

LA PROMOCIÓN DE UNA ACTITUD INTERNA HACIA LAS NORMAS

Julia BARRAGÁN

Centro de Investigaciones Postdoctorales.
Universidad Central de Venezuela.

RESUMEN

A fin de superar los efectos de la paradoja de la autoridad se hace necesario desplegar razones que sean capaces de justificar por qué las decisiones normativas deben ser obedecidas por los sujetos subordinados. Si consideramos que las razones del derecho sólo tienden a promover en los sujetos una actitud externa hacia las normas, una respuesta basada en sanciones puede ser considerada como una buena razón. Pero si creemos que las razones dadas por la autoridad normativa deben promover una actitud interna, debemos desarrollar criterios independientes a fin de evaluar la capacidad de la decisión normativa para superar la paradoja de la autoridad.

SUMMARY

In order to overcome the effects of the paradox of authority it is necessary to display good reasons for the normative decisions to be accepted. If we consider that the reasons of the law are directed to promote an external attitude toward the norms, a sanction-based solution can be considered a good reason. But if we understand that the reasons given by normative authority should be directed to promoting an internal attitude toward the norms a number of independent criteria must be posed in order to check the ability of the normative decision to overpass the paradox of authority.

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas cuyo tratamiento y análisis actualmente convoca gran atención en el campo de la Teoría de la Decisión es el de dar una respuesta suficientemente justificada a la pregunta de “por qué los sujetos deben obedecer las decisiones normativas de las autoridades”¹. Este interés obedece no sólo a la rica textura

1. En la elaboración de las normas el proceso de sanción/promulgación es el que despierta mayor atención en virtud del carácter constitutivo de que está investido; sin embargo, tras este proceso se construye de manera más silenciosa la decisión que es expresada en la norma. En este trabajo vamos a utilizar indistintamente las expresiones “decisiones normativas” y “normas” ya que a los efectos del argumento la distinción no es relevante.

conceptual del problema, sino también al efecto que sobre el tejido social puede llegar a tener el tipo de razones que se ofrezcan a los sujetos racionales llamados a obedecer las decisiones de la autoridad. Las consecuencias de no encontrar razones suficientes y consistentes con frecuencia adquieren la forma de un incumplimiento generalizado de las decisiones normativas, lo cual afecta de manera manifiesta a la sustentabilidad de los bienes comunes y públicos². Esta circunstancia se deriva de que un sujeto racional que es en consecuencia un decisor autónomo puede libremente optar entre obedecer o desobedecer las órdenes que le impone la autoridad; y ante la ausencia de razones suficientes para actuar en acatamiento de la norma, encuentra razonable seguir el camino del no acatamiento; cuando tal conducta se hace general afecta de manera sensible a lo que bien puede calificarse como el capital colectivo más importante de un grupo. Al ser bastante frecuente no sorprende demasiado el hecho de comprobar la existencia de conductas de desobediencia de las normas o desconocimiento de los acuerdos celebrados; de manera a veces muy evidente, y otras bajo la forma de pequeñas autoexcepciones o tolerancias colectivas nos hemos acostumbrado a presenciar este tipo de comportamientos, y muchas veces no existe la clara conciencia de su carácter destructivo sino cuando los efectos se hacen completamente manifiestos, y muchas veces irreversibles³.

Los resultados socialmente indeseables que producen los comportamientos generalizados de desobediencia de las decisiones normativas ponen en evidencia que más allá del indiscutible interés teórico que posee el tema de las razones para que tales decisiones sean obedecidas, su relevancia práctica es tal, que puede llegar a incidir sobre la vida misma de la sociedad. El modelo del Dilema de los Prisioneros jugado por n personas pone en clara evidencia el efecto que sobre el tejido social producen las conductas de incumplimiento generalizado de las normas⁴, y los mecanismos tradicionales establecidos por las formas democráticas de gobierno no han resultado por si mismos suficientes para evitar estos resultados, como tampoco han sido completamente eficaces los diseños de instituciones basados en sanciones⁵.

2. El efecto demoleedor que los comportamientos generalizados de incumplimiento de las normas produce sobre los bienes comunes ha sido expuesto de manera muy explícita por G. HARDIN en "The tragedy of the commons", *Science*, 162,1968, y el efecto de dicho comportamientos sobre los bienes públicos por J. BARRAGÁN en "El costo social de las autoexcepciones" *Telos*, vol. VI, número 1, 1997.

3. Casos de la historia reciente de países como Argentina y Venezuela constituyen ejemplos concretos de las situaciones que fueron modeladas por HARDIN y BARRAGÁN ya citados.

