

1. LA IMPORTANCIA DE LA DECISIÓN	15
1.1. LA VISIÓN DETERMINISTA	16
1.2. LA OTRA CARA DE LA MONEDA: EL ENFOQUE LIBERAL	19
1.3. LA IMPORTANCIA DEL FACTOR IDEOLÓGICO	22
1.4. ÉL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA RELATIVA DEL GOBIERNO	22

1. LA IMPORTANCIA DE LA DECISIÓN

La decisión es tal vez el más humano de los actos. Es la combinación de las facultades analíticas de observación, conocimiento e intuición de los seres humanos.

En las tradiciones culturales de muchos pueblos, la independencia del hombre respecto a los dioses está ligada a una decisión que él adopta usando sus facultades de raciocinio, para valorar, en una coyuntura determinada, cuál es el camino a seguir.

En la tradición judeo-cristiana, por ejemplo, Eva decidió comer la manzana que le ofrecía la serpiente y así fundó, fuera del jardín del Edén, el universo humano. Lo mismo puede decirse del Prometeo griego y muchas otras tradiciones que resaltan la decisión humana de emanciparse de los dioses y decidir por ellos mismos su destino. Es claro, y en eso las tradiciones no mienten, que la independencia para decidir implica automáticamente responsabilidad y riesgo sobre el futuro.¹

A pesar de que debemos a Eva la facultad y la responsabilidad de decidir, durante un largo periodo de la historia de occidente la vida de los hombres y de los pueblos ha oscilado entre los determinismos estructurales, es decir, los elementos que deciden por nosotros o incluso antes que nosotros, y la suma de las capacidades y voluntades humanas para decidir de manera absolutamente libre los rumbos de su existencia.

En el fondo del problema de toda concepción histórica, social y política (incluso administrativa y psicológica) está el grado de libertad de que gozan los hombres, los gobiernos y las naciones para decidir la ruta que más les

¹ Un estudio sobre la naturaleza del riesgo y su incidencia en las decisiones se encontrará en Niklas Luhman, *Sociología del riesgo*, UIA-Universidad de Guadalajara, México, 1992.

conviene o les apetece seguir. Entre la libertad absoluta para decidir y la predeterminación de las decisiones posibles ha transcurrido la historia humana. Conviene entonces que estudiemos, de entrada, los dos extremos del problema.²

1.1. LA VISIÓN DETERMINISTA

En los enfoques deterministas las capacidades de decisión reales son limitadas. Los elementos estructurales reducen de tal forma el abanico de alternativas que la decisión propiamente dicha es un impulso de la estructura. El riesgo y la responsabilidad del curso de las cosas no depende del albedrío de una persona sino de una instancia suprahumana que puede ser el destino, la tradición, Dios, las instituciones, el mercado, etcétera.

El determinismo es un problema viejo y nuevo. Las sociedades dominadas por cosmovisiones teológicas son un ejemplo claro de la función de los determinismos. Entre los antiguos mexicanos, por citar un caso, el mito del quinto sol, ligado a una concepción cíclica e inevitable de la historia, descargaba a la clase sacerdotal de la decisión de proceder o no con sacrificios humanos para saciar el apetito hemático de los dioses. No había elección posible. El imperativo de la supervivencia de la comunidad pasaba por encima de cualquier valoración alternativa.

En otras tradiciones, como la cristiana, es posible encontrar formas deterministas similares. Durante el medioevo, la historia de los hombres y de los pueblos estaba escrita en el cielo. La línea temporal no hacía distinción alguna entre pasado, presente y futuro. El mundo había sido igual y presumiblemente lo seguiría siendo hasta que Dios no dispusiera otra cosa. La vida política estaba directamente anclada en la relación entre física y metafísica, que explicaba y determinaba todo. No había lugar ni para la deliberación, es decir, el pensamiento, ni para la decisión, esto es, el compromiso con alguna de las alternativas pensadas, en un mundo diseñado y dirigido por la mano celestial con alguna esporádica intervención del diablo. La dominación política se fundaba en la soberanía absoluta de los reyes que gobernaban por el mandato divino y sólo eran responsables de sus actos ante Dios.³

Cuando Felipe II, el monarca católico de España, resolvió enviar a la "Armada invencible" a invadir Inglaterra sugirió a quienes dudaban del éxito de la audaz empresa que el verdadero jefe del almirantazgo no era él sino Dios.

