

Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente

David Arellano Gault

La necesidad de una orientación distinta en la arena de la decisión pública fue señalada hace algunas décadas a raíz de la severa crisis que sufría (y continúa sufriendo) la disciplina de la administración pública. El enfoque de “política pública” ejemplificó, al menos en Estados Unidos, el eslabonamiento entre el “método científico” (que podemos leer como el acercamiento positivista y pospositivista de observación empírica de “cosas” o “hechos”) y el “proceso de toma de decisiones” en *policy* (Lasswell, 1951).

Desde entonces, el centro de la “disciplina emergente” ha sido fortificado con nuevos elementos y es considerado por algunos como el *avant garde* de la orientación empírica en estudios referentes al ámbito público.

Al parecer, esta propuesta ha proporcionado respuestas relativamente adecuadas respecto a procesos simples que involucran movimiento de recursos materiales y financieros. Sin embargo, en asuntos más complejos, donde lo que se busca cambiar es el comportamiento de personas, grupos y organizaciones, este esquema racionalista ha tenido grandes problemas para responder de manera fiable a los sucesos públicos (Wildavsky, 1993). Varios procesos históricos han mostrado que esta orientación, aunque genera observaciones interesantes y soluciones técnicamente sólidas, ha fallado con frecuencia al no entender la naturaleza del proceso social. Aparentemente, el enfoque de política pública no sólo debe enfrentarse a los problemas de implemen-

David Arellano Gault es profesor de la División de Administración Pública del CIDP.

tación: también tiene que aceptar una marcada incapacidad para dirigir los comportamientos sociales exclusivamente por vías racionales y técnicas. En Estados Unidos, tal vez el mejor ejemplo ha sido el de la "Guerra contra la pobreza" en la década de los años sesenta, en la cual la dinámica sociopolítica y de organización comunitaria desarmó, desvió y dominó sobre cualquier intento de racionalizar el proceso (Levitán, 1969).

Varias voces han propuesto un acercamiento diferente (por ejemplo, Oszlak, 1974, en América Latina; Sfez, 1979, en Francia; y Lindblom, 1990, en Estados Unidos). Más que basarse en la intención de crear una alternativa técnica para analizar problemas sociales y políticos, algunos de estos autores sugieren observar críticamente la idea de hallar "hechos" y "cosas" que pueden ser analizadas y diseñadas; a cambio proponen un estudio sistemático de las características del proceso social, considerando elementos organizacionales y culturales. Un profundo escepticismo se está fortaleciendo ante la visión tecnocrática de la política pública, la cual se ha constituido en punta de lanza de una visión elitista, técnicamente autosuficiente, donde la participación social y el conflicto podrían ser eliminados a través de una cuidadosa planeación. Dicha visión ha cerrado continuamente espacios a propuestas diferentes, a alternativas donde la complejidad del fenómeno político (muy vinculado al de política pública) y social no se ve reducida (ni negada) por los supuestos técnicos utilizados.

El presente artículo analiza algunas propuestas cuyos argumentos podrían dar un giro al paradigma dominante de política pública como método científico y como disciplina. En este sentido, se tiende a poner en el centro de la discusión las dificultades para enfrentar los dilemas de la participación y la acción colectiva. Éstos aparecen como fenómenos críticos y generadores de múltiples efectos antiintuitivos que, a la postre, han resultado ser "anomalías" imposibles de resolver por el paradigma pospositivista, hecho que hace a tales propuestas críticas en el futuro de la disciplina.

Escogí estudiar la discusión respecto a la teoría del "intercambio social" y de la "opción social" (*social choice*) porque estas propuestas tratan de demostrar, con base en instrumentos económicos, la naturaleza diferente de los procesos sociales. La necesidad de construir otra idea de racionalidad (incluyendo conceptos como racionalidad imperfecta, racionalidad problemática e irracionalidad de la racionalidad) surge ante la complejidad de los fenómenos que estamos enfrentando hoy día. De este modo, los propios instrumentos técnicos y económicos

constatan paradójicamente su incapacidad para explicar de manera global el fenómeno social y político (lo cual tiene la ventaja de mediatizar el instrumental racional-técnico sin negar su importancia y trascendencia).

El artículo finaliza con algunas notas, más que con una conclusión específica, y se refieren a la posibilidad de hallar un mejor espacio para la discusión, escapando de la racionalidad pospositivista, si abandonamos la idea de política pública como "pandisciplina" o "campo multidisciplinario". Tal vez viéndola como un campo científico "híbrido" y olvidando los requerimientos de generalización y universalidad logremos abrir una postura analítica más fructífera. Con este concepto se buscaría la concatenación entre partes diferentes de disciplinas que crean pequeños pero trascendentes espacios de análisis innovador y generan conexiones diferentes dentro de varios acercamientos posibles con perspectivas metodológicas y científicas peculiares. Las notas finales tienen como objetivo primordial proponer el enfoque de "hibridización", donde conceptos tales como racionalidad imperfecta y problemática, e incluso irracionalidad, tendrían un espacio más adecuado en la discusión del campo de política pública.

Política pública y racionalidad positiva: la jaula de hierro de la tecnocracia

DeHaeven (1990, p. IX) ha establecido que el análisis de la política es más una teoría en construcción que una acumulación de evidencias, causas y efectos. Por su parte, Lindblom (1990, p. 10) dice que el proceso de toma de decisiones sobrepasa la competencia científica y debe ser analizado como parte inherente del proceso político, destacando que incluso con objetivos bien definidos, el análisis científico casi siempre se muestra inhábil para demostrar empíricamente la eficiencia de unos medios respecto a otros.

Pese a estos y otros importantes argumentos, elaborados por diversas personas, el enfoque de política pública de mayor peso es el tradicional "proceso", la definición de "pasos y fases" donde por norma casi cualquier situación puede ser analizada dentro de la racional ruta de toma de decisiones. La fe en que tecnología y pericia son los elementos de base para desarrollar un resultado de política pública eficiente está relacionada con la percepción de que experiencia y administración son los instrumentos principales para lograr metas en una sociedad

compleja (más allá de las estructuras de poder y de los juegos de dominación).

A pesar de la fe en el método positivista de toma de decisiones, en cuanto a la esfera pública, diversas sociedades democráticas parecen estar transformando rápidamente los principios de orden y legitimidad que antaño las caracterizaban. La complejidad del comportamiento social en estas sociedades, por ejemplo, es bastante más difícil de determinar de lo que el modelo de definición unilateral de problemas y soluciones (es decir, el tradicional modelo racional de decisiones) puede manejar. Las problemáticas sociales son preocupaciones menos adecuadamente entendidas y mesurables que cualquier problema técnico. La traducción de valores sociales aparece como complicada, toda vez que enfrentamos sociedades y organizaciones plurales donde se discute acerca de objetivos y valores, esto es, sociedades donde no se parte de una aceptación y generalización *a priori* de dichos valores o donde el supuesto de que ya han sido determinados (al estilo de Simon, 1947) prevalece (DeSario y Langton, 1987).

Algunos, observando la evidencia clara de que no existe nada semejante a una solución técnica en problemas de política o una solución técnica única para un problema social, han propuesto delimitar el campo de la política pública.

Wildavsky (1993), analizando la arena social de política pública en Estados Unidos, habla de dos hallazgos trascendentes para nuestra discusión: primero, el tecnoenfoque de política pública funciona bien aparentemente, mientras la sociedad estadounidense podía ser considerada homogénea y cuando los valores sociales eran bastante semejantes entre la población. Sin embargo, en un contexto de dominación elitista y de polarización social (como la que está sufriendo ese país, según Wildavsky), la posibilidad de un acercamiento técnico se hace problemática (*op. cit.*, p. XXXVI). Segundo, los programas públicos se han mostrado muy eficientes en la movilización de recursos materiales, pero muy pobres cambiando la sociedad y sus valores. La solución, según este autor, está entre el acercamiento técnico (con algunas modificaciones) y el enfoque de "reflexión social".