4. El modelo del dilema de los prisioneros muestra cómo bajo ciertas restricciones y con una estructura de pagos determinada, los comportamientos racionales irrestrictos llevan el juego a un resultado social no óptimo. Aunque el modelo ha sido elaborado inicialmente con dos jugadores, cuando se lo expande a n jugadores, los mencionados resultados indeseables también se expanden y llegan a cubrir todo el espacio social.

5. Probablemente uno de los aspectos en los que se hace más visible esta ineficacia y alto costo de transacción es el de la corrupción, cuyos efectos tanto en el terreno material como en el de la moral pública constituyen la más seria amenaza que pesa sobre la estabilidad de los sistemas

Estas circunstancias obligan a explorar, más allá del interés teórico, qué rasgos debería tener una decisión normativa para ser capaz de convocar la adhesión de los sujetos sociales.

RAZONES PARA OBEDECER LAS DECISIONES NORMATIVAS

Si sólo estuviéramos buscando razones jurídicas para justificar la obediencia a las normas, seguramente la pregunta de por qué un sujeto debe obedecer las decisiones normativas de una autoridad tendría una respuesta relativamente improblemática: las decisiones normativas de la autoridad deben ser obedecidas porque existen; o lo que es lo mismo, la sola existencia de una norma es una razón suficiente para que sea obedecida. Sólo tendríamos que verificar algunas condiciones: en primer lugar, si la autoridad ha sido investida de sus poderes normativos mediante los mecanismos establecidos por el sistema, y si para producir la decisión se han seguido los procedimientos considerados válidos por ese mismo sistema. Satisfechas tales condiciones, la norma cobra existencia, y a partir de ese momento debe ser obedecida⁶.

Sin embargo, esta respuesta perfectamente aceptable si nos ubicamos sólo en el terreno del sistema cerrado de las normas positivas, no resulta satisfactoria en el marco de la teoría de la decisión. A fin de caracterizar mejor la relevancia que en este área tiene la pregunta de por qué los sujetos deben obedecer las decisiones normativas de la autoridad es conveniente distinguir los diferentes tipos de decisiones. Tales tipos, aunque tienen en común el hecho de admitir que los sujetos son racionales, es decir autónomos y maximizadores de sus propias preferencias, poseen cada uno de ellos una estructura específica, y responden a un criterio de justificación que les es propio.

El primer tipo corresponde a las decisiones individuales, que son aquellas tomadas por un sujeto racional, y cuyos resultados afectan sólo a quien las toma; tal es el caso de quien decide ir del lugar A al B usando una autopista o un camino de montaña según prefiera llegar a B en el tiempo mínimo o bien prefiera disfrutar de un paisaje que le es grato. En este tipo de decisiones el criterio de maximización de las utilidades que expresan las preferencias del decisor constituye la regla de decisión, y también es criterio suficiente para su justificación.

El segundo tipo corresponde a las decisiones interactivas en el marco de un escenario de juego; éste es el caso de las decisiones que se toman en un encuentro de fútbol, donde un jugador decide interceptar la pelota con la mano en el área

democráticos. La capacidad que para hacer mínima la probabilidad de recibir una sanción poseen quienes detentan el poder político representa hoy por hoy uno de los mayores desafíos a los expertos en el diseño de incentivos.

6. Tanto el llamado sistema jurídico como su expresión dinámica que es el orden jurídico se apoyan en los criterios de legalidad y de deducibilidad. Ambos principios sólo establecen condiciones formales para considerar que una norma pertenece al sistema o al orden jurídico.

penal a fin evitar un gol inminente, calculando que el árbitro puede no ver su maniobra, puede no sancionarla, y aun cuando la vea y sancione, el penal puede no ser convertido. Aquí son decisiones tomadas por un jugador en interacción con otros en el marco de reglas de juego conocidas por todos los participantes; en estas decisiones también se aplica la regla de maximización de las utilidades esperadas, la cual sirve a su vez como criterio justificatorio.

En virtud de la forma en que se interrelacionan los elementos implicados en las decisiones normativas se observa que en este caso la regla de maximización no puede ser considerada como criterio suficiente de decisión o de justificación. Tales elementos son los siguientes: en primer lugar encontramos la autoridad normativa, que es un tipo especial de decisor, ya que se encuentra legalmente investido de una jerarquía que hace que sus decisiones deban ser obedecidas por quienes se encuentran sujetos a esa autoridad; el segundo elemento es el de la decisión normativa misma, que es el vehículo formal mediante el cual se expresa el contenido normativo de la decisión de la autoridad; finalmente está el sujeto que en virtud del ordenamiento jerárquico preestablecido está en la obligación de cumplir lo establecido en la decisión normativa de la autoridad.

