

POLÍTICAS PÚBLICAS, RACIONALIDAD Y RAZÓN

Rodolfo Canto Sáenz

Universidad Autónoma de Yucatán
rodolfo.canto@correo.uady.mx

Abstract

Public policy in a democracy can not be attached to the frames of scientific knowledge nor those of instrumental reason. This paper suggests the incorporation of practical reason in the public policy process drawing on the contributions of political and moral philosophy. It takes up two proposals that aim in this direction: the model of deliberative democracy of Jürgen Habermas and the IC procedure (categorical imperative) of John Rawls. The incorporation of practical reason in the public policy process is possible, as exemplified by the model of participatory government with decision power, and by itself contributes to the deepening of democracy.

Keywords: public policy, instrumental rationality, practical reason, deliberative politics, democracy.

Resumen

Las políticas públicas en una democracia no pueden sujetarse a los marcos del conocimiento científico ni tampoco a los de la razón instrumental. El trabajo sugiere la incorporación de la razón práctica en el proceso de las políticas públicas recurriendo a los aportes de la filosofía política y moral. Retoma dos propuestas que hoy apuntan en esta dirección: el modelo de democracia deliberativa de Jürgen Habermas y el procedimiento IC (imperativo categórico) de John Rawls. La incorporación de la razón práctica en el proceso de las políticas públicas es posible, como ejemplifica el modelo del gobierno participativo con poder

Recibido: 23 - 04 - 2015. Aceptado: 25 - 06 - 2015.

de decisión, y por sí misma contribuye a la profundización de la democracia.

Palabras clave: políticas públicas, racionalidad instrumental, razón práctica, política deliberativa, democracia

Introducción

Harold Lasswell llamó “ciencias de las políticas en la democracia” a la disciplina que él mismo fundó, poco después de la segunda guerra mundial. Entre los atributos del naciente análisis de políticas, Lasswell (1994) incluyó la orientación hacia los problemas, su contextualización en los procesos sociales más amplios y el esclarecimiento de metas y valores. Si bien el aporte del conocimiento científico al análisis de políticas es absolutamente imprescindible, el esclarecimiento de metas y valores es un proceso que implica juicios de orden moral que desbordan los márgenes de la ciencia y que, en una sociedad democrática, sólo puede ser completado en el marco de la deliberación política, tan amplia como sea posible.

Las políticas públicas, como también sostiene Lasswell, se orientan hacia los problemas; vale decir, se refieren siempre a la práctica y, ciertamente, su diseño e implementación requieren del conocimiento especulativo o científico, pero su objetivo primordial no es generar conocimiento sino actuar sobre los asuntos públicos; el conocimiento es un insumo indispensable, pero sus aportes han de ser sopesados y evaluados por la razón práctica; de otra manera el riesgo de la tecnocracia o de la “sobrecarga cognitiva” del cual prevenía Dahl será cada vez mayor. Dahl, recuerda Habermas, se percató del peligro de que los problemas de control “cognitivo” en sentido estricto expulsen o empujen a los márgenes a los demás, es decir, a los problemas morales y a los problemas éticos, y desborden la capacidad que el procedimiento democrático tiene de solucionar problemas (Habermas, 2010b, 398).

Pero hay otra cuestión, estrechamente relacionada con la sobrecarga cognitiva en las decisiones públicas: al lado de la “herencia positivista” (Asher, 1994) que arrastra, el análisis y diseño de políticas públicas ha tendido a privilegiar lo que Habermas denomina la *razón instrumental* (Habermas, 2010a), en oposición al contenido ideal de la razón o razón práctica pura (Kant, 2011). La razón instrumental es llamada así porque supone un uso instrumental de la razón para el logro de nuestros objetivos, cualesquiera que sean estos. La razón instrumental,

o *racionalidad* en el sentido de la economía neoclásica, formula cursos de acción que persiguen el logro de fines específicos, normalmente dictados por nuestros deseos o intereses y por lo general ajenos a consideraciones de orden moral.

El concepto kantiano de razón práctica pura es por completo diferente de la razón instrumental. La razón práctica pura es, dicho de manera muy sencilla, la capacidad de distinguir el bien, lo recto o lo justo de sus contrarios; tal es la conciencia moral que, recuerda Kant, poseen todos los hombres, hasta los más rústicos y sin preparación alguna. Kant distingue entre razón práctica *pura* y razón práctica *empírica*, que es equivalente a la razón instrumental descrita en el párrafo anterior.

La tesis central de este trabajo es que dejar de lado las consideraciones de orden moral y ceñirse a los dictados de la tecnocracia o bien de la razón instrumental en el análisis y diseño de las políticas públicas conduce a resultados inadmisibles en una democracia. Los ejemplos que podrían darse para apoyar esta tesis son incontables, baste citar la “distribución disparatada del ingreso y la riqueza” en países como Estados Unidos (Rawls, 2010) vinculada a la carencia o insuficiencia de políticas redistributivas, o los múltiples problemas asociados al calentamiento global, la sobreexplotación de los recursos naturales o la destrucción de los ecosistemas, males vinculados a la insuficiencia de las políticas ambientales.

Pero precisamente por implicar juicios de orden moral, que se sitúan más allá de los límites de la ciencia misma, la tarea de esclarecer metas y valores encomendada por Lasswell al análisis de políticas en una democracia obliga a ir más allá de los límites de la razón teórica o especulativa (Kant) que hace posible el conocimiento científico y desde luego, también, de los estrechos marcos de la razón instrumental. Un posible curso de acción para avanzar en el cumplimiento de la tarea es echar mano de los aportes de la filosofía política y moral.

En este trabajo se retoman dos propuestas surgidas en los campos de la filosofía política y moral que apuntan en la dirección señalada por Lasswell: el modelo de democracia deliberativa de Habermas y el procedimiento IC (imperativo categórico) de Rawls. Para ilustrar lo que es el proceso de la política pública mediante la deliberación política en un marco democrático, que trascienda a la vez los límites de la tecnocracia y de la razón instrumental, se retoman brevemente algunas experiencias del *Gobierno Participativo con Poder de Decisión* (Fung y Wright, 2012), con una igualmente breve mención del presupuesto participativo de

Porto Alegre, como ejemplos de deliberación política en el sentido aquí planteado que se traduce en efectivos procesos decisorios.

En el primer apartado del trabajo se retoman los conceptos básicos del proceso de las políticas públicas y de la disciplina que las ha hecho su objeto de estudio, tanto porque resultan necesarios para entender los planteamientos del artículo como para ilustrar al lector poco familiarizado con la teoría de las políticas públicas; en el segundo apartado se retoma parte del trasfondo filosófico de las propuestas de Habermas y Rawls, a saber las concepciones kantianas de razón teórica, razón práctica pura y razón práctica empírica; en el tercero se abordan con cierto detalle las propuestas de Rawls y Habermas y en el cuarto se consignan brevemente las experiencias del gobierno participativo con poder de decisión y del presupuesto participativo de Porto Alegre.

Las políticas públicas

Las políticas públicas son acciones de gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público. Las situaciones de interés, necesidad o beneficio públicos en las que socialmente se considera que el gobierno debe intervenir son los problemas públicos, y las políticas públicas son entendidas como respuestas a tales problemas públicos. Más que acciones singulares de gobierno, autorreferidas y autocontenidas, las políticas públicas son procesos integrados por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisiones y posteriormente la llevan a cabo. Aunque hay muchas variantes en la descripción del proceso de la política pública, en general son bastante parecidas entre sí, y una de las más utilizadas incluye los siguientes momentos: 1. La formación de la agenda; 2. La definición del problema público; 3. La construcción de opciones para resolver el problema; 4. La decisión o la selección de una opción; 5. La comunicación de la política; 6. La implementación de la política; 7. La evaluación de la política (Aguilar, 2012).