Encontrar una sociedad "homogénea" en términos de valores, según Wildavsky, permitía pensar que la solución a las preguntas de política pública comenzaban con el paso crítico de la idea de definición del problema. A partir de que Estados Unidos ha evolucionado hacia una polarización de valores, la discusión y la complejidad han generado la dificultad de tener una definición de valor neutral y, por otra

parte, la opción de "una mejor o única vía" comenzó a enfrentar serios problemas.

Wildavsky entonces propone, en vez de ese paso crítico, su parcialización hacia el concepto de "creación del problema": usted no está resolviendo el problema, sólo está redefiniéndolo (*op. cit.*, p. 56). Por tanto, la propuesta pospositivista de Wildavsky es que la racionalidad es creada y definida artificialmente (la racionalidad no existe como algo inherente a las cosas). Así, el analista puede seguir usando el mismo proceso racional, el que parte de valores y fines dados para dirigirse a alternativas óptimas, excepto que ella/él debe estar consciente de que la solución racional solamente es parcial. El análisis de las soluciones del pasado y sus problemas se hace esencial. La racionalidad se parcializa, así como la objetividad y la capacidad general de la técnica para definir "neutralmente" las situaciones.

Cabe entonces preguntarse ¿qué queda? Si el enfoque racional ha sido usado como arma de eficientación (léase capacidad instrumental para alcanzar cualquier objetivo con medios limitados) y de alineamiento científico de la política (léase lograr objetivos técnicamente establecidos, neutros, más allá de los juicios valorativos), y ahora lo despojan de eso para reducirlo al espacio de los asesores que generan memorandos sustentados en una o dos bases técnicas parciales, entonces ¿dónde está la diferencia especial con que nació la política pública?, ¿dónde está la capacidad "regeneradora" que este campo prometió al proponer abandonar el enfoque típico de la administración pública, haciéndola más racional, más técnica, menos política, menos sociológica? Wildavsky responde que, pese a todo, el enfoque racional parcializado puede ser la fuente de vinculación entre la visión de planeación (o pensamiento intelectual) y la visión de interacción social (*op. cit.*, p. 116), una guía para la inteligencia política.

Sin embargo, esta solución no resuelve el principal problema que el método pospositivista enfrenta: si la propuesta racional es insuficiente, parcial y un generador social de alternativas, entonces, ¿por qué usarla, por qué seguir manteniendo la fe en su funcionamiento como herramienta universal, útil en cualquier espacio y circunstancia? El método racional es un acercamiento global y general. Siempre busca el mejor camino; no puede ser parcial, o se es racional o se es algo distinto. El esquema de Wildavsky se inclina a pensar que la racionalidad *hoy día* no tiene los instrumentos necesarios para enfrentarse a los problemas del presente. Pero, como dijo Simon alguna vez (1947), esos instrumentos existirán seguramente en el futuro.

El enfoque racional es comprensivo y sólo es capaz de observar la complejidad, el conflicto, la irracionalidad y las soluciones *second best* como expresiones de nuestra actual incompreensión del fenómeno.

La jaula de hierro de la racionalidad y de la "cientificidad" propias del proyecto moderno es de veras una prisión difícil de romper (Clegg, 1990), y más cuando esta racionalidad ha inundado el espacio público como una necesidad de profesionalización aumentada, con el consiguiente arribo de la tecnocracia y de la comprensión tecnocrática a la esfera del poder. La percepción de que la racionalidad instrumental debe ser parcializada, al estilo Wildavsky, no ha generado una apertura hacia nuevos derroteros de la racionalidad; por el contrario, pareciera que ese argumento no ha hecho sino fortalecer la idea de que el acercamiento técnico puede generar la solución para todos los problemas sociales y políticos (parcialmente hoy, pero cada vez mejor según el avance tecnológico). Pericia y alta capacidad técnica son la fuente de las soluciones de política pública; en esto, nada parece haber cambiado. La parte que corresponde a la "reflexión social" queda subordinada a la parte de planeación.

Sin embargo, ciertos autores han propuesto observar la complejidad e irracionalidad desde una perspectiva diferente. Nuevas y variadas formas de racionalidad, más allá de la racionalidad instrumental, han sido rescatadas (Habermas, 1978). Otros han ido al extremo de rehusar la posibilidad siquiera de la existencia de una racionalidad instrumental más allá de los discursos y lenguajes proyectados desde el poder (Foucault, 1972; Sfez, 1979). Algunos han buscado construir otras racionalidades: como la estratégica (Elster, 1979), la que surge del caos (Kiel, 1994), la que recupera el riesgo como categoría elemental (Luhmann, 1993, por ejemplo).

Los problemas de la acción colectiva y de la participación social (problemas sustantivos de la política pública) requieren la incorporación de un juego diferente de herramientas. La combinación de racionalidad e irracionalidad es una adición importante a este juego. La racionalidad instrumental no es el único marco de referencia para entender el comportamiento social y, lo más importante, no es el único marco generador de alternativas viables de acción y decisión.

Propongo, entonces, que esta discusión sea introducida más críticamente para la construcción de una política pública diferente. Las alternativas extremas, tecnocracia o democracia participativa, continuarán polarizándose si no somos capaces de mostrar opciones, una que pueda usar la racionalidad instrumental como un complemento

de otras racionalidades diferentes. Como dijo Luhmann (1968), el problema no es la racionalidad instrumental en sí misma, sino tal vez el intentar hacerla patrón universal.

La labor no es fácil, sobre todo porque el enfoque racional positivista es la versión extrema de los principios elementales de la razón. Cualquier referencia a una racionalidad distinta, entonces, parece estar condenada a una vinculación con tales principios extremos. Pese a esto, es posible encontrar diferencia y separación *en los mismos principios extremos*. Existen diversas vías, como ya establecimos, para hacerlo.

En este artículo presentamos aquellas que, desde el propio marco formal de la racionalidad, están encontrando la distancia y la diferencia, no porque necesariamente sean las mejores alternativas sino porque indudablemente es la vía que los propios agentes defensores de la técnica y la racionalidad formal pueden entender como forma, como estrategia para comenzar el diálogo. Y, como ya se dijo, estos enfoques que usan los propios instrumentos técnicos y económicos para comprobar la naturaleza específica de lo social, generan una paradoja suficientemente sólida para mostrar la necesidad de avanzar sobre nuevos derroteros.

Participación y acción colectiva. La necesidad de un método distinto (las paradojas de Arrow)

Uno de los problemas más difíciles a los que el análisis de política se ha enfrentado es el diseño y evaluación de esquemas sociales participativos. Aquellos donde es significativa la organización de acciones colectivas. La estructura esquemática de racionalidad en el estudio de cuestiones cooperativas y donde la coherencia proviene de fuentes de autoridad diversas, ha fallado frecuentemente al no comprender el "caótico" y complejo espacio de las relaciones sociales.

La propuesta e instrumental económicos que más ha usado la política pública es la teoría neoclásica. Ésta ve al actor como tratando básicamente con el mercado, mas no con otros actores. La racionalidad de esta teoría podría ser vista como la que explica las propiedades de la acción tomada en los mercados, más que una que analiza las características de los sujetos sociales (Baumol, 1982).

Sin embargo, la arena social parece estar compuesta de una lógica diferente. Metas y objetivos apenas están definidos con suficiente es-

pecificación; los instrumentos generadores de acción no siguen necesariamente la racionalidad administrativa de las burocracias modernas, y diferentes estratos económicos participan según distintas condiciones y particularidades (por ejemplo, programas de lucha contra la pobreza que tienen dificultades para lograr participación de los principales afectados: los pobres). Con beneficios claros e inmediatos es posible generar más participación, sin embargo, no necesariamente con compromiso e interés de largo plazo (Rothman *et al.*, 1981, p. 87).

La acción colectiva aparece como un fenómeno multifacético, donde la racionalidad tradicional de la economía (interés propio y egoísta con objetivos claros y estructura institucional de apoyo) o de la administración (agencias bien definidas que trabajan para mejorar las condiciones de alguna comunidad) están lejos de explicar la diversidad y diferenciación explosiva que el suceso cooperativo genera (Cox *et al.*, 1970, pp. 24-25).

