

# **El papel de la discusión ética en las políticas públicas**

**Julia Barragán**

**Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 88  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas, 1993**

## 1. INTRODUCCION

Una parte del mundo occidental y en especial un gran número de países de América Latina ha experimentado activamente en el último decenio la aplicación de sucesivas políticas económicas, las cuales han sido consideradas como exitosas por unos, mientras otros pregonaban su fracaso. Por otra parte se ha podido contemplar un verdadero movimiento pendular que desplazaba alternativamente un tipo de políticas públicas para sustituirlo por otro de diverso contenido. Asimismo, recursivamente se presentaba el hecho de que mientras unos consideraban que una determinada política cumplía con su finalidad, otros la calificaban de ineficaz respecto de los fines para los que fue diseñada.

En tales momentos se hace evidente que las partes que polemizan alrededor del tema tienen concebidos fines muy disímiles para una misma política, lo cual permite a los unos sostener con buenos argumentos que dicha política ha cumplido con sus fines, mientras que los otros, usando otro marco argumental, concluyen que los fines buscados no han sido alcanzados. Considerando un ejemplo específico, es evidente que una política económica que procure elevar la tasa de crecimiento de un país, no garantiza necesariamente el bienestar colectivo en el corto plazo; sin embargo, es frecuente que se considere y aún que se sostenga que el incremento de dicha tasa tiende a mejorar los niveles de vida en una sociedad determinada. Para lograr una lectura más clara de la finalidad de la tal política, sería prudente preguntarse acerca de los componentes de la tasa que serán responsables fundamentales del incremento; la respuesta a dicha pregunta permitiría establecer con mayor precisión si el aumento de la tasa tenderá a favorecer el bienestar o si se hará a costa del mismo. Sin embargo

a la hora de construir una política pública, en la mayoría de los casos se evita una discusión detallada acerca de los fines, lo cual hace posible que cada actor social conciba mentalmente un fin diferente asociado a una misma política, generándose en ellos expectativas también diversas. Esta lectura ambigua de los fines es responsable de no pocos malestares sociales, siendo también generadora de fuerte incertidumbre en materia de decisiones colectivas, y de muchas frustraciones colectivas<sup>1</sup>.

La situación se torna más grave, ya que este hecho de no promover discusiones esclarecedoras de los fines no es un rasgo específico atribuible a una determinada escuela política o económica, sino que ha sido el común denominador en todos los procesos de elaboración y aun de análisis de las políticas públicas; y esta actitud metodológica ha llevado a que la sustitución de una construcción política por la otra, fuera realizada generalmente sobre bases argumentales débiles, descubriéndose años después, que esa sustitución de la política fue incapaz de garantizar la obtención de los fines esperados.

En síntesis, las políticas públicas han ido y venido con mejor o peor suerte, sin que pueda hablarse de un análisis metodológico del proceso de su construcción. Esta ausencia de análisis metodológico ha impedido efectuar comparaciones críticas entre las políticas sustituidas y las sustituyentes, con lo cual no ha sido posible hablar estrictamente de progreso en las soluciones, las cuales ofrecen más bien el perfil de un vaivén de ángulo errático, que la mayoría de las veces ha llevado a que se tropiece más de una vez con el mismo obstáculo, sin que exista la posibilidad de preverlo o evitarlo.

En la elaboración de las políticas públicas tácitamente se ha adoptado el criterio de la no discutibilidad de los fines, como si los mismos tuvieran una existencia objetiva idéntica para todos los actores; esto coloca a los fines a salvo de cualquier análisis crítico, y excluye la posibilidad de una interpretación de su significado o valor.

---

<sup>1</sup> En los trabajos sobre políticas públicas recientemente elaborados en algunos países de América Latina, se observa una preocupación creciente en relación al hecho de que a pesar de haberse introducido sucesivos cambios en tales políticas procurando mejorar el rumbo, la insatisfacción en las poblaciones crece, hasta el punto de hacer temer por la pervivencia de la democracia. Por ejemplo en relación al caso de Venezuela, una de las democracias más estables del subcontinente, se puede consultar el trabajo de Rey J.C., Barragán J., Hausmann R.: *América Latina: alternativas para la democracia*, Monte Avila Editores, 1992.

Cabría preguntarse cuál es la razón para que este enfoque procedimental se presente de manera tan constante en los organismos de construcción de políticas públicas en diferentes medios y latitudes diversas. En la búsqueda de la respuesta a tal pregunta se ha podido caracterizar la existencia de una concepción subyacente muy definida acerca de lo que significa la actividad de elaborar una política pública; esta concepción considera que la base de tal actividad es la elaboración "científica", y tiende a diferenciarla de cualquier ámbito que involucre discusiones acerca de valores o que incurra en esferas diferentes a la del ser. En esta exploración no ha resultado difícil reconocer la influencia intelectual de Max Weber ejercida básicamente a través de uno de los usos que atribuye a su tipo ideal de base conceptual. El empleo de tal soporte parece ser considerada como la mejor garantía de que las políticas serán diseñadas conforme a los paradigmas de la actividad científica, y que tal diseño y elaboración quedarán perfectamente separados de la política como acción práctica, y de las cargas subjetivas que esta actividad conlleva.