Las políticas públicas difieren entre sí por su naturaleza, contenidos y alcances, de ahí que sea necesario distinguir varios tipos entre ellas. La primera clasificación de políticas públicas, todavía en uso, la debemos a T. J. Lowi, que distingue tres tipos: Las políticas son *distributivas* si el problema puede ser resuelto mediante distribución o asignación

de recursos (materiales, humanos, financieros). Se llaman en cambio *regulatorias* si el tipo de problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la norma; por último, se llamarán *redistributivas* si el tipo de problema es de magnitud estructural y abarca toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social, a lo largo y ancho de la sociedad. El grado de conflicto real o potencial de estos tres tipos también varía, siendo menor en las distributivas, medio en las regulatorias y mayor en las redistributivas (Aguilar, 2012, 33-34).

Dos enfoques que habitualmente son objeto de contraste en el proceso de elaboración de las políticas públicas son el de arriba hacia abajo (*top-down*) y el de abajo hacia arriba (*bottom-up*). El primero de ellos enfatiza el imperio de la ley, mientras que el segundo enfatiza la mayor participación. Guy Peters ha puesto en relieve las razones que brindan los partidarios de uno u otro modelo. Los defensores del enfoque de arriba hacia abajo afirman que los procesos del gobierno democrático deben significar algo, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. La igualdad, escribe Peters, es una de las demandas más importantes que el principio del imperio de la ley, inherente al enfoque *top-down*, puede exigir. En caso de que la implementación o control por parte de la comunidad local determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados. Por otro lado, Peters reconoce que hay cierta evidencia de que una mayor participación directa de la población realmente puede mejorar la calidad de las decisiones que se toman en algunos casos de políticas públicas (Peters, 1995).

Los partidarios del enfoque de abajo hacia arriba, por su parte, resaltan los riesgos de que un gobierno de arriba hacia abajo pueda convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere; esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores o es un rubro en el que puede emplearse a los involucrados como la principal fuente de información y de implementación. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son certeza e igualdad, la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las

políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo (Peters, 1995, 270).

Peters resuelve con sentido común el dilema entre *top-down* y *bottom-up*: determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más un modelo que otro. Las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local —por ejemplo, algún asunto municipal— pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo las que involucran derechos humanos, pueden ser mejores candidatas a usar el enfoque de arriba hacia abajo (Peters, 1995, 272).

El estudio de las políticas públicas

Las políticas públicas son el objeto de estudio de la disciplina del mismo nombre, que nace en los Estados Unidos a mediados del siglo XX. El artículo de Harold Lasswell “La orientación hacia las políticas”, de 1951, es habitualmente considerado como el punto de inicio de la disciplina, que originalmente Lasswell llamó “ciencias de políticas de la democracia” (*policy sciences of democracy*), cuyo objetivo expreso era aumentar la racionalidad de las decisiones públicas. Entre los atributos del naciente análisis de políticas, Lasswell incluyó la orientación hacia los problemas, su contextualización en los procesos sociales más amplios, la inter y transdisciplinariedad y el esclarecimiento de metas y valores. A propósito de los valores, Lasswell escribe en su artículo fundacional:

El enfoque científico de políticas no sólo pone el acento en los problemas básicos y los modelos complejos. También exige que los propósitos valorativos subyacentes en una política sean esclarecidos. Después de todo, ¿en qué sentido un problema es “básico”? Las valoraciones dependen de qué consideran los postulados como relaciones humanas deseables. Para fines del análisis, el término “valor” significa “una categoría de eventos preferidos”, tales como paz en vez de guerra, altos niveles de empleo productivo en lugar de desempleo masivo, democracia antes que despotismo... En la dimensión doctrinal existe la demanda por alcanzar una comunidad mundial donde la dignidad humana se logre teórica y prácticamente (Lasswell, 1994, 92-93).

Dado que el enfoque científico de políticas exige el esclarecimiento de los valores subyacentes, Lasswell se plantea cómo abordarlos, y escribe: “No es necesario que el científico sacrifique la objetividad al ejecutar un proyecto. La elección de las metas últimas de la acción no es objetiva. Pero una vez que se ha hecho esta elección, el científico procede con la máxima objetividad y utiliza todos los métodos disponibles” (Lasswell, 1994, 95).

Con su preocupación por los valores, Lasswell dejó una tarea a la disciplina de políticas públicas que en buena medida sigue pendiente. Si no correspondía al científico la elección de las metas últimas —lo que desde luego es correcto, puesto que el esclarecimiento de los valores es una tarea que desborda los límites de la ciencia— ¿a quién o quiénes correspondería hacerlo y cómo lo harían? Desde entonces podemos distinguir, respecto de este punto, dos grandes corrientes en la disciplina de políticas públicas: la que sostiene que el análisis se debe limitar al terreno de la ciencia y dejar los valores y las metas al proceso político, y la que considera que el esclarecimiento de metas y valores también forma parte del proceso de la política pública, como lo planteaba Lasswell, aun cuando no corresponda al científico.

Podemos asociar la primera corriente a la concepción científicista o positivista del análisis de políticas, que ha sido hegemónica desde los tiempos de Lasswell hasta la fecha. Como se ha señalado, la disciplina nació en los Estados Unidos y fue vista desde el principio como una ciencia de la acción, a nutrirse con las contribuciones de los expertos logradas con una investigación que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción. Numerosos autores han señalado esta tendencia, al tiempo que la critican; entre otros podemos citar a William Ascher, que lamenta “la insidiosa especialización técnica” en el análisis de políticas, que aísla al científico de los problemas sociales y políticos; la confianza excesiva en técnicas analíticas, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio; el descuido de la importancia del proceso, por considerar que sólo el problema y la decisión son materia del analista, y el abuso de la modelación en gran escala, cuya complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista (Ascher, 1994, 193).

Otros autores que escriben en el mismo sentido que Ascher son Melvin Webber y Horst Rittel, Paul Berman, Douglas Torgerson, Giandomenico Majone, David Garzón e Ives Mény y Jean-Claude Thoenig, entre otros (Véase Canto, 2012). La deriva tecnicista y práctica

del análisis de políticas, escriben Mény y Thoenig, relegó a un segundo plano las preocupaciones de orden teórico: los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera “práctico” en el corto plazo, en una suerte de concepción “servidora” y “ateórica” de las ciencias de políticas, de simple *auxiliar del Príncipe* (Mény y Thoenig, 1992).

Pero decir que el análisis cientificista-positivista de políticas públicas ha estado libre de valores es en cierto modo exagerado. En el país de origen de las *policy sciences*, la concepción positivista y ateórica del análisis de políticas condujo en la práctica a la adopción del modelo del individuo racionalizador y maximizador de opciones, importado del campo de la economía neoclásica (el *homo economicus*), como pilar metodológico y también valorativo de la mayoría de los trabajos de los analistas de políticas estadounidenses. En palabras de Rittel y Webber:

hemos tenido que confiar en los axiomas del individualismo que subyacen a la teoría económica y política, deduciendo, en efecto, que el beneficio del gran público resulta de la suma de elecciones individuales. Y aun así, sabemos que esto no ocurre necesariamente de este modo, como lo demuestran dramáticamente las experiencias actuales del problema de la contaminación (Rittel y Webber, 1993, 185).

El *homo economicus* es el pilar metodológico y filosófico de la escuela de la elección pública (*public choice*), una de las más influyentes en el análisis de políticas, por lo menos en Estados Unidos. Según Mény y Thoenig, la escuela de la elección pública se apoya en tres fundamentos principales: 1. Presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*); 2. Distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles; 3. En busca de maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses. La elección pública se interesa por los rendimientos de los servicios públicos de las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, rechaza los

mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño (Mény y Thoenig, 1992, 47).

Solo pequeñas unidades, de ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado y por lo tanto determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. El tamaño reducido no es una meta en sí misma: se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Así, el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire. La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, una gran diferenciación de los servicios, porque cada "público" decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesta a pagar. Esto no constituye un problema para la escuela de la elección pública porque su análisis se hace en términos de costo-beneficio y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la distribución de la riqueza (Mény y Thoenig, 1992, 47ss).