¿Qué hacer cuando el fenómeno social que estudiamos no parece cuadrar con la racionalidad normal que nuestros instrumentos miden y pronostican? Una de las alternativas ha sido pensar que el fenómeno en sí mismo está lleno de irracionalidades, repleto de incongruentes relaciones sociales o estructuras institucionales que primero deberían ser modificadas para entonces poder utilizar los esquemas racionales. Sin embargo, esta suposición tampoco otorga límites precisos: ¿estamos enfrentando una cuestión de “racionalidad subdesarrollada” o más bien un fenómeno con una racionalidad diferente?, ¿dónde están las fronteras entre una y otra?

Es difícil en verdad contestar estas preguntas. Sin embargo, deberíamos considerar que la racionalidad de nuestro modelo puede estar fuera de lugar dentro de un fenómeno donde nuestros instrumentos tratan de medir algo que, en realidad, se sustenta en comportamientos con bases diferentes.

En el siguiente apartado asumimos que la complejidad e indeterminación inherentes a los procesos sociales y políticos, más que fallas e irracionalidades son procesos lógicos, racionales más allá de la lógica instrumental de medios-fines. Si esto es cierto, también las cualidades de nuestros instrumentos para analizar tales fenómenos tendrían que cambiar.

Existen diversas propuestas que exhiben la acción colectiva como compuesta por factores ajenos a los supuestos de la racionalidad económica. Como la propuesta de Foucault, donde en vez de forzar a la racionalidad instrumental a encajar en toda realidad, podemos pre-

guntarnos primero por el papel histórico que el concepto de racionalidad ha tenido para internalizar esa lógica de poder (Foucault, 1972). O la propuesta de Habermas (1978), donde podríamos tratar de construir diferentes conceptos de racionalidad (comunicativa, estratégica, dramática). O la de Lyotard (1980), que propone que analicemos la racionalidad como parte de un discurso y un lenguaje que defiende estructuras de poder de los grupos dominantes dentro de la sociedad. O la propuesta de Luhmann (1968), donde la racionalidad debería ser vista como un proceso más alto, sistemático, autopoyético y autorreferente.

Sin embargo, he escogido tratar con la literatura que intenta explicar la acción colectiva desde una posición diferente, usando los propios instrumentos de la economía, particularmente sustentándose en el concepto de intercambio.

La idea de que la acción colectiva es primero una agregación de acciones individuales (con la motivación del interés propio) conduce al análisis de las paradojas de la opción social. La sociedad —según esta teoría— es nada más la agregación de decisiones individuales, decisiones que ante el mercado siguen una lógica; frente a problemas sociales, la lógica se transforma en algo mucho más complicado.

Un factor interesante de este acercamiento es exactamente que ha mostrado, usando instrumentos formales prestados por la economía, que existen diversas racionalidades y contradicciones en procesos sociales colectivos. Varios autores han intentado resolver esta contradicción con el fin de encontrar “la solución”, la teoría y el instrumental formal del comportamiento social y político. Sin embargo, otros autores han visto la oportunidad para romper el cerco metodológico de la “opción pública” (*public choice*) y aproximarse a una posición diferente de cambio social y racionalidad.

En esta parte expondré resumidamente las paradojas de Arrow, un buen comienzo para la discusión de las contradicciones inherentes al comportamiento colectivo. Como ya mencioné, estas paradojas han dado origen tanto a una opción que persigue y busca “la solución”, el encontrar la racionalidad instrumental del comportamiento colectivo (Buchanan, 1962, 1972), como a otra que abandona esta posibilidad para enfrentarse a la construcción de una racionalidad distinta: la racionalidad de la cooperación. En el tercer apartado, entonces, expondré los principios de la segunda opción, observando la puerta que se abre para analizar tipos diferentes de racionalidad (e irracionalidad).

Las paradojas de Arrow: la dificultad para hallar un óptimo en la toma de decisiones colectivas

El análisis de Arrow comienza con la percepción, desde la perspectiva del economista, de que las tensiones entre sociedad e individuo son inevitables. El conflicto social no aparece como un fenómeno patológico, sino como parte de la lógica de la conciencia individual (Arrow, 1970, p. 15).

La propuesta básica entonces es discutir la relación entre sociedad e individuo según el espíritu de la racionalidad y del economista. ¿Qué necesidades generan las acciones colectivas? ¿Por qué y para qué tener sociedad o, por lo menos, para qué dejar que la sociedad desempeñe significativos papeles económicos? Desde la óptica del economista, la sociedad existe porque de esa manera la acción colectiva puede extender el dominio de la racionalidad individual. La acción colectiva es un medio de poder, un medio por el cual los individuos pueden alcanzar más plenamente sus valores individuales (Arrow, *op. cit.*, p. 16).

Arrow acepta que el problema de la racionalidad solamente puede ser visto por el economista dentro de los límites de las vinculaciones entre medios y fines. El esquema del economista es insuficiente cuando desea explicar y generar seriamente los fines. Solamente trata de comprender la congruencia o disonancia entre los dos (*op. cit.*, p. 17).

La acción colectiva y las relaciones interpersonales son, sin embargo, elementos problemáticos para una definición de racionalidad que solamente lidia con medios sin discutir los fines. No obstante, tales fenómenos son necesarios por una razón: los recursos básicos de la sociedad, naturales y tecnológicos, tienen suministro limitado, por lo tanto la realización de valores alternativos significa una competencia en el tiempo a causa de su escasez (*op. cit.*, p. 18).

[La] cooperación interpersonal es necesaria para asegurar las ganancias que pueden generarse por la cooperación. Las consideraciones esenciales son dos: 1) los individuos son diferentes y en particular tienen talentos diferentes, 2) la eficiencia de los individuos en la ejecución de tareas sociales usualmente mejora con la especialización. Nosotros necesitamos cooperación para lograr especialización de función. (*Op. cit.*, p. 19.)

La pregunta es, entonces, ¿existe un sistema que pueda tratar estos problemas (individuos diferentes, valores diferentes en contextos

de gran especialización) eficientemente? La respuesta de Arrow es que *no existe tal sistema óptimo social*. Sin embargo, unos son mejores que otros. Aquí el concepto de eficiencia es la noción de óptimo vinculado con el nombre de Vilfredo Pareto: una situación, un sistema, o una asignación de recursos es mejor que otras si cada individuo se siente mejor en referencia a sus propios valores individuales y si nadie se siente peor.

Varios estudios han tratado de probar que el sistema de precios es la organización social que permite el mejor nivel de eficiencia para cada situación. Sin embargo, hay dificultades profundas con el sistema de precios, aun dentro de su propia lógica, y esto fortalece la idea de que, aunque es valioso en ciertos ámbitos, no sirve para convertirse en árbitro de la vida social. Un punto, y difícil en verdad, es que el sistema de precios no asegura, por ejemplo, una justa distribución de la riqueza y del poder político; sencillamente no se puede poner precio a ciertas cosas (*op. cit.*, pp. 21-22).

En *Opción social y valores individuales* (1963), Arrow desarrolla el teorema conocido como de la Imposibilidad de Arrow. El problema sustantivo de la relación social según este documento es: ¿cómo diversas preferencias de individuos pueden combinarse para generar una opción colectiva? Los procedimientos para lograr esta “hazaña” son llamados “mecanismos de agregación”. Así podemos pensar que la teoría de las “opciones sociales” estudia cómo funcionan tales mecanismos (MacKay, 1980).

Arrow muestra que es imposible construir un dispositivo “racional” de agregación que pueda lograr cuatro requerimientos lógicos (tomando el argumento, para simplificar, de que los cinco requerimientos que Arrow propone originalmente pueden ser definidos como cuatro, según Sen, 1970):

- (U) alcance restringido
- (P) principio de Pareto
- (D) no dictadura
- (I) independencia de alternativas irrelevantes.