## 2. WEBER Y SU CONCEPTO ACERCA DE LAS CIENCIAS SOCIALES

La epistemología weberiana propone una doble instancia de justificación del conocimiento en las ciencias sociales: la llamada adecuación causal, y la de sentido. Mientras que la instancia de justificación causal queda plenamente satisfecha con el enfoque derivado del instrumental analítico deductivo de las matemáticas, la instancia de la adecuación del sentido, requiere de una herramienta especial a la que Weber designa como tipo ideal. Este tipo ideal es para Weber el vehículo que hace posible la comprensión de las acciones con sentido, tanto en su desenvolvimiento como en sus fines <sup>2</sup>. Según sea el actor social al que vaya dirigida la investigación, el tipo ideal procurará comprender las acciones mentadas por un actor social específico, o por una masa de actores en promedio, o por un actor ideal, bajo condiciones de pura racionalidad.

La significación teórica de estas tres clases de tipo ideal es muy diferente. La primera clase, la del tipo ideal que se dirige a comprender el sentido mentado por un actor social individual, posee indiscutiblemente una base egocéntrica, que sólo puede apoyarse en procesos empáticos, y en consecuencia su significado teórico es muy reducido. La segunda clase de tipo ideal, es decir,

<sup>2</sup> Confróntese Max Weber: *Economía y sociedad*, FCE, 1964.

el dirigido a comprender el sentido mentado por una masa de actores como promedio, tropieza con la fuerte dificultad de ser sólo aplicable a poblaciones lo suficientemente homogéneas como para que el promedio estadístico sea una medida consentida. Este hecho reduce su alcance de manera notable, especialmente porque tal homogeneidad es excepcional en las acciones sociales. Sin duda, es la tercera clase de tipo ideal la que posee un mayor significado teórico, ya que constituye una construcción conceptual general que permite describir cómo sería una determinada acción bajo la condición de una pura racionalidad.

La base conceptual de este tipo ideal lo hace, en un cierto sentido, ajeno a la realidad, y se ciñe a describir el curso de acción esperado si no intervinieran factores ajenos a la más estricta racionalidad en sentido puro. La construcción de este tipo ideal de base conceptual se ubica según Weber, en el plano del conocimiento científico, y posee un carácter analítico que lo hace completamente extraño tanto a los supuestos prácticos (valorativos), como a las consecuencias de ese mismo orden. La neta separación entre el proceso de construcción del tipo ideal y la instancia de formación de la voluntad del actor, se define de un modo explícito en las dicotomías ciencia-política cuando se habla de actividades, y ser-valer como categorías lógicas.

Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos teóricos que puedan desplegarse con el fin de mantener separados ambos órdenes, las nítidas fronteras trazadas en las mencionadas dicotomías se violan y confunden permanentemente; así las construcciones analíticas producidas con declarados propósitos teóricos o heurísticos, generan inevitables consecuencias políticas o valorativas, y bajo la serena superficie de hechos claramente objetivos se instalan, a veces invisibles, potentes motores deónticos. Este fenómeno al que Weber califica de "indeseable confusión de problemas" afecta, en su criterio, la dignidad del conocimiento científico al desplazarlo hacia los órdenes prácticos que son propios de otras actividades humanas. Sin embargo, son numerosas las constataciones empíricas que permiten afirmar que tal "confusión de esferas" no es la excepción a la regla, sino la regla misma<sup>3</sup>. Pero si esto es así, parece

---

<sup>3</sup> Tanto en sus obras sobre economía, como en sus ensayos metodológicos, Weber sostiene insistentemente la tesis acerca de la separación entre la esfera de la ciencia y la de la política. No obstante, de manera repetida señala que tal situación no se da en la realidad. Es particularmente interesante su comentario sobre la Teoría Económica Pura, y lo que él llama sus desviaciones pragmáticas; el mismo se encuentra en el ensayo *El sentido de la neutralidad valorativa en las ciencias sociológicas y económicas*, Península, 1971.

razonable indagar acerca de los factores que han llevado a Weber a mantener separadas ambas esferas, a pesar de las insistentes advertencias que la realidad le ha efectuado a ese respecto, advertencias que él se empeña en descalificar de una y otra manera.

Tres son las líneas argumentales sobre las que se organiza el punto de vista weberiano: 1) Weber considera que el tipo ideal en cualquiera de sus usos, por ser una herramienta científica, es ajeno a los juicios de valor. 2) Weber sostiene, acertadamente, que es imposible derivar el valer a partir del ser y 3) Del punto anterior deriva la consecuencia de que en los procesos de formación de las voluntades no pueden intervenir las herramientas propias de la ciencia, las cuales son aptas para la justificación de las relaciones propias del mundo del ser.

### *2.1 Análisis crítico de los argumentos*

Las tres líneas señaladas sirven para la organización de los siguientes argumentos que pasamos a analizar críticamente:

Primer argumento: Weber considera que el tipo ideal tiene dos funciones. Por una parte, el mismo debe servir como “elemento de comparación” para establecer la medida en que una acción real se aparta del curso de acción esperado bajo condición de racionalidad pura; y por la otra, también debe servir para comprender tanto las acciones sociales que se le asemejan, como aquellas que se le apartan; para esto último, debe proveer de una lógica y unas reglas de cálculo “comparativas” de ambas clases de acciones <sup>4</sup>. La sola enunciación de las funciones hace posible trazar una clara línea de diferenciación entre ambas; mientras en la primera función el tipo ideal tiene un carácter instrumental (sirve de punto de referencia en un proceso de medición), en la segunda función tiene un carácter conformador de la semántica de todas las acciones estudiadas (sirve de criterio para la atribución de sentido).