Probablemente estaremos de acuerdo en que ni la concepción científicista de la disciplina de políticas públicas, ni el modelo del *homo economicus* son suficientes para dar cumplimiento a la tarea encomendada por Lasswell. Dado que implica la formulación de juicios de orden moral, el esclarecimiento de metas y valores desborda los márgenes del conocimiento científico, como lo reconocía el propio Lasswell, en tanto que el modelo del individuo que actúa sólo en función de sus intereses (cualesquiera que sean estos) resulta del todo inapropiado para esclarecer las metas y los valores de las políticas públicas en la democracia, además de que suele conducir a resultados inaceptables, como ejemplificaban Rittel y Webber con los daños al medio ambiente.

En este trabajo sostenemos que cumplir con la tarea de Lasswell obliga a ir más allá, tanto del científicismo-positivismo en las políticas públicas como del modelo del individuo racional en el sentido de la teoría económica. Para avanzar en ambos terrenos, y dado que por la naturaleza misma de la tarea no podemos resolverla en los marcos habituales de la ciencia, hemos considerado necesario echar mano de algunos aportes de la filosofía política y moral. En concreto, recurriremos a dos modelos o propuestas de matriz kantiana que aspiran a ser de utilidad para el esclarecimiento de los fines y valores de las políticas públicas en una

democracia. Tales modelos son el modelo de democracia deliberativa de Jürgen Habermas y el procedimiento IC o imperativo categórico de John Rawls. A pesar de las notables diferencias entre ellas, ambas propuestas tienen un denominador común: son modelos útiles para fortalecer, mediante la deliberación política, la capacidad que el procedimiento democrático tiene de solucionar problemas públicos.

Adelantamos la tesis de que la deliberación política, en el sentido aquí planteado, es factible para todos los tipos de políticas públicas, a saber las distributivas, las regulatorias y las redistributivas, y también para los dos enfoques reseñados sobre el proceso de la elaboración de las políticas: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. La política deliberativa no es igual a *bottom-up* ni opuesta al *top down*, sino opuesta a la tecnocracia y también a la racionalidad puramente instrumental, como se argumentará más adelante. Por supuesto, los participantes en las deliberaciones de una política de abajo hacia arriba —por ejemplo, una cuestión municipal que admita una amplia participación ciudadana— serán diferentes a los participantes en una política de arriba hacia abajo, por ejemplo una reforma fiscal, cuya deliberación está reservada a los representantes electos.

Para ilustrar la aplicación en la práctica de la política deliberativa como fundamento de políticas públicas que trascienden a la tecnocracia y también a la razón instrumental, retomamos brevemente las experiencias del gobierno participativo con poder de decisión, que pueden identificarse con el enfoque de abajo hacia arriba, y en particular el caso de una política distributiva: el presupuesto participativo nacido en Porto Alegre, Brasil, y replicado en numerosas ciudades de ese país, del resto de América Latina y de algunos países europeos. Por razones de espacio no incluimos algún ejemplo del enfoque alternativo de arriba hacia abajo o de política regulatorias o redistributivas, pero subrayamos una vez más que la política deliberativa es factible y deseable en todos los tipos y enfoques de políticas públicas.

Más allá de la ciencia y de la razón instrumental

Razón teórica y razón práctica

Comenzaremos con dos distinciones que resultan esenciales para el objetivo de este trabajo, formuladas y desarrolladas por el filósofo Immanuel Kant. La primera de ellas es la distinción entre razón teórica

y razón práctica. La razón pura es una sola, escribe Kant, pero se expresa en ambas formas sistemáticas. A la razón pura teórica o especulativa dedica la primera de sus tres famosas críticas, a la que titula *Crítica de la Razón Pura*; a la segunda dedica su *Crítica de la Razón Práctica*¹. La razón pura teórica o especulativa se ocupa del conocimiento de los objetos de la naturaleza, o aquellos que pueden ser dados al entendimiento: empieza por la intuición, es decir por la sensibilidad, para avanzar hacia los conceptos y, si logra superar esta doble preparación, puede terminar con principios o leyes. En cambio, la razón pura práctica se ocupa no de objetos para conocerlos sino de su propia facultad para crear objetos; esto es, se ocupa de una *voluntad* como *causalidad*, cuyo fundamento de determinación está contenido en la propia razón. Que la razón pura pueda ser práctica significa que es capaz de determinar por sí misma la voluntad, independientemente de las inclinaciones, los deseos y las preferencias; es decir, de todo aquello que Kant llama lo *empírico*, o lo *sensible* (Kant, 2011, 106-107).

Si la razón teórica hace posible el conocimiento de la naturaleza, y por lo tanto la ciencia tal como la conocemos, la razón pura práctica hace posible el empleo moral de la razón. La razón pura práctica es, dicho de manera muy sencilla, la capacidad de distinguir el bien, lo recto o lo justo de sus contrarios y de conducir la voluntad con independencia de las pasiones y los deseos; tal es la conciencia moral que, recuerda Kant, poseen todos los hombres, hasta los más rústicos y sin preparación alguna. Gracias a esa facultad, la razón puede erigirse en suprema legisladora de los asuntos humanos, al ser capaz de formular principios morales independientes de las inclinaciones, deseos o preferencias. Desde luego, que poseamos una conciencia moral no significa que sigamos siempre sus dictados, porque con mucha frecuencia actuamos según nuestras pasiones o según nuestros deseos o preferencias, que no suelen conducirse por fines morales sino por motivaciones e intereses más inmediatos (Kant, 2011, 38-41 y 85).

La segunda distinción que nos resulta esencial es la que establece Kant entre los dos componentes de la razón práctica: el primero, al que acabamos de referirnos, es la *razón pura práctica*, que dicta los principios morales *a priori*, al margen de las inclinaciones o deseos; el segundo componente es el que llama *razón empírica práctica* que, a diferencia del

¹ La tercera Crítica de Kant, no considerada en este trabajo, es su *Crítica del Juicio*.

anterior, se guía precisamente por nuestros deseos o inclinaciones. La primera es capaz de formular imperativos *categoricos*, que ordena cumplir al margen de los beneficios o perjuicios que puedan ocasionarnos; la segunda da lugar a lo que Kant llama imperativos *hipotéticos*: cursos de acción que persiguen el logro de fines específicos, normalmente dictados por nuestras inclinaciones o deseos y por lo general ajenos a consideraciones de tipo moral; la razón empírica práctica suele ser llamada también razón *instrumental*, porque precisamente implica un uso instrumental de la razón para la satisfacción de nuestros deseos o preferencias, cualesquiera que sean estos.

Es posible rastrear esta concepción instrumental de la razón hasta el filósofo escocés del siglo XVIII, David Hume. El pensamiento empirista en general, y Hume en particular, asignan un papel subordinado a la razón humana. La voluntad de los hombres es dirigida por las pasiones y la razón jamás puede oponerse a ellas en esta tarea; su papel se reduce a mostrar el mejor camino a los hombres para que puedan lograr sus propósitos o, en todo caso, a disuadirlos de perseguir objetivos inútiles o imposibles. De manera por demás clara y elocuente Hume afirma: “La razón es y sólo puede ser la esclava de las pasiones y no puede pretender otro oficio más que servir las y obedecerlas” (Hume, 2012, 347).

El concepto kantiano de *razón pura práctica* es totalmente ajeno a la razón en el sentido de Hume y, de hecho, Kant lo construye a partir de su dura crítica al empirismo inglés. La razón pura práctica nos dicta el contenido de la ley moral y nos permite formular el imperativo categórico como fundamento apriorístico de la voluntad, al margen de toda *sensibilidad*. Por contraste, la *razón empíricamente condicionada* es equivalente a la razón instrumental o a lo *racional* en el sentido de la economía neoclásica: guía la voluntad de los hombres hacia la mejor consecución de sus deseos, inclinaciones o intereses.

Para Kant la razón pura es una sola, como antes se ha dicho, y sus dos formas sistemáticas, la razón teórica y la razón práctica, se hallan en pie de igualdad una frente a otra; sin embargo, Kant sostiene que la razón práctica tiene primacía en la constitución de la razón lo que, entre otras cosas, significa la primacía de lo justo. Así, la razón práctica está en la base del constructivismo moral, y también del constructivismo político; el primero construye los principios de la moralidad por medio del imperativo categórico, que Kant formula en estos términos: “Actúa de modo que la máxima de tu voluntad pueda, al mismo tiempo, valer siempre como principio de una legislación universal” (Kant, 2011, 35).