A poco que observemos el modo en que estos elementos se interrelacionan, es posible establecer que las decisiones normativas emanadas de una autoridad tienen la capacidad de afectar no sólo a la libertad de quien las produce, sino que también generan efectos sobre la vida de sujetos que no han intervenido directamente en su construcción. Esto nos lleva a afirmar que la razón jurídica que indica que tales decisiones deben ser acatadas por el solo hecho de su existencia no parece ser suficiente para justificar por qué un sujeto racional y autónomo debe obedecer las decisiones normativas de la autoridad.

En virtud del especial sistema de relaciones que se presenta en las decisiones normativas, es posible afirmar que los sujetos subordinados en su condición de decisores racionales se enfrentan siempre a la llamada paradoja de la autoridad. Ésta se presenta porque en virtud del principio de racionalidad el decisor debe escoger aquello que maximiza la satisfacción de sus preferencias, y en virtud del principio de jerarquía, el sujeto debe obedecer todas las decisiones emanadas de la autoridad aun cuando sean contrarias a sus preferencias; es evidente que ambos principios entran en contradicción. La existencia de esta paradoja obliga desde el punto de vista práctico a producir razones que se consideren suficientes, más allá de las puramente jurídicas, para que los sujetos actúen en obediencia de las decisiones normativas aun cuando éstas vayan en contra de sus propias preferencias. Sin embargo, la propia expresión "razones suficientes" es vaga, y vendría precisarla, no sólo con el propósito de lograr una mayor transparencia teórica, sino con la finalidad de establecer criterios que permitan mejorar la calidad de las razones para actuar que le son ofrecidas a los sujetos subordinados a la autoridad normativa.

Sin la menor duda lo que pueda ser considerado como una razón suficiente varía fundamentalmente si tal razón sólo procura provocar la convergencia sistemática de los comportamientos con la decisión normativa, o si la razón se dirige a

estimular en los sujetos la aceptación de los contenidos, más allá de la amenaza de una sanción. En el primer caso estaríamos hablando de la generación de una actitud externa en relación con la decisión, y en el segundo caso, nos referiríamos a una actitud interna.

RAZONES SUFICIENTES PARA PROMOVER UNA ACTITUD EXTERNA

Si sólo consideramos las razones orientadas hacia la formación de un actitud externa respecto de las normas, es decir cuyo objetivo sea el de lograr la convergencia de las conductas con la decisión normativa, podemos afirmar que las que hemos llamado “razones jurídicas” resultan razones suficientes. Entendemos por tal aquellas que reciben su fundamento de haber sido dictadas por una autoridad legítimamente investida, y sancionadas cumpliendo con los requisitos formales establecidos en el sistema. Desde este punto de vista, la propia decisión normativa constituye en sí misma una “razón protegida”, para que los sujetos orienten su conducta conforme a ella, ya que en esta perspectiva cuando se produce una decisión normativa siguiendo las formalidades establecidas por el sistema, todas las creencias y preferencias subyacentes quedan automáticamente incorporadas a ella, de modo que la razón de la norma puede ser considerada la razón de los sujetos. En este sistema de preferencias que queda incorporado a la norma, se incluye la que permite la aplicación de una sanción a quienes no ajusten sus conductas a lo establecido. Por este motivo la sola existencia de una decisión normativa legalmente elaborada constituye una razón suficiente para que los sujetos actúen conforme a ella.

Desde este punto de vista la paradoja de la autoridad deja de existir, ya que si se han cumplido todos los requisitos formales para la producción de la decisión normativa, ésta contiene las preferencias del sujeto, y deja de haber contradicción entre el principio de jerarquía y el de racionalidad.

No obstante, este razonamiento por sí mismo no llega a garantizar de ninguna manera que los sujetos ajusten efectivamente sus conductas a las normas, y las autoridades se han visto obligadas a diseñar sistemas de incentivos que impidan las desviaciones de los comportamientos⁷. Entre estos incentivos tiene una especial significación la llamada sanción, la cual está dirigida a imponer una carga negativa sobre los comportamientos de incumplimiento, con el fin de hacerlos más onerosos⁸.

7. Para exposiciones que se dirigen fundamentalmente al análisis y posibilidades que ofrece el diseño de incentivos me permito sugerir la lectura de E. OSTROM, *Governing the Commons, The evolution of Institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990 y “Constituting Social Capital and Collective Action” en *Journal of Theoretical Politics*, 6, 1994; asimismo R. KLITGAAR “Information and Incentives in Institutional Reform” en Ch. CLAGE (ed.), *Institutions and Economic Development*, The John Hopkins University Press, 1997.