Estas dos diferentes funciones atribuidas por Weber al tipo ideal de base conceptual, obligan a preguntarse acerca de cuál es el lugar que ocupa el

---

<sup>4</sup> Desde un punto de vista lógico, para imputar el sentido a una clase de hechos y su contraria, es necesario definir un espacio que las “comprenda” a ambas; y tal definición conlleva siempre una elección que implica un juicio de valor.

análisis de la finalidad en una y otra. Así, en lo que hemos llamado la función instrumental del tipo ideal, no habría lugar para una discusión que implique un juicio de valor respecto a los fines, mientras que en la función que designamos como de conformador semántico, por ese propio carácter conformador de los significados, lleva implícito un aspecto valorativo que torna inevitable la consideración de los fines.

En relación con la primera función del tipo ideal, se podría certar su carácter instrumental y ajeno al mundo del valor; pero si se considera la segunda función (metalingüística) del tipo ideal, es inevitable aceptar el carácter conformador, y en consecuencia valorativo, del mismo.

Sin embargo a pesar de que Weber establece que el tipo ideal de base conceptual tiene estas dos funciones, excluye la posibilidad de abrir juicios de valor y discutir acerca de los mismos; no pareciendo advertir el impacto que la inclusión de la función "conformadora" produce en su teoría y la seria inconsistencia que la misma provoca.

Segundo argumento: Weber sostiene que sea cual fuere la perfección, en sentido científico de una construcción conceptual, no es posible derivar de ella juicios de valor, en razón de que las premisas fácticas no pueden nunca conducir a conclusiones valorativas. Por esta razón habría una esfera, la del análisis científico apoyado sólo en hechos, de la que estaría excluida toda discusión acerca de los fines. Esto, en principio, encierra una gran verdad: si sólo existen premisas descriptivas, no puede extraerse una consecuencia prescriptiva. Pero esto último también podría expresarse del siguiente modo: si existe una conclusión prescriptiva, alguna de las premisas es también prescriptiva. De manera tal, que si en la función del tipo ideal como conformador semántico, encontramos consecuencias prescriptivas (asignación de significados) resulta lícito suponer la existencia de alguna (una al menos) premisa prescriptiva en lo que antes se ha considerado como una pura descripción científica.

De este modo se refuerza la posición de que es prácticamente imposible, en los usos más interesantes del tipo ideal, evitar la consideración de las premisas de valor que se encuentran implícitas, a veces bajo forma aparentemente descriptiva, en la construcción científico-conceptual del mismo. Sin embargo, a pesar de

que Weber no niega que esta situación se produce siempre, insiste en calificarla como un “mal uso” del tipo ideal de base conceptual, o una deplorable degradación del mismo, lo cual lo lleva a intentar sin éxito explicaciones sumamente forzadas que no poseen ninguna solidez argumental.

Tercer argumento: Sin la menor reserva, se puede aceptar la afirmación weberiana de que no es posible derivar conclusiones valorativas a partir de premisas sobre el ser; y hemos demostrado también que es legítimo concluir a partir de esa afirmación que toda vez que encontramos consecuencias prescriptivas coherentemente derivadas, es porque existe alguna premisa prescriptiva. Sin embargo, es imposible aceptar la inferencia que efectúa Weber al considerar que la sola circunstancia de la no derivabilidad constituye una buena razón para afirmar que los medios propios del conocimiento científico de los hechos no puedan intervenir en el proceso de discusión y decisión sobre los valores <sup>5</sup>.

El hecho de que no pueda derivarse el deber ser a partir del ser, demuestra la índole fundamentalmente distinta de ambas esferas. Siendo estos planos diferentes, parece razonable formular una pregunta acerca del modo de justificación de cada uno de ellos. Según Weber, el conocimiento del mundo del ser estaría gobernado por las reglas propias de la ciencia, que ofrecen la posibilidad de establecer criterios de decisión racional, apoyados en la discusión crítica y la evidencia empírica. Weber infiere que estando la esfera del ser separada de la del deber ser, su modo de justificación tenderá a ser también/diferente; y en esto es posible estar de acuerdo. Pero lo que en rigor no puede inferirse legítimamente, es que todos los mecanismos propios del conocimiento científico (crítica racional, argumentación de base teórica y empírica, análisis crítico de las consecuencias etc.) queden excluidos automáticamente de la estructura de justificación de las prescripciones.

En verdad, éste no es el caso en otros asuntos análogos. Así, el conocimiento del mundo físico difiere en su estructura de justificación del conocimiento lógico-matemático; y sin embargo, con bases argumentales diferentes, ambos han progresado en virtud de la crítica sistemática y racional de sus propios

---

<sup>5</sup> Véase el ensayo de Weber sobre *La objetividad del conocimiento en la ciencia y la política sociales*, Península, 1971.



errores. Por otra parte, cuando Weber descubre que el conocimiento propio de las ciencias humanas difiere del de las ciencias de la naturaleza, y que en consecuencia reclama principios de justificación también distintos, no deja abandonadas a las ciencias humanas al terreno de la discusión irracional, sino que lucha por dotarlas de una instancia de adecuación que hace uso de todas las reglas básicas del análisis científico-natural, aunque con mecanismos instrumentales diferentes. La imputación causal es complementada con la imputación de sentido; pero el modo de establecer las nuevas relaciones es idénticamente racional, crítico y comunicable intersubjetivamente. De manera que la circunstancia de que la esfera del ser y del valer sean diferentes, no demuestra por sí sola la inaplicabilidad a esta última, de los procedimientos propios del análisis científico. Esto sí representa una indeseable confusión de problemas. En realidad, la no derivabilidad del deber ser a partir del ser, no sólo no es una buena razón para excluir al deber ser del tratamiento racional, sino que es lo que hace posible el desarrollo de una estructura de justificación apropiada que contribuya a esclarecer las discusiones en el ámbito de esta esfera.