Arrow demuestra que no existe un dispositivo que en común pueda satisfacer los cuatro requerimientos aparentemente razonables, y en este sentido no hay un dispositivo “racional” de agregación. Aunque aquí no hay espacio para comprobarlo, es importante decir que su prueba es fundamentalmente válida.

(U) El primer requerimiento, al que Arrow llama de la racionalidad colectiva, es el de alcance restringido que establece que un dispositivo aceptable procesaría cualquier orden lógico de preferencias generadas por individuos a partir de cualquier número de alternativas planteadas.

(P) El principio de Pareto requiere que, cuando cada individuo sin excepción prefiera A sobre B, el dispositivo clasifique A encima de B en su orden social.

(D) No dictadura o no despótico, prohíbe a un dispositivo determinado tener preferencia sobre cualquier individuo y automáticamente hacerla el ordenador social, pasando por encima de las demás preferencias de los otros individuos.

(I) Independencia de alternativas irrelevantes, donde se requiere que el orden social de un juego dado de alternativas dependa solamente de la preferencia de los órdenes individuales (jerarquías) de esas alternativas. En otras palabras, que el dispositivo responderá solamente a información respecto al orden de preferencia, no a cuánto uno es preferido sobre otro. En corto, el dispositivo solamente depende de la jerarquía de las preferencias en el juego, no de otras preferencias subjetivas (preferencias irrelevantes).

Arrow prueba que es imposible para un dispositivo de agregación con alcance restringido (U) satisfacer tanto el principio de Pareto (P) como el de independencia de alternativas irrelevantes (I), y ser no dictatorial o no despótico (D) a la vez. En otras palabras, ningún dispositivo puede tener alcance aceptable, ser mínimamente responsable por las preferencias individuales, ser sensible solamente a los órdenes jerárquicos reales y no imponer los criterios de algunos actores sobre las preferencias de los demás.

La parte más sorprendente de las paradojas de Arrow es que pareciera no haber una relación estrecha entre las cuatro características; por lo menos las tres primeras suenan intuitivamente "razonables" en un juego justo, por lo que resulta difícil comprender por qué son contradictorias.

Para mostrar la contradicción me permito tomar prestado el ejemplo de MacKay (1980). Él escoge una competencia imaginaria de un poliatlón. Aquí los cuatro requerimientos para un sistema de conteo de los puntos puede ser:

(U) Se permite cualquier número de eventos y competidores, y éstos pueden terminar en cualquier orden en cualquier evento.

(P') Si un competidor vence a otro en cada evento, él/ella gana el conteo final.

(D') No hay decisión despótica que permita que, habiendo vencido a un competidor, mientras se ha sido vencido por ese competidor en todos los demás eventos, al final se sea el vencedor.

(I') El puntaje general de cualquier grupo de competidores depende solamente del orden en que finalizaron los eventos (MacKay, 1980, pp. 16-20).

(U'), (P') y (D') son imposibles de cumplir simultáneamente.

Digamos que hay tres eventos <E1>, <E2> y <E3>, y cuatro competidores p, q, w y z, quienes terminan en los órdenes siguientes (el mejor de izquierda a derecha):

<E1>: p q w z

<E2>: w z p q

<E3>: z p q w

Ahora, en cuanto (D'), un sistema de conteo no puede permitir a p vencer a z en el conteo general, so pena de que el evento <E1> sea despótico, porque z bate a p en todos los eventos excepto en <E1>. Ni, por razones semejantes, puede permitir a z vencer a w, a menos que <E3> sea un evento despótico. Ni, de nuevo, puede permitir a w vencer a q, a menos que <E2> sea despótico. Ahora, por conectividad, si a no vence a b, entonces b vence a a o empatan. En ese caso, digamos que el otro competidor está al menos empatado con los otros. Por transitividad y conectividad de empates y pérdidas, se sigue que la relación "estar empatado" es en sí misma transitiva. Entonces, podemos decir, (D') nos da que p está por lo menos empatado con z, z por w, y w por q. De aquí en adelante, por transitividad, p está por lo menos empatado con q; lo cual significa ya sea que q vence a p o ellos empatan. Sin embargo, se puede observar que p vence a q en todos los eventos, y (P') requiere que el sistema haga a p vencer a q en el conteo general. Por tanto, un sistema de tanteo que satisface (U'), (P') y (D') debe hacer que p venza a q y también que no lo venza, lo cual es imposible. (*Op. cit.*, p. 19.)

La contestación a este desafío ha sido tomada desde, por lo menos, dos diferentes vías: una, intentando hallar todavía la solución racional-formal a las paradojas y luchando para encontrarles solución. En este caso se encuentran, entre otros, Coleman (1986), Emerson y su

teoría de cambio social (Cook, 1987), y Buchanan (1972). La otra vía, en la que nos concentraremos, acepta que existe alguna grieta o laguna insalvable en la teoría de racionalidad. Básicamente proponen, siguiendo los argumentos formales de la teoría de juegos, construir una teoría más amplia que incorpore conceptos tales como racionalidad imperfecta e irracionalidad en la teoría de la acción social. Particularmente, seguiremos el argumento de Jon Elster (1979, 1983, 1989) por considerarlo uno de los más importantes estudiosos de la acción social por la vía formal.

Nuevas fuentes para una política pública diferente: racionalidad imperfecta, racionalidad problemática e irracionalidad

Es muy probable que la idea más conocida de política pública que requirió una definición técnica del problema y análisis causales de situaciones colectivas, haya desempeñado un papel importante en la creación de la dicotomía burocracia-tecnocracia *vs.* participación social.

Para la mayor parte de los postulados surgidos de este tipo de perspectiva de política, la idea e impulso del concepto de participación social se ha convertido en un obstáculo para lograr eficiencia y responsabilidad (en el sentido de “rendir cuentas” al público sobre las decisiones y los recursos, o lo que el intraducible término inglés *accountability* significa). Esta interpretación del fenómeno participativo propone que a causa del alistamiento de varias personas en el proceso decisorio, con perspectivas diferentes y objetivos contradictorios, hay un incremento significativo en la complejidad de la definición de los objetivos, normas y procedimientos. En este sentido, las estrategias participativas generan una lógica demasiado compleja y riesgosa, por lo que debería, en la medida de lo posible, ser reducida al mínimo. La ambigüedad de objetivos y la dificultad de control son vistas como elementos irracionales generados por el proceso participativo.

La creencia de que las estrategias técnicas podrían conducir a soluciones sin ambigüedades (gracias a la tecnología), concentrando la autoridad (gracias al conocimiento científico) y definiendo normas precisas (gracias a los fines predefinidos), concluye que la concepción de redes complejas de participantes en los procesos sociales es un riesgo innecesario.

Una respuesta alternativa a esta percepción sería que la racionali-

dad imbuida en la participación social, como una de esfuerzo colectivo, implanta una racionalidad diferente, una concepción distinta respecto a la manera de dar significado a la acción (como sería el concepto original de racionalidad dado por Weber). La racionalidad instrumental (esto es, aquella que da significado vía la interrelación, como causa-efecto, de medios y fines), que es sólo una forma posible de generar significado, requiere la definición *a priori* del fin como un valor. De esta manera, la cuestión central es que el esfuerzo cooperativo puede estar basado en un proceso social de agrupación e integración de individuos, donde los objetivos ambiguos generados forman parte esencial del acuerdo.

...dos conceptos de orden: aquél de los patrones estables, regulares, previsible de comportamiento y aquél del comportamiento cooperativo. En el primero, el desorden es una falta de carácter previsible [...] En el segundo, el desorden es una ausencia de cooperación... (Elster, 1989, p. 1.)

La “irracionalidad del proceso participativo”, que puede romper las premisas de la racionalidad instrumental de la burocracia y el clásico acercamiento a la política pública, podría ser vista más bien como efectos generados por una racionalidad diferente; participación como un proceso de acción colectiva con racionalidades diferentes involucradas. Primero analizaremos a Elster y su concepto de racionalidad problemática y después haremos algunas observaciones sobre la peculiar problemática respecto de la irracionalidad.