8. Para un análisis más amplio de cómo opera la relación entre utilidades derivadas del incumplimiento de las normas y desutilidades impuestas por la probabilidad de aplicación de una

Sin embargo, la administración de la sanción, al tiempo que genera costos al sujeto que no cumple con lo establecido por la autoridad normativa, también produce importantes costos sociales. Este hecho tiene como consecuencia que las soluciones institucionales que se basan sólo en la promoción de una actitud externa hacia las normas sean al mismo tiempo inestables y muy costosas.

RAZONES SUFICIENTES PARA LA FORMACIÓN DE UNA ACTITUD INTERNA

La inestabilidad y altos costos de transacción de las soluciones que se centran en la búsqueda de una respuesta externa mediante el recurso de un adecuado diseño de incentivos apoyado en el empleo de la relación premio/castigo, muestra que mediante el uso de este recurso la paradoja de la autoridad no ha dejado de existir, sino que sólo en apariencia luce como superada. Este hecho invita a explorar el terreno de las actitudes internas, y preguntarnos cuándo una razón puede ser considerada suficiente para estimular la formación de esa actitud interna de aceptación de las decisiones normativas, más allá de la amenaza de una sanción.

Este tema ha sido abordado desde dos ángulos diferentes: por una parte están aquellos que consideran que es posible lograr razones suficientes para la formación de una actitud interna generalizada partiendo de la esfera del comportamiento individual sin necesidad de que intervenga la autoridad normativa, mientras que desde otra perspectiva se considera que la acción de la autoridad normativa es imprescindible para lograr tal objetivo.

Uno de los autores que ha trabajado de manera especialmente acuciosa, con gran ingenio, y excelentes intuiciones procurando definir el modo en que se genera un punto de vista interno generalizado desde los comportamientos individuales es Robert Axelrod, quien en forma sistemática ha construido bases para una mejor definición de los problemas inherentes a este tema⁹.

La tesis general de Axelrod brevemente expuesta sostiene que si los sujetos descubren las utilidades que en el mediano plazo producen los comportamientos de aceptación de las decisiones normativas de la autoridad o de los acuerdos normativos producidos entre las partes, por conveniencia elegirán tales comportamientos y éstos se generalizarán. Se trataría en este caso de una opción basada en la educación del comportamiento estratégico capaz de producir razones suficientes para

sanción puede verse J. BARRAGÁN, "Instituciones y costos de transacción", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 33, 1999, Universidad de Granada,

9. Desde su obra más conocida *The evolution of cooperation*, Basic Books, 1984, hasta sus más recientes trabajos en los que se ocupa de la complejidad de la cooperación, Robert AXELROD ha contribuido a llamar la atención sobre la capacidad política que pueden llegar a tener las conductas individuales. Pueden verse principalmente: R. AXELROD, M. COHEN, *Harnessing complexity: organizational implications of a scientific frontier*, Basic Books, 2000 y R. AXELROD, *The complexity of cooperation: agent-based models of competition and collaboration*, Princeton University Press, 1997

asumir una actitud interna¹⁰. En procura de lograr confirmación empírica para su teoría, Axelrod diseña un ingenioso experimento, con el que busca simular el resultado del enfrentamiento entre diferentes tipos de comportamiento expresados por sendos programas de computación. Básicamente, y bajo distintas modalidades estos programas simulaban comportamientos de obediencia o desobediencia de la norma. La estrategia ganadora fue el TIT FOR TAT¹¹ basada en una estrategia de obediencia reflexiva de la norma, y el sujeto que la practica logra acumular las mayores utilidades en lo que puede ser considerado como mediano plazo. Adicionalmente, en la simulación se evidencia que los comportamientos de cumplimiento de las normas se generalizan, sin lugar a dudas en virtud de que son estratégicamente convenientes. Es decir que la tesis de Axelrod quedaría confirmada.

Sin embargo para lograr este resultado, Axelrod debe incluir condiciones adicionales más allá de las reglas originales del juego, algunas de las cuales merecen ser analizadas. Por una parte incorpora la condición que garantiza la estabilidad de las reglas del juego, lo que permite pensar que en el mediano y largo plazo las cosas se mantendrán de la misma manera; asimismo se coloca una condición que obliga a que los beneficios que se obtienen de los comportamientos ajustados a las normas deben permanecer en el propio escenario social en que se producen; y en tercer lugar se establece que la finalización del juego debe ser aleatoria para garantizar que los sujetos no tomen ventajas al conocer por anticipado cuándo los demás actores sociales no podrán tomar sobre él ninguna represalia. Evidentemente estas condiciones representan una intervención normativa de la autoridad a nivel de metajuego, sin la cual los resultados de generalización de una actitud interna no se producirían.