Sintetizando el análisis de los argumentos precedentes, puede afirmarse que toda vez que nos encontramos frente a una consecuencia prescriptiva, es porque en el cuerpo de premisas de tal consecuencia existe al menos una premisa prescriptiva (inderivabilidad del deber ser a partir del ser). Muchas veces estas premisas no exhiben su carácter prescriptivo de manera explícita, sino que se encuentran implícitas, arrojadas por determinados usos del lenguaje, lo cual lleva a considerarlas erróneamente como afirmaciones acerca de hechos. Sin embargo, si un uso del tipo ideal de base conceptual produce consecuencias prescriptivas, no parece razonable adjudicar tal circunstancia al uso impropio del tipo ideal; es más fecundo considerarlo como una invitación a promover una discusión deontológica que involucre en primer lugar la localización clara de las premisas prescriptivas, y una evaluación de las mismas a la luz de la ética crítica. Este proceso de discusión deontológica es, sin dudas complicado, pero sin el mismo, esta importante esfera corre el peligro de quedar sujeta a procedimientos irracionales de validación <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>En mi trabajo sobre *La estructura de justificación en las políticas públicas en un marco democrático*, en la citada obra *América Latina: alternativas para la democracia*, sostengo la tesis de que la elaboración de las políticas públicas debe satisfacer una estructura de justificación que permita hacer translúcidas las argumentaciones en todas las dimensiones en que operan tales políticas.

## 2.2 El argumento del deber ser técnico y causalidad invertida

Toda esta lucha monumental en la que se debate el pensamiento weberiano es librada con el propósito de señalar con la mayor precisión, la distancia entre el mundo de la ciencia y el de los valores y demostrar cómo este último es completamente ajeno a aquél<sup>7</sup>. De modo que si los estudios sobre la acción humana asumen ese carácter de “conocimiento científico” ni en la instancia causal ni en la de sentido podría aparecer juicios de valor.

A fin de que no quede duda alguna acerca de que los juicios prescriptivos y valorativos están completamente excluidos de dicho discurso, Weber apela como argumento de máxima potencia al análisis que él caracteriza como el deber ser técnico y la causalidad invertida. Este argumento weberiano es también el más utilizado en la esfera del diseño y desarrollo de las políticas públicas.

La llamada causalidad invertida se presenta según Weber, cuando se ha logrado definir de manera inequívoca un fin al que se llama X, siendo Y el único medio eficiente para llegar a X. Presentadas así las cosas, sería posible describir, apoyándose en procedimientos empíricos clásicos, el tal fin X, y también se podría establecer por los mismos medios, la Y o las Yes, que se consideran eficientes para X. Se establecería entonces la relación  $Y \rightarrow X$  o bien  $(Y_1, Y_2, Y_3) \rightarrow X$ . La estructura lógica de estas relaciones es idéntica a la de la relación de causalidad, ya que X se sigue necesariamente de Y o de  $(Y_1, Y_2, Y_3)$ , según el caso. Por esta razón, Weber designa la relación como de causalidad invertida, y la considera en consecuencia, como una auténtica relación científica. Para que tal relación sea legítima, establece dos condiciones: 1) Que el fin X esté unívocamente definido; y 2) Que el medio o los medios Y o  $(Y_1, Y_2, Y_3)$  sean los únicos eficientes para la obtención de X.

Hay algunos aspectos oscuros en el empleo que hace Weber de este recurso metodológico, y se percibe también una cierta debilidad argumental. En primer lugar, puede notarse una reducción de la estructura de justificación de las ciencias sociales a la de las ciencias naturales en su versión más dura, lo cual

---

<sup>7</sup> Confróntese el citado ensayo de Weber: *El sentido...*, pp. 140 y ss.

suenan incoherente con el postulado fundamental de la epistemología weberiana. En efecto, según se recordará, Weber dejó establecida la necesidad de una doble instancia de justificación para el conocimiento de lo social: la causal y la de sentido. Tal requerimiento no se exhibe en la epistemología weberiana como una torpe intentona por conciliar las posturas extremas de los que sostienen que las ciencias humanas podían tener el mismo método que las ciencias naturales, y aquellos que consideraban el método histórico como el único propio de las ciencias del hombre. El intento de Weber es más sutil, y persigue la finalidad de constituir una respuesta metodológica específica para un tipo específico de conocimiento. Así, Weber sostendrá que ninguna de las instancias (ni la causal, ni la de sentido), puede ser sustituida por la otra sin que se afecte el conocimiento del fenómeno en estudio <sup>8</sup>.

Sin embargo, al establecer el supuesto de un fin unívoco, y cursos de acción también unívocos, se efectúa la transformación de un fenómeno social en algo que no requiere de la justificación de sentido, sino sólo de una adecuación causal, en la que X se sigue necesariamente de Y. La evidente reducción metodológica, provoca una reducción del objeto de conocimiento a su aspecto estrictamente causal, eliminando la posibilidad del sentido mentado propio de los fenómenos sociales.

Por otra parte, la relación entre X e Y, además de ser de causalidad invertida, se presenta como un deber ser instrumental o técnico, ya que para alcanzar X es necesario utilizar Y. Precisamente alrededor de este punto surge el otro aspecto oscuro en el uso que efectúa Weber del principio de causalidad invertida en las ciencias sociales.

El deber ser técnico (obligatoriedad del uso del medio Y) parece emerger, y de allí el carácter científico que se le asigna, sólo de las premisas descriptivas: 1) X es el fin definido, y 2) Y es el único medio para lograr X. Sin embargo, ya hemos considerado el hecho de que toda vez que se logra una conclusión prescriptiva, es porque en algún punto se encuentra al menos una premisa prescriptiva; de manera que el supuesto de descriptividad de ambas premisas (sobre el que se apoya el principio de causalidad invertida de Weber) tendrá que ser sometido a crítica.