Acción colectiva e irracionalidad. La perspectiva de Jon Elster

Jon Elster es uno de los estudiosos de la acción social que ha tratado de llevar el análisis de la teoría de juegos más allá de la estructura económica de Arrow. Su propuesta comienza con la pregunta que se hace casi cualquier analista del cambio social: ¿qué es lo que permite que las sociedades se mantengan unidas impidiéndoles desintegrarse en caos y guerras? Se plantea como base que el comportamiento individual es demasiado complejo para ser reducido al estrecho espacio de los supuestos del hombre económico, aunque el individuo sea todavía la categoría más importante del análisis social. En este sentido, no podemos mantener más la postura de que cualquier situación que dis-

torsionó los planes originales o que generó cuestiones imprevisibles puede ser interpretada como una falta o un error por seguir el camino "más racional".

Para comprender el problema de la imprevisibilidad debemos mirar más bien la estructura de acción social e interacción. A veces la gente tiene un conocimiento demasiado pequeño acerca de los demás para anticipar qué harán y sobre ello predecir un resultado. Otras veces, la gente tiene demasiado conocimiento y otras más fallan al usar el conocimiento que tienen. Peor aún, a veces ninguna cantidad de conocimiento les puede ayudar (Elster, 1989, p. 3).

A partir de esto, continúa Elster, es necesario construir una teoría que pueda ser suficientemente fuerte como para permitir hacer inferencias respecto a qué harían jugadores racionales en situaciones particulares, y suficientemente débil para ser congruente con las acciones de otros seres en tales situaciones (*op. cit.*, p. 7). Sencillamente, hay situaciones donde sin importar cuán pequeña o grande sea la cantidad de información que se tenga, o qué tan ingeniosamente ella/él actúe, el resultado es inherentemente imprevisible. En teoría de juegos hay muchos ejemplos de situaciones sin equilibrio, equilibrios múltiples o equilibrio inestable. En otras palabras, hay formas sociales que son irreductibles a la racionalidad o a cualquier otra forma de optimización (*op. cit.*, p. 55).

La racionalidad instrumental es primariamente condicional y de orientación al futuro. Sus imperativos son hipotéticos, condicionados a resultados futuros que se requieren cumplir. Hay también propósitos sociales y acciones que no son condicionales o, que siendo condicionales, no se orientan al futuro, como por ejemplo las normas sociales (*op. cit.*, p. 98).

Sin embargo, la capacidad humana para comportarse revolucionariamente es una de las características más importantes e intrigantes de la relación social. El uso de estrategias indirectas para lograr objetivos ha sido tratado usualmente como un problema de irracionalidad o incapacidad para atarse a objetivos formales. No obstante, la estrategia indirecta, aunque no es racional en el sentido clásico, forma parte del repertorio natural y social de los seres humanos (Elster, 1979, pp. 15-16).

El actor racional paramétrico trata su medio ambiente como una constante, mientras que el actor estratégicamente racional tiene en cuenta que el medio ambiente está compuesto por otros actores. El actor estratégico (es decir, según Elster el real) imagina y analiza según

ciertos supuestos lo que los demás actores pueden hacer. Actuando sobre estas creencias incongruentes, el actor generará intenciones y consecuencias perversas. Cada actor tiene que tener en cuenta las intenciones posibles de los otros actores involucrados, y no hay manera de obtener información perfecta respecto a tales intenciones. Las estructuras, muy poderosas e influyentes, que otorgan los supuestos de la teoría del mercado y de los precios son, a lo mejor, sólo interesantes artefactos de simplificación.

Más allá del cálculo racional de intenciones, es indispensable considerar varias alternativas de comportamiento humano. La primera es la racionalidad imperfecta, definida como la capacidad del actor a obligarse a sí mismo(a); ésta es la manera principal para lograr objetivos por medios indirectos. Una variación de esta forma de racionalidad imperfecta es la capacidad para reordenar el espacio interior valorativo de la persona, sin ningún mecanismo de causa especificado para modificar el mundo externo (por ejemplo, cuando una persona que observa su fracaso continuo, reinterpreta sus valores para seguir actuando en ese sentido y así encontrar justificación o significado a su fracaso. *Op. cit.*, p. 37).

Algunas definiciones son:

i) Para obligarse a sí mismo es preciso tomar cierta decisión en <t1> a fin de aumentar la probabilidad de tomar a su vez otra decisión en <t2>.

ii) Si el acto en el tiempo más temprano tiene el efecto de inducir un cambio en el juego de opciones que estaría disponible más tarde, entonces éste no cuenta como obligarse a sí mismo, si el nuevo juego factible incluye al viejo.

iii) El efecto de tomar la decisión en <t1> debe afectar algún proceso de causa en el mundo externo.

iv) La resistencia a tomar la decisión en <t1> debe ser más pequeña que la resistencia que habría opuesto tomar la decisión en <t2>, dado que la decisión en <t1> no intervino.

v) El acto de obligarse a sí mismo debe ser un acto intencionado, no realizado por omisión (*op. cit.*, pp. 39-46).

Los seres humanos somos capaces de transformar el modo directo en indirecto para lograr algo cuando algunos valores, normas o circunstancias conducen a problemáticas que se intenta evitar. A veces, este proceso de obligarse a sí mismo forma parte de un proceso donde

las preferencias del individuo no son totalmente congruentes. Un actor racional es, sencillamente, alguien que tiene un juego congruente y completo de preferencias en cualquier punto dado del tiempo. Sin embargo, las variaciones temporales son cruciales para los seres humanos, provocando que las preferencias varíen en tiempo o que puedan ser afectadas endógenamente (para cambiar el mecanismo de definición de la alternativa factible de un juego de acciones) o por un cambio de opinión (*op. cit.*, pp. 65-86): “[E]s ampliamente, pero lejos de ser universalmente, convenido que para un individuo el mero hecho de tener preferencias en el tiempo, puesto que somos mortales, sería irracional y tal vez hasta inmoral” (*op. cit.*, p. 66).

Resumiendo, el precompromiso o estrategia indirecta puede consistir en:

- 1) La manipulación de un grupo factible de acciones
 - a) restringiendo el grupo de acciones físicamente posibles,
 - b) cambiando la estructura de premio por apuesta del lado público.
- 2) Manipulación de carácter
 - a) fortaleciendo el poder de voluntad,
 - b) cambiando la estructura de preferencia.
- 3) Manipulación de información
 - a) cambiando el sistema de creencias,
 - b) evitando exposición a ciertas señales.
- 4) Manipulación a través de un nuevo arreglo del espacio interior
 - a) usando un grupo privado de apuestas,
 - b) usando planificación congruente.

Elster propone dos grandes problemas a estudiar en profundidad:

El primero puede ser resumido en una frase de William James, en el sentido de que “la forma más alta éticamente de vida [...] siempre ha consistido en romper las reglas que se han desarrollado demasiado estrechamente para la situación actual”. La forma más baja de vida ética es presumiblemente el ser impulsivo de manera miope y total. En un nivel más alto está la vida de acuerdo con reglas que son autoimpuestas o estrategias de precompromiso; y en el nivel muy alto está la desobediencia deliberada de estas reglas cuando, todas las cosas consideradas, esto parece justificado. A fin de ver más claramente dónde reside el problema en este análisis, podríamos distinguir entre cinco sentidos de “acción no gobernada por reglas”:

- 1) Las acciones ejecutadas por una persona faltante de un concepto de regla.
- 2) Acciones ejecutadas por una persona quien típicamente actúa según las reglas, pero quien o
 - a) falla para seguir la regla en un caso particular o
 - b) decide romper la regla en un caso particular.
- 3) Acciones ejecutadas por una persona quien ha decidido nunca actuar según reglas y quien o
 - a) nunca ha seguido las reglas o
 - b) haya seguido las reglas y ha decidido abandonarlas totalmente.
 (*Op. cit.*, p. 107.)

