar de ajustarse a un conjunto de reglas explícitas, eran decisiones basadas más en experiencias de casos anteriores que habían sido previamente analizados y cuyos resultados se habían puesto a la disposición de los

individuos que quisieran utilizarlos. En un primer momento, este modo de elaborar decisiones solo se aplicó en el campo financiero dando lugar al auge de los gurus del análisis de balances y de los ratios entre magnitudes, a veces de naturaleza muy dispar. Estos modos fueron paulatinamente extendiéndose a otros campos de decisión y se aplicaron al campo de las ciencias de la Producción (como desde entonces empezó a llamarse a la Técnica), a los campos de la Sociología, de la Medicina, de las Relaciones Interpersonales y a otras muchas actividades.

Porque en gran medida hacen intervenir más el factor humano, las decisiones en el estamento gestor tenían y tienen una componente de aleatoriedad muy superior al que hasta entonces habían tenido las decisiones que se estaban tomando por razones solamente técnicas. Esa componente de indeterminación las hace subjetivamente más difíciles porque el número de datos necesario para resolverlas es muy inferior al número de elementos que soportan una decisión técnica. Consecuentemente, la sociedad empezó a valorar ese tipo de decisiones por encima de las decisiones técnicas: se apreciaba que eran decisiones más difíciles de tomar y, por tanto, más dignas de aprecio.

Sin embargo, esa misma dificultad intrínseca hacía, y sigue haciendo, que los gestores que tienen que decidir se equivoquen muchas más veces que los técnicos que deciden. El propio mecanismo de donde surgió el estamento de los gestores establecía unas reglas muy claras de aprecio ó desprecio por parte del resto de la sociedad de las decisiones que se tomaban. La claridad de estas reglas provenía de los resultados de la decisión: si los resultados de la decisión del gestor eran buenos, la decisión era buena; si los resultados no cumplían las expectativas, la decisión era mala. Aquí observamos un cambio cualitativo muy importante en el proceso de sanción de la sociedad: la sanción de la decisión del gestor está condicionada al resultado mientras que la del técnico raramente lo está; cuando el resultado de la decisión de un técnico se evalúa socialmente, aparecen condicionantes claramente no técnicos, por ejemplo, la belleza o la plasticidad de una estructura. La razón social de la bondad de la decisión técnica rara vez es técnica; la razón social de la bondad de la decisión del gestor siempre es un elemento de Gestión.

Los gestores han ido pues ganando poco a poco posiciones a los técnicos en el aprecio que la sociedad tiene de su labor. Sin embargo son ampliamente cuestionados, y no solamente por sus resultados, sino a veces, desgraciadamente, por sus modos. Los términos "contabilidad creativa" ó "ingeniería financiera"

han sido asumidos por la sociedad con un valor claramente peyorativo, a la sombra de las muchas irregularidades que han ido apareciendo al cabo de los años, irregularidades que en ocasiones no son fruto de una voluntad dolosa sino simplemente de una mala decisión del gestor.

Vivimos en estos momentos el comienzo del declive, a juicio del autor, del aprecio de la labor del gestor por parte de la sociedad. Las técnicas de Gestión se están extendiendo cada vez más en gran parte por el avance imparable de la informática y, a su vez, como ya le ocurrió a la Técnica, la Gestión se está banalizando. Quizá esta banalización lleve consigo una comprensión mayor por parte de la sociedad del riesgo que comporta la decisión del gestor, aunque este riesgo siga siendo, en todo caso, mayor que el riesgo de la decisión técnica. Si el técnico, cuando sobrepasa los límites de lo comúnmente admitido controla en gran parte las variables, el gestor, en general, desconoce en buena medida los valores que van a tomar esas variables que, además, son más numerosas en la decisión del gestor que en la decisión del técnico. El mayor riesgo de la decisión del gestor es valorado positivamente por la sociedad actual, y ésta lo premia compensando más a los gestores que a los técnicos por la responsabilidad asumida. No parece pues que vaya a cambiar esta relación de precios sociales en un futuro próximo, a pesar de la incipiente banalización de la Gestión que se postula más arriba.

3. La Política

La esencia de la decisión política ha cambiado poco a lo largo de la historia. Esto es así porque tampoco la Política parece haber cambiado esencialmente, a diferencia de lo que les ocurre a la Técnica y a la Gestión. Quizá la visión actual que la ciudadanía tiene de la Política derive cada vez más hacia el desencanto, contrastando con lo que transmiten los escritos que nos han llegado de la Grecia clásica. Sin embargo, el componente ligeramente cínico que el ciudadano percibe en la casi imposible coincidencia en un mismo individuo del anhelo de bienestar propio con el deseo de bienestar ajeno, sigue existiendo de forma casi idéntica. Igualmente, a pesar del tiempo transcurrido, no parece haber cambiado mucho el tipo de decisión política en las últimas décadas. Se trata de una decisión basada fundamentalmente en el Poder.

En un principio, cuando ese Poder era en gran medida autocrático, se trataba de una decisión poco le-

gitimada por el resto de los ciudadanos. La decisión democrática, sin embargo, está avalada por el acuerdo de la ciudadanía, refrendado o no posteriormente en unas elecciones; es pues en este caso una decisión plenamente validada. Sin embargo, la esencia de la decisión no varía por el hecho de que sea democrática o no; es una decisión de puro ejercicio del libre albedrío del decisor, aunque en sus fundamentos tenga obviamente componentes Técnicos y componentes de Gestión.