---

<sup>8</sup> Véanse los Conceptos metodológicos en Weber: *Economía y sociedad*, FCE, 1967.

Si se observa cuidadosamente, se descubre que la obligatoriedad del empleo del medio Y no puede derivarse sólo de 1) y 2), sino que requiere de una premisa implícita, de índole prescriptiva, que dice: 3) X es un fin que debe ser alcanzado. Sin esta última premisa, la consecuencia "Y debe ser empleado", no aparece satisfactoriamente fundada. Si suponemos, por ejemplo, que 3) Sea: X es un fin que debe ser evitado, naturalmente la conclusión dirá que Y no debe ser empleado <sup>9</sup>.

Tal como puede verse, el deber ser técnico y la causalidad invertida como paradigma de justificación epistémica en las ciencias humanas evidencia una marcada fragilidad; pero lo más interesante para nuestra argumentación es que aun en el caso más elemental del llamado deber ser técnico, la definición acerca de la deseabilidad de un determinado fin resulta inevitable, y tal discusión no puede basarse sino en categorías deónticas. Cuando tal discusión y análisis se dejan de lado, lo único que se ha hecho es optar por una opción deóntica sin la necesaria justificación. Esta falta de justificación conduce a ambigüedades y genera la posibilidad de que cada actor social pueda atribuir un contenido diferente al fin perseguido.

### 3. LAS POLITICAS PUBLICAS COMO UNA DECISION ETICA

Si se ordenan los argumentos analizados, queda clara que la causalidad en las ciencias humanas, aun la causalidad invertida a la que apela Weber, es siempre normativa en algún aspecto. De tal manera que no puede ser considerada como si se tratase de una relación inevitable propia de la causalidad física, sino que hay que tener presente esa parcialidad normativa que siempre la acompaña. De modo que no existiría la posibilidad de emitir juicios de base objetiva acerca de la corrección de esta o aquella política, sino que la base de tales juicios tendrá que asumir la complejidad de la estructura de justificación de las normas.

Las políticas públicas nos ofrecen razones para actuar de una manera y no de otra, y como tal, pertenecen al ámbito del razonamiento práctico, por lo que deben apoyarse en razones autónomas; asimismo, como la finalidad de las

---

<sup>9</sup> Puede resultar muy útil en este tema la lectura de la compilación efectuada por W. D. Hudson.: *The is/ought question*, Londres, 1969, en especial el trabajo de M. Black: *The Gap Between "Is" and "Should"*.

políticas públicas se dirige a la construcción y conservación de la trama social, lo cual supone decisiones racionales en el entorno colectivo, tales razones deben ser morales. Puede afirmarse que para que esas razones autónomas de tipo moral logren un poder justificatorio, deben exhibir el aval de los principios morales.

Sin que importe cuán científico sea el planteamiento del problema o las herramientas empleadas para resolverlo, ni cuán objetiva intente ser la perspectiva analítica utilizada, la sola existencia de un fin al que se considera deseable para un grupo social, y la selección de unos medios a los que se considera idóneos para el logro de ese fin, ponen en evidencia el ya señalado carácter normativo, y la necesidad de una justificación basada en principios de índole moral.

A pesar de esto, generalmente la justificación de las políticas públicas se hace sobre la base de un análisis centrado fundamentalmente en la evaluación de las consecuencias que tal o cual curso de acción produciría sobre tal o cual estado de cosas. En este aspecto se ha avanzado extraordinariamente en lo relativo a las técnicas que se emplean, y es muy amplio el espectro de consecuencias susceptibles de ser analizadas, y las combinaciones y secuencias de consecuencias que pueden someterse a consideración. Este preciosismo tecnológico resulta tan atractivo y es capaz de producir una información tan sofisticada, que ha llegado a ser considerado como instancia suficiente de evaluación de las políticas públicas; y si se considera la sólida base científica que lo respalda, y la ya analizada influencia del pensamiento weberiano en la materia, no resulta extraño su prestigio. Sin embargo, habría que preguntarse si el solo análisis de una serie de consecuencias físicas puede ser considerado suficiente para aceptar que un fin es más deseable que otro, o para decidir que tal o cual prescripción es más valiosa que otras. En otras palabras, si las razones para la selección de un curso de acción puede basarse de manera exclusiva en un análisis consecuencialista <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El análisis consecuencialista en su sentido más laxo, procura evaluar la aplicabilidad de una política mediante la consideración de los resultados que la misma producirá en el estado de cosas existente. Visto de esa manera es indudablemente útil para la previsión y análisis de los impactos. Pero en materia de fundamentación de la deseabilidad de un fin, no puede constituir la única instancia de validación. Sobre este punto es particularmente interesante la aguda y esclarecedora controversia entre C. S. Nino y J. C. Bayón, escenificada en los siguientes artículos: *El cuatrilema del consecuencialismo*, DOXA, 4, 1987; *Causalidad, consecuencialismo y deontologismo*, DOXA, 6, 1989; *En respuesta a Bayón*, DOXA, 6, 1989 y *Consecuencialismo, debate ético y jurídico*, Telos, 1, 1992.

Si seguimos el argumento de Weber, hemos visto que el principio de causalidad se ha mostrado como insuficiente para la justificación de las acciones con sentido propias de comportamiento social, aunque Weber reconoce que tal principio es suficiente cuando se trata de relaciones propias del mundo físico, en las que cuando un estado de cosas se sucede necesariamente por acción de otro puede ser considerado como su resultado. Siendo esto así, el análisis de causa-consecuencias no ofrecería una base suficiente para justificar las acciones propuestas por la política pública.