El análisis de la acción social debe tener presente estas características del comportamiento humano. Tal vez el paradigma racional puede intentar “arreglar” estos procesos humanos para que “encuadren” en la lógica de medios-fines. Sin embargo, mientras el ser humano esté atado al tiempo y a la mortalidad, “atrapado” en los valores y la interpretación, la racionalidad imperfecta continuará siendo un importante instrumento de la humanidad para cambiar, para negarse a realizar “lo evidente”, para levantarse en revoluciones y rebeldía, para empujar las fronteras más allá de lo lógico y lo aceptable (para bien o para mal).

Una caracterización más o menos completa de lo que significa “ser humano” incluiría, desde este punto de vista del intercambio social, por lo menos tres elementos: se puede ser racional, se puede tener o generar debilidad de voluntad y uno mismo puede obligarse contra la irracionalidad. Siguiendo con este razonamiento, existen otros dos problemas: la limitación o problemas de racionalidad en sí misma y, por supuesto, la irracionalidad “pura”.

En la teoría formal existen por lo menos ocho problemas difíciles de resolver en lo que se refiere a las limitaciones de la teoría racional:

1) Juegos sin solución. La racionalidad paramétrica descansa en la capacidad para definir recetas o prescripciones de comportamiento. El problema es que los supuestos pueden ser irracionales si el tipo de análisis es ingenuo respecto del medio ambiente. Sin embargo, este problema exógeno, metodológicamente hablando, es menos penetrante que los juegos de racionalidad donde no existe equilibrio o donde existen varios equilibrios posibles. Si la función objetivo es discontinua o el grupo de alternativas factible no es compacto, la solución es imposible.

O, si el horizonte de planificación es infinito, no hay soluciones óptimas (*op. cit.*, pp. 117-124).

2) Preferencias lexicográficas. Un vector ($a_1... a_n$) es lexicográficamente preferido a otro ($b_1... b_n$) si, y solamente si, para algún i , $a_i > b_i$ y para todo $j > i$, $a_j = b_j$. Una implicación de esta definición es que para toda $j > i$, la relación entre a_j y b_j es inaplicable en la evaluación de los vectores. En particular b_j puede ser más grande que a_j para todo $j > i$, sin embargo, el vector a será lexicográficamente preferible a b si a_i es un poco más grande que b_i y $a_j = b_j$ para $i < j$. Esta estructura de preferencias no puede ser representada por una función normal de utilidad (*op. cit.*, pp. 124-127).

3) Probabilidad subjetiva. La probabilidad subjetiva, sin importar lo que la teoría bayesiana diga, es todavía imposible de medir para todos los casos importantes, donde aceptar la ignorancia podría ser mejor que suponer una cuasi precisión en la medición de la creencia (*op. cit.*, pp. 128-133).

4) Satisfacción y racionalidad limitada. El argumento de la racionalidad limitada (Simon, 1947) es que el buscar optimización en la práctica es raro. Sin embargo, lo normal es la búsqueda de satisfacción en ciertas circunstancias (*op. cit.*, pp. 133-137).

5) El comportamiento azaroso. Hablamos de modelos que asumen que los actores son portadores de estados en vez de intenciones. Estos modelos de análisis de la acción se preocupan más por el problema de relaciones causales que por intenciones humanas. Usualmente, esta propuesta da realce a la descripción *a posteriori* (*op. cit.*, pp. 139-141).

6) El altruismo. El modelo tradicional racional está basado en la suposición de que el comportamiento está motivado por intereses egoístas, hedonistas. Los modelos económicos tienen problemas con comportamientos cooperativos basados en algo más que el interés propio, porque conducen a situaciones irracionales o de conducta subóptima. Usualmente, los modelos de la economía han tratado de descubrir el mínimo interés propio en el altruismo, en vez de acercarse a la idea del interés colectivo (*op. cit.*, pp. 141-146).

7) La inconstancia. Comportamiento racional significa actuar de acuerdo con un completo y transitivo juego de preferencias. El problema de individuos que exhiben completos y transitivos marcos de preferencias frente a quienes nunca actúan según patrones estables no tiene suficiente tratamiento, ya que es difícil clasificar las buenas razones para no cambiar o cambiar de opinión por malas razones (*op. cit.*, pp. 147-150).

8) Las paradojas. En algunos casos un individuo asume un juego de preferencias o de creencias desde el cual una contradicción puede ser formal e inmediatamente inferida, coexistiendo la contradicción pasivamente con el razonamiento del actor (*op. cit.*, pp. 150-153).

Acerca de la irracionalidad

El problema de la irracionalidad es todavía muy complejo y no ha sido tratado ampliamente en la literatura. Primero porque es difícil distinguir la irracionalidad de los problemas de la teoría de la racionalidad que describimos en los últimos párrafos. Odio, amor, decepción, son sentimientos difíciles de clasificar como objetos orientados al futuro, sin embargo forman parte del cotidiano acontecer de la vida de los seres humanos. Es algo curioso que estos sentimientos formen parte del normal y complejo juego de vida de cada persona en el mundo, dentro y fuera de la vida privada y, sin embargo, reciban tan poca atención por parte del análisis formal. Tal vez este campo continuará siendo exclusivo de poetas, filósofos y, a veces, de psicólogos.

Sin embargo, algo se puede decir. El primer problema es distinguir entre fracasos de razón e irracionalidad. El concepto de racionalidad es una de las más poderosas categorías porque es un concepto autorreferente: para pensar en razón o en irracionalidad debemos hacer uso de la razón. Si racionalidad, en sus raíces, es el descubrimiento de los elementos comunes o de similitud entre los elementos de la realidad, entonces este concepto está atado fuertemente a la suposición aristotélica de que todo tiene una estructura (Garelick, 1971). Es imposible pensar y comprender la realidad si la mente humana es incapaz de pensar y hacer uso de estructuras, similitudes, cuestiones comunes. El siguiente párrafo explica esta idea:

BARBERINI [cardenal]: [...] Ustedes piensan en círculos y elipses y en velocidades proporcionadas, es decir, en movimientos simples adecuados a sus cerebros. ¿Qué pasaría si a Dios se le hubiese ocurrido dar este movimiento a sus astros? (*Dibuja en el aire, con el dedo, una trayectoria muy complicada con velocidades irregulares.*) ¿Qué sería entonces de sus cálculos?

GALILEI: Amigo mío, si Dios hubiese construido un mundo así (*repite la trayectoria de Barberini*) entonces habría construido nuestros cerebros así (*repite la misma trayectoria*), de modo que reconocerían

inmediatamente esos movimientos como si fueran los más simples. Yo creo en la razón. (Brecht, pp. 149-150.)

Mente y realidad están conectadas, forman parte del mismo asunto. Las dos leyes básicas del pensamiento que Aristóteles propuso son suficientemente fuertes como para tratar con este complejo elemento de autorreferencia: ninguna cosa puede ser ella misma y otra al mismo tiempo y ninguna cosa carece de una estructura. Así, la mayoría de las cosas que podemos pensar como irracionales implican solamente falta de racionalidad o acciones humanas imperfectas: la imprecisión de los sentidos, el uso de modos indirectos para alcanzar objetivos (como vimos con Elster), la diversidad o pluralidad de valores y estructuras, todos son problemas de complejidad, fallas, cantidad o calidad, aunque no un desafío para los principios aristotélicos.

Curiosamente, sin embargo, los propios extremos de la visión racionalista, el intento por universalizar las reglas de simplificación, estructuración y similitud, han permitido abrir el análisis de los problemas de la propia racionalidad en su interior y no sólo como "fallas" humanas. En la búsqueda de la omnipresencia de la estructura homogénea, los racionalistas ha mostrado que, sin importar lo cuidadoso que sea el análisis, los motivos que generan las diversas categorías, aunque universalmente presentes, son siempre dados individualmente por hombres y mujeres, en diversos grados y en diferentes cantidades. Y esta diferencia es imposible de extirpar; los más pequeños ángulos diferenciados que cada hombre o mujer generan, hacen en su combinación diferencias enormes (Garelick, *op. cit.*, p. 83). El orden impuesto es imposible de evaluar y medir. Weber definió esto como la diferencia entre la racionalidad formal y la racionalidad real. La racionalidad no es inherente a las cosas, pero es atribuida a ellas. La calculabilidad de medios y procedimientos (racionalidad formal) es diferente de la racionalidad sustancial (el valor de los fines y los resultados) (Brubaker, 1984). Para Weber, la segunda racionalidad es imposible de evaluar y controlar; depende del infinito problema del valor que los individuos dan a las cosas, del orden dado por la persona.