² Por determinismo se entiende la creencia de que la acción humana encuentra su motivo determinante en el tiempo pasado o en una estructura superior al hombre, de tal suerte que no está en sus manos decidir la acción o el camino a seguir.

³ Véase John Neville, *El derecho divino de los reyes*, FCE, México, 1982.

Al final la “Armada invencible” fue derrotada, pero con la transferencia de responsabilidades Felipe II se descargaba de asumir una decisión que había tomado él mismo.⁴

Muchas otras formas de decisión por determinismos aparecen en la historia de Occidente. Una de las más célebres es la descrita por Pedro Calderón de la Barca en *La vida es sueño*. En ese clásico de la literatura española, el rey Basilio “decide” confinar a su hijo Segismundo en una torre porque sus conocimientos astronómicos (que en ese momento tenían la estatura y la solvencia científicas para servir de apoyo a la toma de decisión, de manera similar al papel que, en la estructura moderna, juegan los informes y los estimados de inteligencia) le indicaron que su hijo sería, inexorablemente, una fuente de desgracias para su pueblo. El siguiente verso no deja lugar a dudas:

Yo, acudiendo a mis estudios,
 en ellos y en todo miro
 que Segismundo sería
 el hombre más atrevido,
 el príncipe más cruel
 y el monarca más impío
 por quien su reino vendría
 a ser parcial y diviso,
 escuela de las traiciones
 y academia de los vicios...
 pues dando crédito yo,
 a los hados, que adivinos,
 me pronosticaban daños,
 en fatales vaticinios,
 determiné de encerrar
 la fiera que había nacido,
 por ver si el sabio tenía
 en las estrellas dominio.⁵

En los dos casos anteriores (el de Felipe II y el de Basilio) quien decide no es más que el instrumento de una voluntad superior (Dios o los astros) que tiene sus propios designios. La política y la historia no eran todavía competencia de los hombres.

⁴ Véase Juan Ortega y Medina, *El conflicto anglo-español por el dominio oceánico*, 2a. ed., UNAM, México, 1994, pp. 176 y ss.

⁵ Pedro Calderón de la Barca, *La vida es sueño*, Jornada Primera: 708-717 y 730-737, Cátedra, Madrid, 1977.

Si bien es cierto que en el siglo xx Dios ya no está disponible ni como coartada ni como decisor ultraterreno, en la política contemporánea las formas deterministas no han desaparecido. Ciertos elementos abstractos como la globalización o el nuevo orden mundial cumplen la doble función en la política de nuestro tiempo.

Consideremos por separado cada uno de los elementos:

- a. Legitimar la decisión como la única viable o posible.
- b. Descargar la responsabilidad de actos decisivos a los gobiernos.

Cuántas familias arruinadas por políticas económicas escuchan que sus desgracias son producto de la naturaleza del sistema financiero mundial o de la lógica de la globalización (de la que no nos podemos sustraer) y no de agentes políticos que tomaron, en un momento determinado, decisiones equivocadas (única salida posible). Resulta interesante constatar que si algo se ha diluido en la política contemporánea es la noción de responsabilidad sobre las consecuencias de una decisión determinada (descarga de responsabilidades).

De igual manera que el determinismo abstracto condiciona la decisión, la coartada del saber revelado explica muchas de las elecciones tomadas por los políticos. El ex presidente estadounidense George Bush decidió invadir Panamá porque los informes de inteligencia sugerían que Manuel Antonio Noriega, el hombre fuerte de ese país centroamericano, establecería una alianza político militar con Fidel Castro para expulsar a Estados Unidos del canal panameño. En estricto sentido, la decisión fue tomada por el desenlace revelado (la alianza Castro-Noriega) que nunca se dio en la realidad. La decisión anticipó el futuro. En el esquema clásico de teoría de la decisión el futuro es un espacio indeterminado. Es precisamente la decisión la que lo construye o lo induce.

Es importante subrayar que el enfoque determinista ha tenido importancia en los principales estudios sobre la teoría de la decisión. Lucien Sfez, un experto en el tema, dice que la decisión es un elemento ideológico que pretende dar movilidad a los sistemas políticos y administrativos. Su interpretación nos indica que la primera función que cumple la decisión es permitir que la persona actúe. Según este autor, si los que toman decisiones tuviesen presente en todo momento el peso de los determinismos y de las estructuras su “impulso hacia la acción se cortaría”.⁶ La decisión, por lo tanto, crea la ilusión de que son actores libres y que realmente están eligiendo autónomamente cursos de acción. La realidad, apunta Sfez, es que hay un aparato y una racionalidad que ya determinó el camino a seguir.