El mismo problema se presenta si se considera a las políticas públicas en el marco de la llamada causalidad invertida, según la cual cuando se determina con precisión el fin X, y se establece que Y es el único medio para conseguirlo, es posible hacer un análisis de las consecuencias de utilizar o no el medio Y; pero este análisis, como en el caso anterior no puede darnos razones suficientes para actuar de un modo u otro, ya que sólo se refieren a los efectos reales que produce la aplicación o no del medio Y en relación al logro del fin X, y no al valor mismo del fin X.

La discusión consecuencialista resulta necesaria pero no suficiente para la justificación de las políticas públicas, en virtud de la ya demostrada presencia (implícita o explícita) de premisas prescriptivas o juicios de valor en la base de las mismas. Estos juicios de valor son la expresión de principios éticos políticos, que proveen de soporte y hacen posible a la existencia de la trama social. En virtud de la regla fundamental acerca de la pretensión de universalidad que tiene todo principio ético, la justificación de las políticas públicas debe exponerse a la discusión en términos teóricos que tomen en cuenta no cómo actúan sino cómo deberían actuar los miembros de una comunidad política para hacer posible la vida en cooperación. En este último aspecto; quienes diseñan una política pública debe necesariamente, preguntarse cómo sería el mundo bajo el imperio generalizado del juicio ético-político que en ella se sostiene.

Estas consideraciones llevan a desechar completamente la posibilidad de una de que el diseño y elaboración de las políticas públicas pueda realizarse sin incorporar, como parte integrante de su responsabilidad teórica, la discusión racional de sus premisas valorativas; porque al ser siempre normativa (en algún

sentido), la elaboración de las políticas públicas no puede evitar la presencia (expresa o tácita) de las premisas prescriptivas; y en tal caso, o se las somete a la disputa racional, o se las deja libradas a alguna forma de enfrentamiento irracional. En este aspecto, ignorar la presencia de tales premisas no funciona como una excusa satisfactoria, ni desde el punto de vista teórico (ya vimos que es imposible una derivación consistente sin su presencia), ni desde el punto de vista práctico (ya que el hecho de ignorar una cosa, no es razón suficiente para que la misma deje de existir).

La presencia de los principios morales en la base normativa de las políticas públicas constituye el punto fundamental de referencia para los desarrollos legislativos que hacen efectivas dichas políticas; es de alguna manera el fiel de evaluación del sentido de tales desarrollos, y proporciona un punto claro para la evaluación de su eficacia en el logro de los fines que fueron establecidos como consecuencia de la asunción de un determinado punto de vista valorativo.

La discusión acerca de los principios no puede evitar ser consecuencialista en un cierto sentido, ya que sería irracional inclinarse por una base normativa que produzca consecuencias indeseables sobre el estado de cosas existentes, o que haga surgir profundas inconsistencias con las formas jurídicas vigentes; pero ya se ha demostrado que el solo análisis consecuencialista no basta para justificar la selección de una premisa valorativa frente a la otra. Habrá que apelar necesariamente a los métodos de la ética crítica a fin de determinar el cuerpo de principios que puedan hacer a una política más valiosa que la otra, o a un fin más deseable que otro.

#### 4. LA FUNCION PEDAGOGICA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Las políticas públicas cumplen una función reguladora de las relaciones sociales, y como tal, realizan una acción distributiva ya sea de la riqueza, el bienestar, u otras diferentes formas de privilegio. Es mucho el espacio que se ha dedicado al análisis sobre los resultados diferenciales que podría producir la aplicación de este o aquel criterio de distribución. Particularmente extensa es la polémica entre los que sostienen el criterio de maximización de la sumatoria del bienestar individual, y aquellos que como Rawls se inclinan por

un criterio que sesga la distribución a favor de los que menos poseen. Incluso algunos autores han explorado analíticamente interesantes comparaciones entre las consecuencias de varias soluciones alternativas <sup>11</sup>.

Sin embargo, si se analiza el valor de cada una de esas posibles soluciones la respuesta será la misma: por una parte todas ellas muestran una gran coherencia formal que las deja a salvo de cualquier crítica interna, y por la otra, ninguna puede exhibir una absoluta superioridad normativa bajo todas las circunstancias. Esto último prueba que no es posible decidir sobre la conveniencia de una u otra mediante una regla mecánica de decisión <sup>12</sup>.

Esta ausencia de reglas mecánicas que permitan escoger con certeza una determinada política, hace necesaria la exploración en otra función propia de las políticas públicas, la cual ha sido menos elaborada que la primera; esta función es la que hemos llamado función pedagógica de la política, cuya finalidad es la ser ductora de determinados comportamientos colectivos, y en consecuencia principal constructora de la trama ética de una sociedad. Esta es la función que permite que una política pública no sólo sea reguladora de la distribución, sino que tenga además la propiedad de estimular o desestimular determinadas conductas sociales.

A los efectos del análisis metodológico del asunto, podemos aceptar que uno de los componentes básicos para el fortalecimiento de la trama social es la llamada cooperación, y en tal sentido se la puede considerar como una base normativa especialmente valiosa. ¿Qué es entonces lo que a través de una política pública podría hacerse para fortalecer ese valor fundamental para la convivencia social? En primer lugar habría que empezar a caracterizar con claridad los elementos que califican a un comportamiento como cooperativo. Descubriríamos así, que cuando se actúa coóperativamente se están incluyendo

---

<sup>11</sup> En la compilación *Ética y política en la decisión pública*, Ed. Angria, Caracas, 1993, el artículo de Jaime BARCON, "Esparta y Macondo", analiza las dificultades prácticas que surgen cuando se aplican a casos concretos modelos teóricos de decisión, y a la vez muestra las diferencias producidas por el uso de diversos criterios de distribución racional.