Así, tal vez la irracionalidad no existe (o es imposible de entender por nuestras mentes), pero la irracionalidad de la razón sí es posible. Racionalidad es una construcción mental, limitada porque ha buscado poner fronteras a la complejidad existente a través de la búsqueda de cuestiones comunes y similitudes. Una importante discusión es qué tan lejos podemos llevar la pretensión de similitudes (hasta la uni-

versalidad, como los racionalistas, o particular a las circunstancias, como los relativistas).

La otra gran discusión es ontológica: para emplear la razón es necesario reclamar la verdad *a priori* por la forma de trabajo de la misma razón. Para negar la razón hacemos uso de la razón (para negarla). Así, filosóficamente, no hay razón para el uso de la razón, solamente nuestra intención de utilizarla. Como Nietzsche preguntaba: "Por qué debe una irrefutable suposición ser necesariamente verdadera... La inhabilidad para contradecir cualquier cosa es una prueba de impotencia pero no de verdad" (citado por Garelick, *op. cit.*, p. 94).

La irracionalidad de la razón no niega la validez de la racionalidad sino solamente la imposibilidad de una sola visión abarcadora, clara y precisa del mundo.

Algunas notas a la discusión de política pública como pandisciplina o como un híbrido analítico

El campo de la política pública nació, por lo menos en parte, como respuesta a la crisis de la administración pública y a la incapacidad de enfrentar los problemas públicos y gubernamentales, en la segunda parte del siglo, con los viejos esquemas. En este sentido, la política pública significó un importante esfuerzo para dar nuevo aliento a un campo en crisis.

La interacción de diversos campos, como economía, administración pública, teoría de sistemas, ciencia política, permitió el surgimiento de un nuevo campo que algunos pensaron que llegaría a ser un nuevo campo interdisciplinario (DeLeon, 1988).

Sin embargo, al menos dos importantes factores hacen pensar en una conclusión diferente.

Primero, es interesante notar, por lo menos en Estados Unidos, que la política pública se ha hecho sinónimo del tercer mercado de Hanushek (1990): consejo y asesoría profesional con orientación al cliente. Este fenómeno puede ser consecuencia de una relación dominante por la particular combinación de diversos campos disciplinarios, aunque sólo combinaciones específicas son las dominantes. Es difícil pensar que el análisis de política, al menos con las características que dominan hoy día en Estados Unidos, pueda ser más abstracto y orientado de alguna manera a la teoría. La política pública pretendió dar un aliento a la disciplina de la administración pública y terminó como

una visión de consejo orientado al cliente, sin aspiraciones teóricas, con pretensiones pero incapaz de liderazgo científico.

Segundo, e íntimamente relacionado con lo anterior: aunque es posible encontrar estudios que defienden también el uso de una visión teórica que oriente la actividad de asesoría (DeHaeven, 1990; Lindblom, 1990), es difícil que esos acercamientos salgan de la discusión académica y entren a la arena de la decisión gubernamental [como el estudio de Carol Weiss y Michael Bucuvalas (1980) lo demuestra].

Si esto es verdadero, entonces tal vez estamos observando no un nuevo y salvador campo disciplinario en la arena pública, sino un "híbrido". Dogan y Pahre (1990) proponen que en las ciencias sociales hemos visto en las últimas décadas el desarrollo de varios híbridos, intersección de subcampos particulares, guiados por intentos y perspectivas muy particulares, y desarrollado por varios investigadores o analistas de diferente enfoque metodológico. Esto ha llevado a la creación de una perspectiva de recombinación de tópicos que generan una visión específica. El principal argumento es que nadie puede tener hoy la capacidad de ser un verdadero especialista (porque la incapacidad de interactuar recíprocamente con y en otras arenas produce grandes desventajas para el investigador): los investigadores innovan dentro de límites e intersecciones entre disciplinas y subcampos. Estas recombinaciones de fragmentos académicos a veces permiten crear una nueva interpretación (*op. cit.*, p. 64), pero la búsqueda de grandes paradigmas, continentes teóricos globales, parece haber terminado.

En este sentido, el intento multidisciplinario es una utopía: primero porque nadie puede dominar verdaderamente un área, y segundo porque los grupos y equipos multidisciplinarios no necesariamente combinarán y recombinarán los avances realizados desde diferentes disciplinas (al final lo que se tiene con la mayor parte de los esfuerzos multidisciplinarios es un objeto analizado desde diferentes perspectivas. *Op. cit.*, p. 115).

Tal vez pensar la política pública como un híbrido ayude a cambiar la perspectiva pospositivista (universalista, cuantitativista y, paradójicamente, amarrada a la asesoría, con lo que la pretensión neutral y generalista resulta gravemente cuestionada). Después de la segunda Guerra Mundial, la fe y la confianza puestas en el enfoque técnico (a causa del éxito de la investigación de operaciones en algunos bombardeos, por ejemplo) produjeron la idea de que la visión positivista debería ser aplicada a problemas sociales (DeLeon, *op. cit.*, p. 17). Lasswell (1951) podría ser citado como el forjador del nuevo híbrido, aunque

un híbrido con ambiciones universalistas, orientado a los problemas, contextual por naturaleza, explícitamente normativo en perspectiva. La última característica que Lasswell propuso, sin embargo, a la larga quedó muy atrás: multidisciplinario en la visión.

Aunque es verdad que gente con diferentes antecedentes ha contribuido a la construcción inicial de escenarios en la constitución del nuevo híbrido, desde el principio, al menos en Estados Unidos, el prejuicio básico quedó establecido: solamente son aceptables disciplinas que tengan una visión normativa-positivista. La economía, por excelencia y, tal vez, la teoría de sistemas y la parte más formal y ortodoxa de la teoría de las organizaciones. Claro, un pequeño espacio para la teoría comprensiva en política, sociología y administración, siempre y cuando se desarrollen a la luz de los paradigmas técnicos y se amarren a explicaciones que los tomadores de decisiones puedan entender rápidamente. Como Wildavsky planteó en la creación del área de política pública en Berkeley: "Escoge economistas interesados en política, científicos políticos interesados en economía; y sociólogos, abogados, historiadores, filósofos, interesados en ambas" (Wildavsky, 1993, p. 411).

Este campo, más que una multidiscipliplina que pueda guiar el estudio de la arena pública, ha sido un híbrido que ha encontrado su nicho de innovación en la combinación del espacio técnico de la economía, aplicándose a la política, en la búsqueda de asesorar a los funcionarios públicos (o de observarlos y evaluarlos, sin que esto evite que la visión orientada al cliente siga siendo la piedra angular). Este híbrido, aunque trata de reclamar alguna científicidad (en el ortodoxo modo de comprenderla), está lejos de tal posibilidad por la necesidad de orientarse al cliente (que es, a fin de cuentas, lo que le ha otorgado la capacidad de aplicar técnicas al difícil y complejo espacio de lo público y lo gubernamental). En efecto, esta orientación al cliente también ha empujado al híbrido a un espacio innovador, una práctica de acercamiento que pone a la arena de la política "atada al suelo", aunque sea al costo de suponer una dinámica de toma de decisiones racionales y técnicas.

Los analistas de política pública han intentado formalizar la arena política y sintetizar (en ocasiones reduciendo al mínimo) lo político en una ecuación racional o en el desarrollo de un proceso de pasos y fases. La tendencia dominante en Estados Unidos ha sido un esquema muy fuerte, basado en condiciones históricas propias de ese país, y las tendencias marginales que han tratado de diferirlo (probable-

mente con las excepciones mayores de Lindblom, 1990, y Allison, 1974) han encontrado un espacio (y presupuesto) comparativamente limitado para sus ideas.