⁶ Véase Lucien Sfez, *Crítica de la decisión*, FCE, México, 1984, p. 16.

Otra de las funciones que, según Sfez, cumple la decisión en el mundo moderno es la de servir como válvula de escape de un universo hiperinstitucionalizado en el que todo tiene un procedimiento, una norma, un código o un sistema de coerción, y en el cual la mayoría de nuestros actos y nuestras voliciones tienen una forma algorítmica o predeterminada. Es decir, tenemos la ilusión de ser libres pero en realidad no lo somos.

Con lo apuntado hasta aquí, el lector se preguntará si es posible abandonar el bosque de los determinismos y estudiar la naturaleza humana de la decisión a la que aludimos al inicio de este trabajo. Para ello, lo invitamos a revisar la otra cara de la moneda.

1.2. LA OTRA CARA DE LA MONEDA: EL ENFOQUE LIBERAL

La contraparte de la visión determinista se basa en la idea de un hombre libre para decidir su circunstancia y construir su futuro. Esta corriente se basa en tres pilares cartesianos que son:

- a. Lógica lineal (linealidad).
- b. Racionalidad.
- c. Libertad.

La linealidad tiene que ver con un principio lógico basado en la relación causa-efecto: si hago X por ejemplo, debo obtener Y, de acuerdo con la experiencia y con el saber disponibles en un momento histórico determinado.

La racionalidad es el elemento que orienta la decisión. El carácter racional del ser humano se aplica mecánicamente a sus decisiones. El individuo que enfrenta una disyuntiva adopta un camino a seguir en función de una lógica que es coherente con un modelo de pensamiento. Por eso se habla de racionalidad religiosa, económica, política, administrativa, etcétera. Es decir, un conjunto de normas y de fines que se explican de manera autónoma y hacen operante la relación lineal causa-efecto.

El tercer elemento, la libertad del hombre para elegir, se funda en que toda persona posee una dotación natural de atributos, voluntades y capacidades que le permiten elegir entre las diferentes opciones de acuerdo con su libre albedrío.

Estos supuestos del modelo clásico de la decisión han sido objeto de infinidad de críticas, ampliaciones y revisiones. Una de las propuestas de revisión crítica más sistemáticas es la planteada por Sfez. La crítica de este autor a la decisión tradicional contempla tres puntos fundamentales. El más importante tiene que ver con la insuficiencia lógica y explicativa de la visión lineal. A esta forma de pensar el autor opone el enfoque sistémico. Éste, que en la literatura

más reciente ha sido ampliamente manejado,⁷ ha impregnado gran parte de las concepciones políticas y administrativas. Las ideas de complejidad y retroalimentación han sustituido a las premisas de la lógica lineal. En las ciencias políticas y administrativas la idea de causa-efecto lineal (si hago X tengo Y) está completamente desfasada, ya que no existen condiciones en donde la variable X se mantenga constante.

El segundo es una consecuencia del reconocimiento de la complejidad. La monorracionalidad, es decir, una racionalidad única o universalizable, que era típica del pensamiento positivista, se ha visto suplantada por una razón multirreferencial. Hoy existen múltiples racionalidades en juego y gran parte de los nuevos postulados políticos contemplan la diversidad como un valor a preservar.⁸ El reconocimiento de una pléyade de racionalidades, cada una con su propia lógica y su propia dignidad, ha adquirido una estatura política importante. Prueba de ello es el avance en Estados Unidos de la corriente conocida como “corrección política”. En todo caso, la implicación más clara de la multirracionalidad en la teoría de la decisión es que abre el ángulo de lectura sobre los fundamentos lógicos, éticos y políticos de una decisión.

El tercer punto, la libertad basada en un sujeto creativo y monofinalista es criticada por Sfez por insuficiente. Para suplir las carencias conceptuales de esta figura ideal el autor propone la multifinalidad de la acción histórica e individual.