El constructivismo político en este marco tiene como característica central que el procedimiento de construcción se funda esencialmente en la razón práctica y no en la teórica. Siguiendo a Kant, John Rawls afirma que la razón práctica se relaciona con la producción de objetos según una concepción de esos objetos —por ejemplo, la concepción de un régimen constitucional justo, considerado el objetivo de la actividad política— en tanto que la razón teórica se ocupa del conocimiento de determinados objetos. Rawls aclara que cuando afirma que el procedimiento de construcción se funda esencialmente en la razón práctica no quiere negar que la razón teórica tenga un papel importante. La razón teórica, continúa Rawls, da forma a las creencias y al conocimiento de las personas racionales que intervienen en la construcción; y estas personas también utilizan sus capacidades generales de raciocinio, inferencia y juicio en la selección de los principios de justicia (Rawls, 2006, 104).

Desde luego, ambos constructivismos, tanto el moral como el político, descansan en una concepción kantiana de la objetividad, que Rawls resume en estos términos: las convicciones morales son objetivas si finalmente cuentan con la aprobación de aquellas personas razonables y racionales que son suficientemente inteligentes y escrupulosas cuando ejercen las facultades de la razón práctica, siempre que todas las personas concernidas conozcan los hechos relevantes y hayan examinado suficientemente las consideraciones relevantes. Decir que una convicción moral es objetiva, pues, es tanto como decir que hay razones que bastan para convencer a todas las personas razonables de que es una convicción válida o correcta. Sostener un juicio moral es tanto como sostener que existen tales razones y que el juicio en cuestión puede ser justificado ante una comunidad de personas semejantes.

Además, continúa Rawls, esto suele ser suficiente. La corrección de la convicción no exige que aportemos una explicación empírica de cómo sabemos que es correcta. En general, esa explicación es trivial: sabemos que es correcta porque hemos aplicado correctamente los principios de la razón práctica (Rawls, 2007, 306-307). En otras palabras, si bien la investigación científica aporta conocimiento imprescindible sobre las creencias y el comportamiento de los hombres, no corresponde a ella la formulación de los juicios morales, a cargo de la razón pura práctica. Una buena investigación científica, por ejemplo, puede probar que los efectos de la corrupción son dañinos para un país, pero no precisamos de ella para saber que la corrupción está mal y que debemos combatirla.

Razón, razonable y racional

John Rawls ilustra con un ejemplo la diferencia entre *racional* y *razonable*: Decimos: Su propuesta es *racional*, dadas las circunstancias, pero de todas formas es *irrazonable*.

Esto quiere decir aproximadamente que la persona en cuestión intenta cerrar un trato desfavorable e injusto para nosotros, un trato que sabe que le beneficia a ella pero que no puede esperar que aceptemos a menos que sepa que está en una posición de fuerza. [En contraste] ‘Razonable’ también puede significar ‘juicioso’, ‘presto a atender la razón’, lo cual quiere decir que se está dispuesto a atender y considerar las acciones de los otros (Rawls, 2007, 213).

Rawls recuerda que *Vernünftig* puede tener ambos significados en alemán, la lengua materna de Kant: “puede tener el sentido amplio de ‘razonable’ así como el sentido más restringido (a menudo del economista) de ‘racional’, que denota aproximadamente la promoción de nuestros intereses del modo más efectivo” (Rawls, 2007, 213). El concepto de racionalidad, escribe Rawls en su *Teoría de la Justicia*, debe interpretarse en el sentido estrictamente tradicional de la teoría económica, según el cual se emplean los medios más efectivos para fines dados (Rawls, 2003, 108).

La distinción entre lo razonable y lo racional, continúa Rawls, “se remonta, en mi opinión, hasta Kant: se expresa en el distinguo que él hace entre el imperativo categórico y el imperativo hipotético... El primero representa a la razón práctica pura, y el segundo a la razón práctica empírica” (Rawls, 2006, 67). Rawls apunta: “El sentido común considera lo razonable pero no, en general, lo racional como una idea moral en la que participa la sensibilidad moral” (Rawls, 2002, 30).

Para abundar en sus concepciones de lo razonable y lo racional, Rawls cita una obra de W. Sibley:

Sabiendo que las personas son racionales, no sabemos qué fines persiguen; sólo sabemos que persiguen sus fines inteligentemente. Sabiendo que las personas son razonables en lo que se refiere a las demás personas,

sabemos que están dispuestas a regir su conducta por un principio a partir del cual ellas y las demás personas pueden razonar unas con otras, y las personas razonables toman en cuenta las consecuencias de sus actos en el bienestar de las demás. La disposición a ser razonable no se deriva de lo racional, ni se opone a lo racional, sino que es incompatible con el egoísmo, así como se relaciona con la disposición a actuar moralmente (Rawls, 2006, 67).

En realidad ni Kant ni Rawls critican o ponen en tela de juicio a la razón práctica empírica (o racionalidad, o razón instrumental, como también se le llama); los dos filósofos son conscientes de que la razón práctica empírica busca y brinda respuestas indispensables a las necesidades humanas; lo que ambos cuestionan es la igualación de la razón humana a la razón instrumental, a la manera de Hume, y la negación o el simple soslayo de la razón pura práctica. En palabras de Kant:

El hombre es un ser que tiene necesidades en cuanto pertenece al mundo de los sentidos, y en esto su razón tiene, ciertamente, una tarea que no puede declinar ante la sensibilidad, la de ocuparse de los intereses de ésta y darse máximas prácticas, dirigidas también a la felicidad en esta vida...Pero el hombre no es tan totalmente animal como para ser indiferente a lo que la razón por sí misma dice y para usarla sólo como instrumento de satisfacción de sus necesidades en cuanto ser sensible (Kant, 2011, 72-73).

Al tiempo que reconoce esto, Kant califica al empirismo, que reduce la razón humana a la simple razón empírica, como el mayor peligro para la dimensión moral del hombre, porque destruye en su raíz la moralidad en las intenciones y la sustituye con algo totalmente distinto, precisamente el interés empírico o los deseos, las pasiones o las inclinaciones (Kant, 2011, 84). Se ha escrito, siguiendo a Kant, que ignorar a la razón pura práctica, o "comportarse como un rebaño de animales sólo instrumentalmente racionales... es la caída en la más temible de todas las barbaries" (Aranguren, 1999, 169).

Confundir la razón práctica pura con la empírica puede, en efecto, llevar a conclusiones inadmisibles en términos morales, un riesgo al que no parece ser inmune la ciencia económica. Por ejemplo, Susan Rose-Ackerman, especialista en economía política de la corrupción, reconoce que los economistas tienden a incomodarse ante juicios morales sobre este problema, como las condenas a políticos corruptos. Rose-Ackerman escribe:

Las herramientas de esta disciplina no permiten distinguir entre el “bien” y el “mal”, y en general tienen poco que decir sobre la evolución histórica de las preferencias éticas o estéticas. Por lo tanto, existe una tensión básica entre el análisis económico de la corrupción y la corrupción vista como un área de estudio en términos generales (Ackerman, 2012, 132-133).

Esta negativa o incapacidad de distinguir entre el “bien” y el “mal”, continúa Rose-Ackerman, ha dado lugar a situaciones como esta:

Cuando algunos economistas observaban la circulación de los sobornos, su primer instinto era aplaudirlos y celebrarlos, en lugar de condenarlos. Ello revelaba la actitud típica de los economistas —podríamos decir casi el compromiso moral que siempre han asumido— con el uso del sistema de precios cada vez que éste sea posible. En un sistema económico corrupto pero eficiente, los servicios públicos se otorgan a aquellos postores que estén dispuestos a pagar más. Los sobornadores pagan a los funcionarios por exenciones de costosas reglas que obstaculizan el desarrollo del mercado (Rose-Ackerman, 2012, 133).