Sin embargo, como todos los híbridos, éste también sufre de generalizaciones y, consecuentemente, de más hibridización. Todavía orientado al cliente, pero con una discusión más formal acerca de la validez interna y externa que poco ha preocupado a muchos investigadores del área (DeHaeven, 1990); o más profesionalizado y, por tanto, enérgico para definir el verdadero límite (más allá del pretendido universalismo de las propuestas pospositivistas) del espacio de la política pública en la arena analítica (Cortés, 1994). Tal vez el bien conocido trabajo de Lindblom (1977, 1979, 1990) sea un buen ejemplo de las posibilidades que existen de romper el monopolio de la visión pospositivista de orientación técnica al cliente: el “método de control social” (autoridad, cambio y persuasión), por ejemplo. Lindblom arguye que la opción histórica ha sido autoridad y cambio: los que buscan autoridad y los que tratan de controlarlos. La política, continúa Lindblom, viene a ser en gran parte no un ejercicio piramidal de autoridad, sino un juego vasto de complejas interacciones mutuas.

En este documento he tratado de dar forma a una de las alternativas posibles para abrir el monopolio pospositivista de la política pública. Todavía pienso que las propuestas de Habermas, Foucault, Sfez y otros, podrían ser importantes vías para explorar este híbrido. Sin embargo, sería bueno, para acercarse a las mentes orientadas al cliente de la mayor parte de los defensores del enfoque dominante de política pública, usar el mismo idioma formal para mostrar el espacio existente de racionalidades diferentes. Las paradojas de Arrow, la teoría del intercambio social y los modelos de Elster exhiben un campo importante de estudio, con la ventaja (por lo menos en términos de comunicación con la corriente líder) de ser formal e instrumental, con un uso crítico de los instrumentos propios de la teoría de juegos.

El enfoque de “policy” se ha convertido en un espacio peligrosamente cerrado a otras alternativas. La interferencia de teorías nuevas y acercamientos que afectan a prácticamente todas las demás disciplinas no parece estar actuando en este híbrido. Incluso la “arcaica” administración pública, que el enfoque de política alguna vez buscó renovar (o enterrar en algunos casos), ahora está discutiendo de cerca y seriamente la “teoría del caos”, la “teoría cuántica o nueva física”, la “administración pública posmoderna”, etc. No así el análisis de política pública: aquí todavía se discute acerca de los límites y fronteras entre

“las fases” del proceso y cómo hacer entendibles los memorandos dirigidos a los ocupados tomadores de decisiones.

Me parece que la visión económica y racionalista que hasta ahora ha dominado el campo ha tenido avances mayores en el pasado; sin embargo, esta misma tendencia cerrada y limitada podría ser una pesada carga para avanzar en el futuro. Como hemos visto, la racionalidad es una herramienta muy fuerte, pero tiene sus límites y se debe avanzar desde la búsqueda de una regularidad-sencilla hasta una muy compleja de interconexión-regularidad, sin intentar sustituir la realidad con el modelo (como ha pasado con la mayor parte de las propuestas de fases de política).

Si es que el análisis de política pública continuará siendo una propuesta de *avant garde*, debe evolucionar hacia la definición de racionalidades nuevas más complejas o esperar hasta que la diversidad y complejidad de la realidad dispongan del uso de la lógica racional extrema, con una gran capacidad de medición y tratamiento de los fenómenos concretos, pero inútil para la solución de problemas interconectados.

Por la complejidad de las situaciones que se observan en la arena pública, es necesario buscar alternativas, advirtiendo sin embargo que los lenguajes de éstas seguramente tomarán tiempo para ser socialmente procesados, además de padecer graves problemas de evaluación y formalización. Sin embargo, pienso que vale la pena hacerlo con los ojos abiertos al futuro.

Referencias bibliográficas

- Arrow, Kenneth (1963), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
- (1970), *The Limits of Organization*, Nueva York, Norton.
- Allison, Graham (1974), *The Essence of the Decision*, Boston, Harvard University Press.
- Barry, Brian y Hardin Russell (eds.) (1982), *Rational Man and Irrational Society?*, Beverly Hills, Sage.
- Baumol, William (1982), “Welfare Economics and the Theory of the State”, en Barry, Brian y Hardin Russell (eds.) (1982), *Rational Man and Irrational Society?*, Beverly Hills, Sage.
- Brecht, Bertolt (1981), *Teatro completo 1*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Brubaker, Rogers (1984), *The Limits of Rationality. An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*, Londres, Allen and Unwin.

- Buchanan, J. y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor/University of Michigan Press.
- Buchanan, J. y R. Tollison (eds.) (1972), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Clegg, Stewart (1990), *Modern Organizations: Organizational Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage.
- Coleman, James (1986), *Individual Interest and Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cook, Karen (ed.) (1987), *Social Exchange Theory*, Newbury, Sage.
- Cortés, Michael (1994), "Policy Analysis and Community Organizing: The Case of Latino Advocates", ponencia presentada en la Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action, Berkeley.
- Cox, Fred, John Erlich y Jack Rothman (1970), *Strategies of Community Organization*, Itaca, Peacock.
- DeHaeven, Lance (1988), *Philosophical Critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas and the Great Society*, Gainesville, University of Florida Press.
- DeLeon, Peter (1988), *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- DeSario, Jack y Stuart Langton (eds.) (1987), *Citizen Participation in Public Decision Making*, Nueva York, Greenwood Press.
- Dogan, Mattei y Robert Pahre (1990), *Creative Marginality, Innovation at the Intersection of Social Sciences*, Boulder, Westview.
- Elster, Jon (1979), *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1983), *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1989), *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge Press.
- Foucault, Michel (1972), *Archaeology of Knowledge*, Nueva York, Pantheon Books.
- Garelick, Herbert (1971), *Modes of Irrationality. Preface to a Theory of Knowledge*, Países Bajos, Martinus Nijhoff.
- Habermas, Jurgen (1978), *Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- Hanushek, Eric (1990), "The Policy Research Markets", *Journal of Policy Analysis and Management*, núm. 9, primavera, pp. 146-154.
- Heath, Anthony (1976), *Rational Choice and Social Exchange*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel y John Nelson (1976), *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kiel, Douglas (1994), *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey Bass.

- Lasswell, Harold y Daniel Lerner (1951), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press.
- Lee, Raymond (1994), "Modernization, Postmodernism and the Third World", *Current Sociology*, vol. 42, núm. 2, Sage.
- Levitan, Sar (1969), *The Great Society's Poor Law. A New Approach to Poverty*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Lindblom, Charles (1977), *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books.
- (1979), "Still Muddling, not yet Through", *Public Administration Review*, núm. 39, noviembre-diciembre.
- (1990), *Inquiry and Change*, New Haven, Yale University Press.
- Luhmann, Niklas (1968), *Fin y racionalidad de los sistemas*, Buenos Aires, Paidós.
- (1990), *Essays on Self-Reference*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- (1993), *Risk: A Sociological Theory*, Nueva York, Andine de Gruyter.
- Liotard, Francis (1980), *La condición posmoderna*, México, Gedisa.
- MacKay, Alfred (1980), *Arrow's Theorem. The Paradox of Social Choice*, New Haven, Yale University Press.
- Oszlak, Óscar (1974), *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Argentina, CEDES.
- Rothman, Jack, John Erlich y Joseph Teresa (1981), *Changing Organization and Community Programs*, Newbury, Sage.
- Sen, A.K. (1970), *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day.
- Sica, Alan (1988), *Weber, Irrationality, and Social Order*, Berkeley, University of California Press.
- Sfez, Lucien (1979), *Crítica a la decisión*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Simon, Herbert (1947), *Administrative Behavior*, Chicago, University of Chicago Press.
- Weiss, Carol y Michael Bucuvalas (1980), *Social Science Research and Decision-Making*, Nueva York, Columbia University Press.
- Wildavsky, Aaron (1993), *Speaking Truth to Power*, New Brunswick, Transaction.