<sup>12</sup> Para un análisis más amplio del concepto de "solución", y la comparación de la solución de Nash con la de Kalai-Smorodinski, puede verse mi artículo *Bargaining and Uncertainty* en *Proceedings del III Congreso de Lógica-Infornática-Diritto*, Firenze, 1989. Hay traducción italiana en *Sistemi Esperti nel Diritto*, Padova, Cedam, 1989.



en la función de bienestar individual ciertos componentes de utilidad que no están relacionados directamente con el propio actor, sino con el interés colectivo<sup>13</sup>. Esta inclusión permite al individuo aceptar que su contribución al bienestar de todos, aun cuando sea hecha a costa de parte de sus propias utilidades, le produce al mismo tiempo su parte alícuota de beneficio como miembro de la sociedad. En segundo lugar, convendría explorar las razones por las cuales un miembro de la sociedad está dispuesto a aceptar la función de bienestar individual antes descrita, es decir, que está dispuesto a aceptar que el bienestar colectivo le produce "alguna forma" de beneficio individual. Las razones para actuar cooperativamente pueden agruparse en dos tipos. Por una parte están aquellos que sea cuales fueren las consecuencias derivadas de su acción, siempre siguen el camino cooperativo que los lleva a incluir el interés colectivo como parte de su propia función de bienestar individual. Ellos actúan de ese modo porque lo consideran correcto, y esa es una razón suficiente. Este tipo de cooperador incondicional no espera que su conducta tenga una retribución adicional, a excepción del bienestar que le proporciona el saber que hizo las cosas como considera que "deben ser" hechas. A este cooperador no le interesa cómo son las cosas o las respuestas que en efecto se produzcan en la realidad, sino que habiendo tomado una posición ética de cooperación la sostendrá bajo cualquier circunstancia. Un segundo tipo de cooperador es aquel que con su conducta espera alentar el mismo tipo de comportamiento en los demás miembros de la comunidad. En este caso los beneficios de cooperar no se reflejan en la función de bienestar individual como resultado de la sola acción de cooperar, sino que se derivan de la expectativa de inducir el cambio de comportamiento en los demás actores a través del propio comportamiento. Este es el cooperador condicional que espera influir sobre la construcción del tejido social mediante el propio ejemplo, y si tal expectativa se ve frustrada, está dispuesto a abandonar el comportamiento cooperativo, o a modificarlo. Junto a estos cooperadores, en el escenario social también encontramos a aquellos que han decidido no cooperar, ya que consideran que los beneficios que ellos pueden lograr gracias a la conducta de los cooperadores incondicionales y de los cooperadores condicionales, se mantendrán siempre relativamente

---

<sup>13</sup> Sobre el concepto de "preferencias" y los elementos que componen una preferencia bien informada para la toma de decisiones en el entorno social, el artículo de HARSANYI, J. "Modelos teóricos del juego y la decisión en la ética utilitaria" en: GRIFFIN, BARRAGAN, HARSANYI y BARCON. *Ética y política en la decisión pública*, Ed. Angría, Caracas, 1993, constituye un punto de básico de referencia.

constantes, independientemente de lo que el mismo pueda hacer (free riders); y están finalmente los que víctimas de la anomia consideran que no vale la pena cooperar.

Estos patrones de comportamiento, que acertadamente representan formas de relaciones entre los actores de la sociedad, reciben un reforzamiento especial desde el ámbito de las políticas públicas. Desde luego, que si las conductas de los cooperadores son siempre autofrustrantes, es altamente improbable que se logre construir una trama social de confianza recíproca; y si las ganancias de los no cooperantes derivadas del comportamiento cooperativo de otros se mantienen constantes o incluso se incrementan, es lógico suponer que sólo permanecerá en escena un pequeño número de cooperadores incondicionales de escasa relevancia social <sup>14</sup>.

La posible justificación de esta función de las políticas públicas queda fuera del alcance de las herramientas empleadas para construir y evaluar las estrategias de distribución, y asignación de recursos. Esto sucede por las siguientes razones: en primer lugar, porque el análisis consecuencialista es insuficiente, ya que toda decisión política produce inevitablemente de y manera simultánea, consecuencias favorables y desfavorables sobre los estados de cosas del mundo; y sólo la adhesión a un valor tal que sea aceptado como reforzador de la trama social para un determinado entorno, permitirá privilegiar una serie de consecuencias sobre otras. La segunda razón deriva del hecho de que las llamadas "soluciones" en los problemas de distribución, tales como las de Nash o Kalai-Smorodinski, son sólo cuerpos de derivación consistente que permiten caracterizar un punto que cumpla un determinado grupo de condiciones formales, sin que haya ninguna garantía de que tal punto sea "deseable" desde la perspectiva de la cooperación.