Este ejemplo ilustra la necesidad de trascender los límites de la ciencia —en este caso, de la ciencia económica— para avanzar hacia el terreno, no siempre cómodo, de la moral. La sola razón teórica no es suficiente por sí misma para alumbrar el buen juicio de la razón. Rose-Ackerman reconoce que el hilo conductor de los estudios de la economía política de la corrupción no deben ser los beneficios o perjuicios que ésta acarrea al sistema económico sino el simple y llano combate a la corrupción, un juicio que se remite, sin duda, a la razón práctica pura:

Desde un punto de vista de política pública, las metas centrales de las investigaciones centradas en el paradigma de la economía política de la corrupción se orientan a condenar los perjudiciales efectos económicos ocasionados por los tratos entre funcionarios públicos y las partes involucradas, y a ofrecer sugerencias concretas para avanzar en el sentido de reformas institucionales que puedan frenar los daños, mejorar la eficiencia y robustecer la justicia del gobierno (Rose-Ackerman, 2012, 133).

Esto es precisamente lo que hace esa autora en el conjunto de su obra.

Por lo demás, continúa, Rose-Ackerman, “la investigación contemporánea demuestra que los pagos vinculados a la corrupción casi nunca promueven la eficiencia y generalmente los sistemas ilegales de precios-sobornos tienden a socavar otras metas públicas de igual importancia que el desarrollo de los mercados” (Rose-Ackerman, 2012, 133). Pero a la pregunta sobre si la corrupción sería más aceptable en caso de que, en efecto, promoviera la eficiencia económica, tal vez podría dudarse sobre el sentido de la respuesta desde la sola razón teórica (o, también, desde la *racionalidad* económica); no así desde la razón pura práctica, o desde lo *razonable*, para seguir con la terminología de Rawls: ni aun en tal caso la corrupción sería aceptable. No hace falta, por cierto, una investigación científica para llegar a tal conclusión: es sencillamente un postulado de la razón pura práctica, como afirma Kant. Nuevamente, cabe insistir en que la razón teórica es absolutamente indispensable para la mejor atención de las necesidades de los hombres, pero sólo si se construye sobre una base moral que únicamente puede proporcionar la razón práctica.

Razón práctica y deliberación política

En este apartado retomamos dos propuestas de incorporación de la racionalidad pura práctica al debate político y al subsecuente proceso de elaboración de políticas públicas. La primera de ellas, de explícita influencia kantiana, es el constructivismo político de John Rawls a partir de lo que llama el Procedimiento IC o imperativo categórico; la segunda, también influida por el pensamiento de Kant, es el modelo de *democracia deliberativa* de Jürgen Habermas.

El Constructivismo Político de John Rawls

Como antes se mencionó, Rawls afirma que una característica esencial del constructivismo político es que el procedimiento de construcción se funda esencialmente en la razón práctica y no en la razón teórica, si bien reconoce el importante papel de esta última, que da forma a las creencias y al conocimiento de las personas que intervienen. El constructivismo político, escribe Rawls, acepta el punto de vista kantiano de que los principios de la razón práctica se originan en nuestra conciencia moral informada por la razón práctica. “No derivan de ninguna otra parte. Kant es la fuente histórica de la idea de que la razón, tanto la teórica (pura) como la práctica, se origina a sí misma y se hace auténtica a sí misma” (Rawls, 2006, 109-110).

Pero el propio Rawls aclara que la idea de que la razón pura práctica construye “a partir de sí misma” su propio objeto *a priori* es en cierta forma una exageración, y precisa: la razón pura práctica, tal como viene representada por el imperativo categórico en sus tres formulaciones,² construye su objeto a partir de los materiales (la materia) que las máximas racionales (en sentido instrumental) le presentan en el procedimiento de construcción, que es un mecanismo de selección: acepta ciertas máximas y rechaza otras según que satisfagan o no los criterios de razón práctica que incorpora. Al igual que una función matemática, el procedimiento del imperativo categórico o *procedimiento-IC* (como lo llama) se aplica siempre a *algo*, así como una función matemática se aplica siempre a ciertos números y da como resultado otra cosa (el número resultante), sin que pueda, propiamente hablando, producir su objeto a partir de sí misma (Rawls, 2007, 314).

² Las tres formulaciones del imperativo categórico kantiano a que se refiere Rawls son: *primera* (la más conocida): “Obra de tal modo que la máxima de tu voluntad pueda valer siempre, al mismo tiempo, como principio de una legislación universal”; *segunda*: “Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio”; *tercera* (que admite variantes): “Todas las máximas, por propia legislación, deben concordar en un dominio posible de los fines, como un dominio de la naturaleza” (Rawls, 2007, 211-273).

La concepción política de lo recto y del bien, afirma Rawls, se construye con los principios de la razón práctica más las concepciones políticas de la sociedad democrática y de las personas como ciudadanos libres e iguales. Sostiene que las personas razonables son aptas para aprender y manejar correctamente los conceptos y principios de la razón práctica, así como los principios del derecho y de la justicia que derivan del procedimiento de construcción, o procedimiento IC. Es necesario subrayar una vez más que para Rawls el constructivismo político es posible porque las personas son también razonables y no tan sólo racionales.

Ahora bien, ¿qué es el procedimiento IC? Rawls lo define como una adaptación del imperativo categórico kantiano a nuestras circunstancias como seres de necesidades. El procedimiento IC tiene en cuenta las condiciones normales de la vida humana en el orden natural, que son su punto de partida, mas no de llegada. El procedimiento IC propuesto por Rawls consta de cuatro pasos. En el primer paso tenemos la máxima³ *racional* (en el sentido de la economía neoclásica) del agente, y también *sincera*, es decir, que refleja las razones reales del agente para la acción pretendida, tal como el agente, que se presume lúcido, las describiría con veracidad. La máxima racional y sincera del agente es un *imperativo hipotético*, con la forma siguiente:

1. *Debo hacer X en las circunstancias C a fin de producir Y a menos que Z.* (Aquí X es una acción e Y es un fin, o un estado de cosas).

El segundo paso generaliza la máxima del primer paso; el resultado es lo que podemos llamar un precepto universal aplicable a todos. Cuando este precepto supera la prueba del procedimiento IC, es una ley práctica, un principio objetivo válido para todo ser racional:

2. *Todos debemos hacer X en las circunstancias C a fin de producir Y, a menos que Z.*

En el tercer paso, debemos considerar al precepto universal del paso dos como una ley de la naturaleza, con lo que obtenemos:

³ Rawls recuerda que una máxima es para Kant un principio *subjetivo*, o un principio según el cual obra el sujeto, por ejemplo: “debo cumplir mis promesas” (Rawls, 2007, 217).

3. *Todos hacemos siempre X en las circunstancias C a fin de producir Y, como si de una ley de la naturaleza se tratara* (como si semejante ley estuviera impresa en nosotros por el instinto natural).

El cuarto paso, que —advierde Rawls— es el más complicado, se formula así:

4. *Tenemos que adjuntar el “como si de una ley de la naturaleza se tratara” del paso tres a las leyes existentes de la naturaleza tal como las entendemos nosotros y pensar entonces lo mejor que podamos cuál sería el orden de la naturaleza toda vez que los efectos de la ley de la naturaleza recién adjuntada han tenido el tiempo suficiente de manifestarse.*

Se asume que un nuevo orden de la naturaleza resulta de la adición de la ley formulada en el paso tres a las otras leyes de la naturaleza, y que este nuevo orden de la naturaleza tiene un estado de equilibrio cuyos rasgos relevantes podemos entender. Llamemos a este nuevo orden de la naturaleza —continúa Rawls— un “mundo social ajustado”. Pensemos también que este mundo social está ajustado a la máxima del paso uno e imputemos al agente una intención legislativa, como si tuviera que legislar ese mundo. La idea aquí es la de que un agente razonable ideal que considera si obra o no según la máxima del paso uno, acepta implícitamente las exigencias de la razón pura práctica representadas en los pasos conducentes al paso cuatro, éste inclusive.

El imperativo categórico de Kant puede ahora formularse del modo siguiente: se nos permite obrar según nuestra máxima racional y sincera del paso uno sólo si se satisfacen dos condiciones:

Primera: debemos ser capaces de intentar obrar, en cuanto agentes sinceros, razonables y racionales, según esa máxima cuando nos concebimos a nosotros mismos como miembros del mundo social ajustado asociado a ella.