Los fundamentos de la autonomía de los sujetos —que es lo que nos interesa en este trabajo— figuran en la historia del pensamiento occidental desde la concepción humanista del mundo. Esta corriente ubica a la decisión en el centro de la historia y el devenir. En el fondo de la misma está la misión baconiana del hombre en el mundo (controlar la naturaleza) y la máxima de Vicco (padre de la filosofía de la historia): si los hombres hacen la historia les toca a ellos explicarla, así como toda la visión progresista (la fe en el progreso humano) de la condición humana. No entramos en estas páginas a una discusión más profunda de este tema; por ahora nos bastará con saber que esta ubicación del hombre, como piloto de la historia, ha impregnado las dos corrientes de pensamiento más influyentes del siglo xx: el liberalismo y el socialismo.

La tradición del individualismo liberal supone que el sujeto dejado a su libre albedrío siempre perseguirá el bien común con sus acciones. Según los liberales, todo hombre procederá así por su innata disposición a buscar el

⁷ Un libro que permite un acceso amable y claro al problema de la complejidad es el de Joel Rosnay, *Le Macroscopie*, Seuil, París, 1982. Véase también Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, ESF editeur, París, 1990.

⁸ Una interesante propuesta de reflexión sobre una política que reconozca la complejidad y la diversidad se encontrará en Edgar Morin y Anne Brigitte Kern, *Tierra Patria*, Kairós, Barcelona, 1993.

reconocimiento de la sociedad en la que vive. Este es el fundamento filosófico de las bondades de la libre empresa como el sustento del bien común. En la visión socialista, como se recordará, el bien común no se confía a las decisiones individuales sino a la decisión colectiva.

A pesar de estas diferencias entre las dos corrientes de pensamiento, existe un punto de convergencia y una semejanza metodológica que vale la pena destacar.

El punto de convergencia es la preservación de los bienes públicos que garantizan la convivencia. En ambas corrientes las decisiones sobre los elementos constitutivos de la comunidad no son confiados al individuo sino a la colectividad. Cuando analicemos la teoría de las decisiones colectivas volveremos sobre este punto.

La similitud de metodologías se aprecia claramente en la visión teleológica de la historia que comparten. Las dos filosofías están ancladas en una óptica secuencial y progresista de la historia. Ambas conciben una sucesión de etapas que se van superando hasta llegar a la meta. Esa meta puede ser, según las diferentes ideologías, el desarrollo, el consumo generalizado o la supresión de las clases sociales, puntos culminantes de la historia humana.

En ambos casos los hombres van decidiendo en cada momento la ruta a seguir, pero existe una especie de "camino real de la historia" al final del cual hay un polo magnético del progreso humano y social que atrae, de manera imperceptible, la acción de las sociedades hasta llevarlas al fin de la historia, es decir, al último momento del progreso humano más allá del cual no hay horizonte.

En la interpretación marxista, todas las sociedades hacen un recorrido similar: esclavismo, feudalismo, capitalismo, socialismo, comunismo. Cuando las sociedades llegan a la etapa comunista termina la historia. En la interpretación liberal, un país llega al final de su recorrido cuando accede a la economía de mercado con consumo generalizado y se rige por una democracia liberal.⁹

La mayoría de los proyectos nacionales se encuentran en el espectro que abarcan estas dos ideologías. Todos los pueblos, al momento de trazar las líneas de su proyecto, tienen en cuenta el tipo de país que aspiran a construir. Esta imaginaria maqueta del proyecto nacional retoma diferencialmente elementos de una u otra corriente de pensamiento. Por lo tanto, es fundamental considerar la importancia del factor ideológico en la decisión.

⁹ Hay varios ejemplos de esa concepción finalista de la historia. Véase Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.

1.3. LA IMPORTANCIA DEL FACTOR IDEOLÓGICO

Existe una especie de determinismo histórico, al que llamaremos paradigma, que no ahoga la decisión pero sí restringe los cauces de acción y la capacidad de pensar horizontes alternos. Las decisiones gubernamentales usualmente se encuadran dentro de los paradigmas dominantes: liberalismo, desarrollismo, etcétera, pero, es justo decirlo, también hay decisiones revolucionarias que rompen con el paradigma establecido.

En todo caso, el elemento ideológico siempre está presente en la decisión. Depende de los valores políticos que profese el grupo gobernante al seguir un curso de acción u otro. Pensemos en el siguiente caso: a un gobierno se le pide que otorgue un subsidio al transporte público. Supongamos que no tiene presiones políticas ni intereses creados. ¿Qué decisión va a tomar? Aquella que su paradigma ideológico considere la mejor. Si es liberal dirá que los subsidios son inflacionarios y, en última instancia, empobrecen más a los beneficiarios. Si es populista o socialista argumentará que el subsidio es un compromiso ineludible del gobierno con los que menos tienen.