Resulta inevitable entonces, que para intentar la justificación de tal selección de un curso de acción y no de otro, habrá que apelar al discurso ético, el cual,

---

<sup>14</sup> En la ya citada compilación *Ética y política en la decisión pública*, en mi artículo sobre "Modelos de decisión en el ámbito público", se demuestra que sólo mediante el reforzamiento extra juego de los acuerdos, es posible superar el dilema de los prisioneros. En sentido opuesto D. Gautier en *Morals by Agreement*, Oxford University Press, N.Y., 1986, sostiene que si los actores sociales son "traslucentes" es posible superar el dilema sin ningún incentivo. Por su parte S. Wolf en *Moral Saints*, *Journal of Philosophy*, 79, 1982, analiza la probabilidad de comportamientos supererogatorios en el entorno social.

mediante la discusión racional de los principios de moral pública involucrados en cada política, nos permitirá establecer comparaciones y saber si realmente avanzamos a una reducción de las diferencias derivadas del enfrentamiento de intereses y de puntos de vista que necesariamente juegan en todo acto de asignación. Puesto que para que la cooperación funcione es necesario generar confianza en que las acciones cooperativas no serán autofrustrantes, cualquier mecanismo distributivo debe tender a reforzar dicho sentimiento, mediante la asignación de utilidades diferenciales a favor de los comportamientos cooperativos versus los no cooperativos. Esto significa que el cumplimiento de los acuerdos y el respeto por los pactos deberán ser beneficiosos para quienes los practiquen, a fin de que sea cada vez mayor el número de cooperadores condicionales que se sienten satisfechos con su conducta. Este crecimiento del número de cooperadores no se produce como lo pretende Axelrod por la sola fuerza del comportamiento cooperativo, del mismo modo que la sola competencia es incapaz de generar por sí sola un mercado libre de imperfecciones. En uno y otro caso, la función ductora de las políticas públicas deben hacerse responsables de sostener el valor que se ha considerado preferente sobre otros valores rivales.

## 5. CONCLUSIONES

En el análisis precedente se han puesto en evidencia las carencias metodológicas que se presentan en la elaboración y análisis de las políticas públicas. Tales carencias derivan de que a partir de una fuerte influencia del pensamiento weberiano en dicha área, se ha concebido la construcción de las políticas públicas como una actividad científica, separada totalmente de la política como práctica social. Si se considera por otra parte que esa misma concepción asigna a la ciencia un carácter objetivo ajeno al mundo de los valores, es posible concluir que se ha privado a la construcción de las políticas públicas de una de sus instancias de justificación: la ética.

Mediante el análisis crítico de la herramienta básica empleada por Weber para la justificación de las ciencias humanas, el tipo ideal de base conceptual, se ha podido demostrar que el uso más interesante y científicamente rico de tal herramienta, sólo es posible sobre una base parcialmente normativa. Dicha base normativa es la que permite la adjudicación de significado a las acciones sociales. Siendo esto así, el hecho de asignar a la elaboración de las políticas

públicas un carácter científico, no es una razón suficiente para eximirnos de considerar racionalmente su base valorativa.

Esta última esfera de las políticas públicas se vincula fuertemente con lo que hemos llamado la función pedagógica de las políticas, que supone privilegiar un determinado valor, y dirigir todas las decisiones a reforzar dicho valor, y estimular las conductas que favorezcan su desarrollo. Parece natural que el acto de privilegiar un determinado valor no puede ser abandonado al azar, ni excluido de la posibilidad de una discusión racional tan transparente como sea posible. Desde el punto de vista metodológico, en esta instancia de justificación de las políticas públicas, tanto el análisis consecuencialista como las llamadas "soluciones algebraicas únicas" han evidenciado no ser suficientes para justificar la preferencia de una prescripción sobre otra alternativa, ya que ambos enfoques metodológicos se mueven en el mundo del ser, y no de lo que debe ser.

Por la propia índole del problema, las dificultades metodológicas que se presentan son muchas, y no es posible resolverlas mediante decisiones mecánicas. Sin embargo sólo enfrentándolas analíticamente se podrá abordar racionalmente la validación de la función que hemos llamado pedagógica, función que es la que fija el norte respecto del cual cobra sentido juzgar una solución o una consecuencia.

## BIBLIOGRAFIA

BARRAGAN, J. **Bargaining and Uncertainty**, en Proceedings del III Congreso de Lógica-Informática. Diritto, Firenze, 1989 (hay traducción al italiano).

\_\_\_\_\_. "La estructura de justificación de las políticas públicas en un marco democrático" en Rey J.C., Barragán J. y Hausmann R.: **América Latina: alternativas para la democracia**, Monte Avila Editores, Caracas, 1992.

\_\_\_\_\_. "Modelos de decisión en el ámbito público" en Griffin, Barragán, Harsanyi y Barcón: **Ética y política en la decisión pública**, Ed. Angria, Caracas, 1993.

BARCON, J. "Esparta y Macondo" en: Griffin, Barragán, Harsanyi y Barcón en **Ética y política en la decisión pública**, Ed. Angria, Caracas, 1993.

BAYON, J. C. **Causalidad, consecuencialismo y deontologismo**, DOXA, 6, 1989.

GAUTHIER, D. **Morals by Agreement**, Oxford University Press, N.Y. 1986.

HARSANYI, J. "Modelos teóricos del juego y la decisión en la ética utilitaria" en Griffin, Barragán, Harsanyi y Barcón: **Ética y política en la decisión pública**, Ed. Angria, Caracas, 1993.

HUDSON, W. **The Is / Ought Question**, Londres, 1969.

NINO, C. S. **El cuatrima del consecuencialismo**, DOXA, 4, 1987.

\_\_\_\_\_. **En respuesta a Bayón**, DOXA, 6, 1989.

\_\_\_\_\_. **Consecuencialismo, debate ético y jurídico**. Telos, 1, 1992.

WEBER, M. **Economía y sociedad**, FCE, México, 1964.

\_\_\_\_\_. **El sentido de la neutralidad valorativa en las ciencias sociológicas y económicas**, Península, 1971.

WOLF, S. "Moral Saints", **Journal of Philosophy**, 79, 1982.