Segunda: debemos ser capaces de querer este mundo social ajustado y afirmarlo en caso de pertenecer a él.

En consecuencia, si en tanto seres razonables no podemos, a un mismo tiempo, querer este mundo social ajustado e intentar obrar según aquella máxima como miembros de él, no debemos ahora obrar según la máxima, aun cuando hayamos asumido que es plenamente racional en nuestras circunstancias presentes. El imperativo categórico, tal como es

representado por el procedimiento IC, se nos aplica independientemente de las consecuencias que para nuestros deseos y necesidades naturales pueda comportar que lo acatemos (Rawls, 2007, 216-219).

El procedimiento IC, aplicado al razonamiento colectivo, es la base del constructivismo político en la propuesta rawlsiana. Sólo afirmando una concepción política constructivista, sostiene Rawls, es como los ciudadanos libres e iguales en una sociedad democrática pueden esperar descubrir principios que todos pueden aceptar. Dadas sus inevitables diferencias de todo tipo, no pueden satisfacer de otro modo su deseo de tener una vida política compartida. Esta idea de vida política compartida apela al valor político de una vida pública conducida en términos que todos los ciudadanos razonables puedan aceptar como justa, tal es el ideal de los ciudadanos democráticos que dirimen sus diferencias fundamentales de acuerdo con una idea de *razón pública*, que es central en la propuesta rawlsiana (Rawls, 2006, 108).

Rawls sostiene que lo razonable es *público* en formas en que no lo es lo racional, por lo que debemos siempre distinguir entre el punto de vista objetivo, expresado por agentes razonables y racionales, del punto de vista de cualquier agente particular, individual o corporativo, o de cualquier grupo particular de agentes, en cualquier momento y circunstancia: “Parte de la comprensión cabal del concepto de objetividad radica en que nunca suponemos que el que pensemos que algo es justo o razonable, o que lo piense determinado grupo, es por ello mismo justo y razonable” (Rawls, 2006, 119).

Así, no todas las razones son razones públicas. La razón pública, escribe Rawls, es característica de un pueblo democrático: es la razón de sus ciudadanos, de aquellos que comparten la calidad de la ciudadanía en pie de igualdad. El sujeto de su razón es el bien público y sus asuntos son los de la justicia fundamental: “En una sociedad democrática, la razón pública es la razón de ciudadanos en pie de igualdad que, como cuerpo colectivo, ejercen el poder político final y coercitivo unos sobre otros, al poner en vigor las leyes y al hacer enmiendas a la Constitución” (Rawls, 2006, 205).

La Democracia Deliberativa de Habermas

Habermas, como Rawls, inicia la argumentación en favor de su propuesta de *política deliberativa* con una crítica al empirismo y a su concepción de una racionalidad puramente instrumental:

El empirismo concibe la razón práctica como razón instrumental. Para un actor es racional actuar de un determinado modo y no de otro cuando el resultado de la acción (esperado) está entre sus intereses, le satisface o es agradable para él... El empirismo contempla sólo las razones pragmáticas, es decir, el caso de que un actor vincula su arbitrio mediante la razón instrumental a "reglas de la habilidad" o consejos de la sagacidad (como dice Kant). Con ello obedece el principio de la racionalidad instrumental: Quien quiere el fin, quiere también el medio indispensable para alcanzarlo... si está en su poder (Habermas, 2010a, 41).

La dificultad central del empirismo, continúa Habermas, es que no puede explicar mediante motivos instrumentales el carácter vinculante de las obligaciones morales, que va más allá de la fuerza vinculante de la sagacidad. "En última instancia no puede explicar a partir de las preferencias la fuerza de obligación que tienen las normas morales" (Habermas, 2010a, 45). A fin de cuentas, la distancia entre lo que puede afirmarse desde la perspectiva del observador instrumentalmente racional y lo que puede aceptarse desde la perspectiva de los participantes en el juego democrático no puede salvarse mediante consideraciones racionales con arreglo a fines: "Ciudadanos racionales, así podemos resumir el resultado de nuestro análisis, no tendrían, bajo una autodescripción empirista de sus prácticas, razón suficiente para respetar las reglas del juego democrático" (Habermas, 2010b, 371).

La crítica de Habermas al empirismo se extiende a la teoría de la elección racional, "cuando se presenta con pretensiones explicativas en el campo de las ciencias sociales, en cierto modo sigue dando vueltas todavía al problema de Hobbes. No puede explicar cómo actores que actúan estratégicamente son capaces de estabilizar sus relaciones sociales sólo en virtud de decisiones racionales" (Habermas, 2010b, 415). Escasamente realistas, continúa Habermas, son las suposiciones de tratar como a las posibilidades electivas y a las preferencias como algo dado, porque ambas cambian en el proceso político mismo mediante una formación constructivista de la voluntad (Habermas, 2010b, 415). Lo que no es realista, continúa Habermas, "es sobre todo la suposición de que todo comportamiento social puede concebirse como acción estratégica y, por tanto, explicarse como si fuese el resultado de cálculos

egocéntricos de utilidad. La capacidad de explicación sociológica que tiene este modelo es francamente limitada.” En este punto, Habermas cita a Jon Elster:

Si bien es verdad que siempre se da un riesgo de que la conducta se enderece a servir a los propios intereses, la medida en que de hecho ello tiene lugar varía ampliamente. Buena parte de la literatura sobre elección social y elección pública, con su supuesto de una conducta universalmente oportunista, simplemente parece fuera de contacto con el mundo real, en el cual se da una buena dosis de moralidad y sentido del deber. Si los individuos emprendiesen conductas de tipo oportunista siempre que pudiesen salir adelante con ellas, no existiría la civilización tal como la conocemos (Habermas, 2010b, 416).

Sobre la base de su crítica al empirismo y a la teoría de la elección racional, Habermas, al igual que Rawls, se plantea el problema de cómo incorporar el punto de vista moral, o la razón pura práctica (Kant), o la razonabilidad (Rawls) al debate político. Mientras Rawls, como hemos visto, elabora su propuesta de constructivismo político a partir del procedimiento IC, Habermas propone una “interpretación intersubjetivista” del imperativo categórico kantiano como punto de partida de su teoría del discurso ideal, base conceptual de su propuesta de una política deliberativa.

Con un lenguaje que recuerda a los de Kant y Rawls, Habermas escribe que una ley es válida en sentido moral si puede ser aceptada por todos desde la perspectiva de cada cual. Puesto que sólo las leyes “universales” cumplen la condición de regular una materia en igual interés para todos, la razón práctica se hace valer en este momento de universalizabilidad de los intereses considerados en la ley. En consecuencia, una persona acepta el punto de vista moral si como legislador democrático hace un examen de conciencia acerca de si la práctica que resultaría del seguimiento universal de una norma hipotéticamente ponderada pudiese ser aceptada por todos los posibles interesados en tanto que colegisladores potenciales. En el papel de colegislador todos participan en una empresa cooperativa y con ello aceptan una perspectiva ampliada intersubjetivamente desde la que

se puede examinar si una norma conflictiva puede ser universalizable desde el punto de vista de cada interesado (Habermas, 2010a, 61-62).

Un elemento esencial en la propuesta de Habermas, que no está presente en Rawls (por lo menos no de manera explícita) es la comunicación, o más precisamente, la racionalidad comunicativa. El punto de vista moral, afirma, sólo se puede realizar en condiciones comunicativas que aseguren que todos examinan la aceptabilidad de las normas elevadas a práctica universal también desde la perspectiva de sus propias comprensiones de yo y del mundo. Con ello el imperativo categórico experimenta una interpretación teórico-discursiva. En su lugar tenemos el principio discursivo “D”, según el cual sólo pueden ser válidas aquellas normas que podrían suscitar la aprobación de todos los interesados en tanto que participantes en un discurso práctico (Habermas, 2010a, 64).