No quiere decir esto que la decisión política no sea racional, sino que su base de racionalidad no requiere ningún conocimiento previo significativo. Se ayuda de criterios Técnicos o de Gestión, luego en cierto modo necesita del aporte de otros conocimientos para ser adecuada, pero la naturaleza de la decisión política es tal que, a pesar de esos apoyos externos, puede ser totalmente opuesta a ellos y sin embargo seguir siendo la decisión correcta.

En cambio, la decisión política tiene el inconveniente de ser la decisión más contestada por la sociedad, precisamente porque los individuos perciben la esencia de la decisión política enunciada en los párrafos anteriores y no la aceptan tan racionalmente como los otros dos tipos de decisión. Al ser la decisión política una cuestión solo voluntaria, la mayor parte de la ciudadanía opina sobre ella, básicamente con los mismos conocimientos de causa que el propio político que decide. Aunque por supuesto el ciudadano no tenga el sustrato Gestor y Técnico que se han mencionado más arriba, sí la puede juzgar desde la igualdad entre los individuos, base de la democracia por otra parte. Esto es lo que ocurre constantemente. La gran mayoría de las noticias en los medios de comunicación sobre las infraestructuras corresponden a decisiones políticas. Son las que mejor entiende el ciudadano medio y, por tanto, las que más le interesan, porque son las que están más a su mismo nivel de conocimientos; son las decisiones que más discute, e incluso se podría decir, si no contamos las raras unanimidades, que siempre discute.

El riesgo de la decisión política es por tanto muy amplio. Los datos de partida, una vez asumidos los condicionantes Técnicos y de Gestión, son mínimos y en buen número de ocasiones la decisión política se base en ideologías ó en pareceres personales. Con solamente el sentido común del que decide, el riesgo que ese mismo sentido común no sea percibido de igual forma por un buen número de ciudadanos es muy alto. Además, los ecos de esa no coincidencia de percepciones son rápidamente repercutidos por los mismos medios de comunicación que informaron sobre la decisión política al principio del proceso, y

las consecuencias se amplifican. El alto riesgo propio de la decisión política es percibido por el ciudadano, que por eso valora muy positivamente la decisión que él considera correcta votando al que así la toma para que rija sus destinos personales, familiares y sociales durante un periodo determinado.

Otra cuestión es si esta alta valoración se debería traducir en una mayor compensación, como ha ocurrido históricamente con la Técnica y con la Gestión. Es discutible el que la Política deba ser altamente recompensada desde el punto de vista material, por que esto podría atraer hacia ella a los individuos por otras razones que por su sentido de servicio a la Comunidad (que no hay que olvidar es el fin esencial de la organización política), lo que traería como consecuencia la llegada a la política de personas con perfiles más profesionales, que desvirtuarían con sus decisiones el fundamental carácter aleatorio de la decisión política.

4. Epílogo

Se han analizado brevemente algunas diferencias entre las decisiones de la Técnica, de la Gestión, y de la Política, que son directamente aplicables al campo de las infraestructuras. Las decisiones de tipo técnico están fundamentalmente basadas en una serie de reglas, por lo que el que decide tiene menos riesgo de equivocarse y, por tanto, son decisiones menos valoradas por la sociedad. Las decisiones de la Gestión están más bien basadas en experiencias anteriores (que poco a poco se están convirtiendo en reglas) y cuyo riesgo de error es significativamente más elevado; la crítica a las decisiones de la Gestión está condicionada al resultado, mientras que la sanción social de las decisiones técnicas no necesita de condicio-

nes. Por fin, la decisión política no se sujeta a ninguna regla, y tiene por tanto el mayor riesgo de error; al ser asequible a los conocimientos del ciudadano medio, es el tipo de decisión más ampliamente criticado por la sociedad, que compensa la falta de errores del político con la confianza que le otorga para regir los destinos de la sociedad.

A la vista de los cambios históricos que se han ido produciendo en las relaciones entre estos tres estamentos, cabe plantearse hacia dónde va todo el proceso de la formación de decisiones en el ámbito público. Puede teorizarse con que el componente social de toda decisión será el más importante en el futuro, dando aquí a "social" el significado de lo que concierne al conjunto de individuos de la sociedad. Cada vez más las cuestiones que tienen que ver con el bienestar social, con el interés de la mayoría, con la participación, son las más significativas para la sociedad en su conjunto y, por tanto, pueden ser las que tomen la delantera en cuanto a importancia para la toma de decisiones de la Administración. La Sociología, la Psicología (Industrial o no), la Estadística y el Marketing sociales, posiblemente releguen a la Técnica y a la Gestión, aunque sigan siendo necesarias, a planos de influencia muy secundarios, en particular en las decisiones relacionadas con las infraestructuras. El avance de "lo social" puede incluso llegar a adelantar a la Política como factor clave en la toma de decisiones, y reemplazarla por lo que se ha dado en llamar la Sociedad Civil. Incluso, si se observa la proliferación actual de Asociaciones de Vecinos, Plataformas para diferentes fines, Mesas de negociación, Organizaciones no gubernamentales, etc., se puede llegar a plantear la continuidad a largo plazo de la Política basada en una estructura de partidos. El futuro tiene la respuesta. ♦

Referencia

(1) De Águeda, Francisco Javier: "Técnica y Sociedad: El Papel de la Administración". Revistas de Obras Públicas. Octubre 1999