La decisión pública tiene, pues, un elemento ideológico que no se puede perder de vista. Todas las ideologías intentan disfrazar de ciencia sus decisiones. Si se escuchan los argumentos de un tecnócrata liberal, ciencia, modelos y experiencias internacionales vendrán a ser el cimiento de su discurso. Si escucha usted a un populista tendrá que vérselas con la razón histórica, los derechos de las naciones y la interpretación histórica de las luchas de los pueblos.

Finalmente, las ideologías actúan como los teólogos dicen que actúa el diablo: la máxima astucia de Satán es hacernos creer que no existe. Intentan, en todo momento, hacer creer que las decisiones que promueven no están impregnadas de doctrina, sino de consideración y deliberación objetivas.

Pero veámos ahora, más de cerca, los problemas de decisión a los que se enfrenta un gobierno.

1.4. EL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA RELATIVA DEL GOBIERNO

El peso de los enfoques deterministas ha sido muy importante en los estudios políticos. Durante mucho tiempo las ciencias sociales centraron sus análisis en elementos superestructurales y dejaban a la decisión gubernamental un papel residual, incluso irrelevante, en sus trabajos. Los grandes elementos ideológicos, las grandes tendencias históricas e incluso la lógica económica que privaba en una sociedad explicaban con suficiencia el proceso de gobierno: éste no es, en esta perspectiva, más que un instrumento de los intereses hegemónicos.

La escasa relevancia otorgada al proceso de decisión gubernamental se explicaba porque, dada esa visión, el gobierno no era más que un operador de una lógica superior, que era la que realmente tomaba las decisiones.

Como lo ha señalado atinadamente Luis Aguilar, “en la perspectiva de la ciencia política estándar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna. Las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectucción radicaban en fuerzas y estructuras sociales exteriores y superiores que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de decisión”.¹⁰

De manera paralela, el estudio de las ciencias administrativas, especialmente de la administración pública, estaba sumergido en una especie de mundo calcado del derecho administrativo, en el cual el elemento normativo, frío e irreductible, era la característica dominante. Era frecuente, incluso, ironizar que el administrador público era un politólogo que hacía organigramas y manuales de procedimiento. Pero “como sucede —apunta el mismo Aguilar— tantas veces en otros campos de la vida, el olvido de las cosas importantes suele tomar la revancha”.¹¹

Hoy en día el estudio de las políticas públicas y de todo el proceso de gobierno ha cobrado un auge extraordinario en las universidades, en el sector público y en las editoriales. El estudio del universo político y de la acción gubernamental ha dejado de ser un espacio uniforme. Nunca como en nuestros tiempos el universo de la política reconoce problemas diferenciados, identidades atomizadas y problemáticas dispersas. El gobierno, los partidos políticos y todos los actores de la escena política se enfrentan a un universo fracturado que no admite una lectura general (véase diagrama 1).

Las manifestaciones políticas contemporáneas ya no se canalizan por sujetos sociales generalizables (como las clases sociales, la nación, el proletariado). Hoy la lucha política se da a través de demandas más concretas que tienen que ver con elementos culturales y civilizatorios (las reivindicaciones femeninas, de la tercera edad, etcétera); militancia civil para la defensa de los grandes temas (ecología, derechos humanos, entre otros); reivindicaciones sectoriales (estudiantes, deudores) o peticiones de servicios (vivienda, transporte).

Este universo disperso obliga a dejar de lado las generalizaciones ideológicas y plantea dos asuntos ineludibles: profesionalizar las estructuras

¹⁰ Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, 2a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp.15-16.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

del aparato administrativo que atienden los diferentes problemas y estudiar con más detenimiento las formas de actuación de los grupos de presión. La acción del gobierno, en este sentido, se hace cada vez más compleja. Elementos como la disponibilidad de recursos, la responsabilidad política para repartirlos, la eficacia en el uso de los mismos y la jerarquía de los problemas que antes no se consideraban ocupan hoy el centro de las preocupaciones. Esta nueva realidad, o tal vez esta vieja realidad, nos obliga a estudiar de manera sistemática y objetiva las formas de decisión gubernamentales. Éste es, precisamente, el tema del próximo capítulo.

Diagrama 1: Esquema de la organización política