Cuando se considera la práctica deliberativa misma como único recurso posible para el punto de vista del juicio imparcial acerca de cuestiones morales, continúa Habermas,

la referencia a los contenidos de la moral tiene que ser sustituida por la relación autorreferencial con la forma de esta práctica. Precisamente esta comprensión de la situación lleva a “D” a concepto: solamente pueden pretender ser válidas las normas que en discursos prácticos podrían suscitar la aprobación de todos los interesados. “Aprobación” significa aquí el asentimiento alcanzado en condiciones discursivas, un acuerdo motivado por razones epistémicas; no se puede entender como un pacto motivado por razones instrumentales desde la perspectiva egocéntrica de cada cual. Naturalmente, el principio discursivo deja abierto el tipo de argumentación, esto es, el camino por el cual puede alcanzarse un acuerdo discursivo. Con “D” no se da por supuesto que en general la fundamentación de normas morales sea posible sin un acuerdo de fondo sustancial (Habermas, 2010a, 64).

Como el procedimiento IC de Rawls que es sólo eso, un procedimiento (“como una función matemática”) que posibilita el uso de los principios de la razón pura práctica, Habermas asienta que “el contenido de los presupuestos universales de la argumentación no es “normativo” en

ningún sentido moral, pues la inclusividad significa tan sólo que el acceso al discurso tiene carácter irrestricto, no la universalidad de alguna norma de acción obligatoria; de igual modo, el carácter no coactivo se refiere al proceso de argumentación mismo, no a las relaciones interpersonales fuera de esta práctica" (Habermas, 2010a, 76).

Para construir su teoría del discurso ideal, Habermas parte del supuesto de que los interesados no quieren dirimir sus conflictos mediante la violencia o el compromiso, sino mediante el entendimiento (Habermas, 2010a, 64). Como Rawls en su procedimiento IC, también acepta las razones pragmáticas (o imperativos hipotéticos) como punto de partida del razonamiento práctico, mas no de llegada; el filtro que permitirá que algunas razones pragmáticas se conviertan en razones aceptables por todos es lo que Habermas denomina el principio de universalización "U": Este principio quiere decir "que una norma es válida únicamente cuando las consecuencias y efectos laterales que se desprenderían previsiblemente de su seguimiento general para las constelaciones de intereses y orientaciones valorativas de cada cual podrían ser aceptadas sin coacción conjuntamente por todos los interesados" (Habermas, 2010a, 74).

El procedimiento ideal de deliberación, precisa Habermas, es una construcción conceptual que resulta útil como trasfondo sobre el que hacer visible el sustrato de inevitable complejidad social (Habermas, 2010b, 401-402). Habermas retoma la caracterización de este procedimiento en forma de postulados, aportada por Joshua Cohen:

- (a) Las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa, es decir, mediante el intercambio regulado de informaciones y razones entre partes que hacen propuestas y las someten a crítica.
- (b) Las deliberaciones son "inclusivas" y públicas. En principio no puede excluirse a nadie; todos los que puedan verse afectados por las resoluciones han de tener las mismas oportunidades de acceso y participación;
- (c) Las deliberaciones están exentas de coerciones externas. Los participantes son soberanos en la medida en que sólo están ligados a los presupuestos comunicativos y reglas procedimentales de la argumentación.
- (d) Las deliberaciones están exentas de coerciones internas que puedan mermar la igual posición de los

participantes. Todos tienen las mismas oportunidades de ser escuchados, de introducir temas, de hacer contribuciones, de hacer propuestas y de criticarlas. Las posturas de afirmación o negación vienen sólo motivadas por la coerción sin coerciones del mejor argumento (Habermas, 2010b, 382).

La práctica de la argumentación constituye una arena en la que los esfuerzos por entenderse que desarrollan los distintos participantes, por distinto que sea su origen, salen al encuentro unos de otros, por lo menos intuitivamente, “pues conceptos como el de verdad, el de racionalidad, el de fundamentación o el de consenso desempeñan en todas las lenguas y en toda comunidad de lenguaje el mismo papel gramatical, por diversa que sea la interpretación de que son objeto, y por diversos que sean los criterios con que son aplicados” (Habermas, 2010b, 381). La pieza medular de la política deliberativa consiste en una red de discursos y formas de negociación que tienen por fin posibilitar la solución racional de cuestiones pragmáticas, morales y éticas, es decir, justo de esos problemas estancados de una integración funcional, moral y ética de la sociedad, que por la razón que sea ha fracasado en algún otro nivel (Habermas, 2010b, 398).

El gobierno participativo con poder de decisión

El gobierno participativo con poder de decisión (GPPD) es la denominación que Fung y Wright (2012) han propuesto para un conjunto de experiencias de participación ciudadana en asuntos públicos que, con base en principios sencillos y con un diseño institucional adecuado, han logrado mayor eficacia en el logro de determinados objetivos públicos, como un ejercicio presupuestal responsable, seguridad ciudadana o un sistema escolar efectivo. El GPPD aspira a rediseñar innovadoramente las instituciones democráticas para aprovechar la energía e influencia de la gente del común, a menudo proveniente de los estratos populares, en la solución de los problemas que los aquejan. Las experiencias que los autores reseñan en su artículo son el presupuesto participativo de Porto Alegre, los consejos vecinales de gobierno en Chicago, las reformas de Panchayat en los estados de Bengala Occidental y Kerala, India, y las formas de planeación para la Conservación del Hábitat en los Estados Unidos.

El GPPD descansa en el compromiso y las capacidades de la gente del común para tomar decisiones inteligentes a través de deliberaciones razonables. Sus principios son la concentración en problemas específicos y tangibles, la participación activa de la gente del común y el desarrollo deliberativo de soluciones a esos problemas. El diseño institucional para la práctica de estos principios incluye la delegación de autoridad a las unidades locales para la toma de decisiones públicas; eslabones formales de responsabilidad, recursos y comunicación entre las unidades y con las autoridades centrales a niveles superiores, y nuevas instituciones estatales que apoyan y guían los esfuerzos de solución de problemas en forma descentralizada. La participación de la base se asienta en dos razones generales: la amplia gama de experiencias y saberes de los ciudadanos ordinarios, que van más allá de los conocimientos de los especialistas, y la evidencia de que la participación directa de los operadores de base mejora los resultados. Los expertos y técnicos desempeñan un papel muy importante como facilitadores de los procesos deliberativos.

En las deliberaciones los participantes prestan atención a las posiciones de los demás y generan un conjunto de opciones luego de brindarles la debida consideración; deben persuadirse mutuamente por medio de razones que los demás puedan aceptar, no necesariamente las que más favorecen a su interés particular. Aunque los participantes pueden no tener muchas cosas en común —e incluso tener desconfianza mutua—, la deliberación los une en el objetivo común de mejorar su situación. La deliberación es distinta de la negociación estratégica (maximizar las preferencias de cada una de las partes) y también del voto agregado (elegir una preferencia de manera unilateral).

Fung y Wright precisan que el modelo del GPPD deriva muchas de sus orientaciones normativas de los análisis de las prácticas y los valores de la comunicación, el debate público y la deliberación; citan a Jürgen Habermas y a Joshua Cohen como dos teóricos de la deliberación discursiva que son relevantes para el modelo y expresan su esperanza de que al inyectarle al debate actual sobre democracia deliberativa una dosis considerable de persuasión desde lo empírico, puedan expandir los horizontes imaginativos de la discusión al nutrirla de realismo. Añaden que, con las experiencias del GPPD:

La aplicación de la deliberación se extiende del ámbito abstracto del problema de los conflictos de

valores y los principios de la justicia hasta aterrizar en asuntos concretos como la pavimentación de vías, el mejoramiento de las escuelas y la administración del ecosistema. El debate deliberativo encuentra así una ubicación empírica, en prácticas y organizaciones específicas, con el fin de organizar la experiencia social que permita profundizar el entendimiento de las prácticas discursivas y explorar nuevas estrategias que mejoren su calidad (Fung y Wright, 2012, 153-155).

El GPPD, escriben Fung y Wright, requiere de la cooperación estrecha de funcionarios del Estado, lo que equivale a decir que requiere de gobiernos afines; su núcleo no es “luchar contra el poder” sino apoyarse en él para cambiar las instituciones básicas y no tan solo lograr que éstas hagan suya tal o cual reivindicación, como persiguen muchos activistas. Se trata de transformar los mecanismos del poder del Estado y convertirlos en formas de organización de base impulsadas por procesos democráticos de deliberación y movilización. Se trata, en última instancia, de revalorizar lo público frente a la privatización del Estado.

La mayor eficacia en el logro de objetivos públicos del GPPD se debe la participación de individuos cercanos a las dinámicas sociales, que conocen lo relevante y que saben cómo introducir mejoras en las situaciones problemáticas; además, la deliberación asegura soluciones más legítimas que otros procedimientos e incrementa el sentido de compromiso con las decisiones. Por otro lado, el GPPD acorta el ciclo de la retroalimentación en la acción pública y cada una de las experiencias tiene un efecto demostración que promueve otras similares, como ejemplifica el modelo de los presupuestos participativos, que ha sido reproducido en varias ciudades de América Latina y Europa (Fung y Wright, 169-170).

El presupuesto participativo de Porto Alegre

El presupuesto participativo (PP) de Porto Alegre, escribe Luciano Fedozzi (2012), se rige por reglas universales de participación y por criterios objetivos e impersonales para la selección de las prioridades reivindicadas por las comunidades; de este modo, establece una dinámica de acceso a los recursos públicos que se opone al particularismo de gabinete como práctica tradicional de la administración local.

Al colocar frente a frente a los representantes de las regiones y sus reivindicaciones, continúa Fedozzi, se propicia una toma de decisiones que se opone a la visión exclusivamente particularista o regionalista de la participación comunitaria. Se establece una mediación institucional que coloca a cada parte en contacto con el todo, donde la parte, además de defender sus pleitos legítimos, es obligada a pensar en el todo y a comprometerse con los principios públicos de “justicia distributiva”. Esto ocurre cuando los participantes conocen y se reconocen en las necesidades, demandas y prioridades de las otras regiones o sectores sociales de la ciudad, teniendo que tomar decisiones sobre cuáles son los mejores criterios que deben prevalecer en la administración para orientar la distribución de los recursos tomando en cuenta la atención de las demandas de todas las partes de la ciudad.

Esto no quiere decir que el interés local de la región esté siendo eliminado del proceso participativo —lo que sería bastante improbable, señala el autor, dadas las grandes carencias urbanas y las prácticas históricas que caracterizan las acciones colectivas de los movimientos sociales—. Significa que los criterios objetivos e impersonales permiten la toma de conocimiento, la construcción consensada y la apropiación colectiva, por parte de los sectores populares, de información y métodos de administración que pertenecían, hasta entonces, al dominio exclusivo y a la decisión unilateral del aparato burocrático y de los peldaños políticos del Estado (Fedozzi, 2012, 177-178).

La dinámica del PP genera una esfera pública que favorece el ejercicio del control público sobre los gobernantes, creando obstáculos objetivos tanto para la utilización personal/privada de los recursos públicos como para el tradicional intercambio de favores que caracteriza al fenómeno clientelista. Los criterios objetivos que guían la deliberación sobre las demandas particulares entre sí y entre ellas y las de sentido más universal, tienden a preservar los intereses públicos asumidos como contenido de la administración estatal y principio definidor de la *res pública*. Algunos de los criterios que orientan la jerarquización de las prioridades en la deliberación entre las regiones son a) prioridad de la microrregión o del pueblo; b) carencia del servicio; c) población comprendida en la obra demandada.

Comentarios finales

Por todo lo antes expuesto podemos concluir que el esclarecimiento de los valores y las metas de las políticas públicas en una democracia es una tarea que desborda los límites del conocimiento científico porque implica juicios de orden moral. La ciencia como tal no es suficiente para alumbrar el buen juicio de la razón, que requiere de la razón pura práctica. El esclarecimiento de metas y valores en la democracia también rebasa los límites de una razón puramente instrumental, que contempla sólo las razones pragmáticas de actores para la obtención de fines dados y los medios para alcanzarlos.

La filosofía política y moral brinda instrumentos útiles para incorporar la razón pura práctica al lado de la razón instrumental en el proceso de las políticas públicas. Dos de ellos son el modelo de democracia deliberativa de Habermas y el procedimiento IC (imperativo categórico) de Rawls. Con diseños institucionales adecuados es posible emplear estos instrumentos en las deliberaciones sobre políticas públicas específicas, como lo demuestran los ejemplos del gobierno participativo con poder de decisión y el presupuesto participativo de Porto Alegre.

Pero la utilidad de estos modelos no tiene porqué limitarse a las políticas de abajo hacia arriba, como las experiencias del gobierno participativo con poder de decisión, ni tampoco a las políticas distributivas, como los presupuestos participativos; no hay razones para concluir tal cosa. También las políticas de arriba abajo, como las que conciernen a los derechos humanos o las reservadas a las legislaturas, como la política fiscal, pueden incrementar su legitimidad democrática e incluso su eficiencia y eficacia mediante procesos deliberativos inspirados en estos modelos u otros semejantes; por supuesto, también pueden ser empleados en los casos de políticas regulatorias y redistributivas.

En todos los tipos y enfoques de políticas públicas podemos esperar la disminución del riesgo de la “sobrecarga cognitiva” asociada a la tecnocracia y también la ampliación de miras más allá de las políticas ceñidas a la razón instrumental. Políticas públicas diseñadas e implementadas en los marcos de la deliberación política en el sentido aquí planteado contribuirían, y tal es la conclusión principal de este trabajo, a la profundización de la democracia.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2012). Introducción a Política Pública. En *Política Pública*. L. F. Aguilar (Comp.) (17-60). México: Siglo XXI Editores.
- Aranguren, J. L. (1999). *Ética y Política*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Ascher, W. (1994). La evolución de las ciencias de políticas. En *El estudio de las políticas públicas*. L. F. Aguilar (Comp.) (181-195). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Canto, R. (2012). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. En *Política Pública*. L. F. Aguilar (Comp.) (151-175). México: Siglo XXI Editores.
- Elster, J. (2010). ¿Una ciencia social o muchas?, En COMECSO, *Informe sobre las ciencias sociales en el mundo. Las brechas del conocimiento*. (207-211). México: UNESCO Publishing 2010.
- Fedozzi, L. (2012). El presupuesto participativo de Porto Alegre. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*. M. Canto Chac (Comp.) (176-204). México: Siglo XXI Editores 2012.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2012). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*. M. Canto Chac (Comp.) (150-175). México: Siglo XXI Editores.
- Habermas, J. (2010a). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. J. C. Velasco Arroyo y G. Vilar Roca (Trad.) Madrid: Paidós.
- (2010b). *Facticidad y Validez*. M. Jiménez Redondo (Trad.) Madrid: Trotta.
- (2010c). Reconciliación mediante el uso público de la razón. En *Debate sobre el liberalismo político*, J. Habermas y J. Rawls (Comps.) G. Vilar Roca (Trad.) (41-71). Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. y Rawls, J. (2010). *Debate sobre el liberalismo político*. G. Vilar Roca (Trad.) Barcelona: Paidós.
- Hume, D. (2012). *Tratado de la naturaleza humana*. V. Viqueira (Trad.) México: Porrúa.
- Kant, I. (2011). *Crítica de la razón práctica*. Edición bilingüe alemán-español. D. M. Granja Castro, traducción, estudio preliminar, notas e índice analítico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1994). La orientación hacia las políticas. En *El estudio de las políticas públicas*. L. F. Aguilar (Comp.) (79-103). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, I. y Thoenig J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública. De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, IV-2, 257-276.
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. A. de Francisco (Trad.) Barcelona: Paidós.
- (2003). *Teoría de la justicia*. M. D. González (Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006). *Liberalismo político*. S. R. Madero Báez (Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- (2007). *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral*. A. de Francisco (Trad.) Barcelona: Paidós.
- (2010). Réplica a Habermas. En *Debate sobre el liberalismo político*. J. Habermas y J. Rawls (Comps.) G. Vilar Roca (Trad.) (75-143). Barcelona: Paidós.
- Rittel, H. y Webber, M. (1993). Dilemas de una teoría general de planeación. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. L. F. Aguilar (Comp.) (171-187). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rose-Ackerman, S. (2012). Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas. *Ética Pública*. M. Merino (Comp.) (132-158). México: Siglo XXI Editores.