El trabajo de Axelrod tiene la virtud de mostrar experimentalmente el gran poder constructivo que tiene para la sociedad la promoción de una actitud interna hacia las normas, y al mismo tiempo deja ver que bajo ciertas condiciones ese tipo de conductas puede generalizarse; sin embargo, es evidente que también derrota a la tesis de que el solo comportamiento individual sea capaz de producir razones suficientes para alcanzar dicha actitud. Esto implica reconocer que las decisiones normativas de la autoridad son cruciales para lograr comportamientos generalizados de aceptación interna de las normas.

10. En el análisis efectuado por AXELROD, utiliza para las alternativas de cursos de acción las tradicionales categorías del dilema del prisionero: cooperar/no-cooperar. Para nosotros tales categorías equivalen a las de cumplir/incumplir, y se utiliza la misma estructura de pagos.

11. El TIT FOR TAT, un programa breve y elegante desarrollado por Anatol RAPOPORT resultó el ganador. El mismo consiste en comenzar el juego cooperando (en nuestro lenguaje cumpliendo la norma), para luego hacer exactamente lo que haga el contrincante. Con este sencillo recurso, no sólo se obtienen las mayores utilidades, sino que el comportamiento cooperativo se generaliza.

EL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LAS ACTITUDES HACIA LAS NORMAS

Hay una circunstancia que no es frecuentemente analizada en el llamado dilema de los prisioneros; se trata del mensaje valorativo que se desprende de la estructura de pagos y las restricciones establecidas por el fiscal. De ambas surge de manera inequívoca que la voluntad normativa del fiscal se inclina por favorecer y estimular los comportamientos no cooperativos (que en nuestro caso son los de no obediencia de las decisiones normativas). Este mensaje puede ser interpretado como una creencia valorativa (se considera que es “correcto” incumplir con las normas), o bien como un recurso estratégico (las utilidades del fiscal son mayores si los sujetos incumplen las normas). En cualquier caso, ante este mensaje valorativo no resulta extraño que los destinatarios de las decisiones normativas se inclinen por conductas de incumplimiento. Inversamente, el mensaje enviado por la autoridad normativa dibujada por Axelrod en su experimento, pone en evidencia una creencia en la superioridad valorativa de las conductas de obediencia de las normas, en la eficacia social de tales conductas en el mediano plazo, y en la necesidad de mantener un manejo no sesgado de la información.

Con el fin de analizar cómo operan los mecanismos capaces de estimular la evolución de las actitudes ante las decisiones normativas, conviene recordar los diferentes tipos de reglas¹², lo cual nos ayudará a caracterizar el comportamiento de las reglas de interacción social. En primer lugar, tenemos las llamadas “reglas de la naturaleza“, las cuales describen los comportamientos naturales, y no poseen ninguna capacidad normativa. Otro tipo de reglas son las llamadas “reglas del derecho” las cuales prescriben determinadas conductas, estableciéndolas como obligadas, prohibidas o permitidas, y poseen un importante poder normativo, influyendo marcadamente sobre los comportamientos. Un tercer tipo de reglas son las llamadas “reglas de juego“ como el ajedrez, que no son descriptivas ni prescriptivas de las conductas, sino que de cierta manera las determinan al establecer los movimientos permitidos y aquellos que no lo están. Por último consideraremos las reglas de la interacción social que son un tipo especial de reglas de los llamados juegos del lenguaje¹³. Considerado como un juego, el lenguaje posee reglas con características que permiten diferenciarlas de las reglas de otros juegos como el ajedrez en varios aspectos: en primer lugar no son reglas escritas sino en la mente; por otra parte son reglas de significado y no constitutivas; y finalmente son reglas evolutivas, en el sentido de que pueden modificarse a medida que se juega. Consi-

12. La caracterización de las reglas que incluyen a las del ajedrez como reglas constitutivas, es decir que definen el ámbito del juego y también lo que está prohibido o permitido dentro del mismo se debe a G. E. VON WRIGHT.

13. La concepción del lenguaje como un juego, y la descripción de los caracteres peculiares de las reglas del mismo proceden de L. WITTGENSTEIN, quien proporciona claves muy importantes para comprender el complicado proceso de “hacer lo mismo“; también puede verse lo relativo al concepto “juego de la vida” en K. BINMORE, *op. cit.*

derando la similitud de la interacción social con un lenguaje, podemos afirmar que en el ejercicio del propio juego de la interacción social se van descubriendo los significados de determinadas acciones y de ciertas restricciones; y en el caso de las decisiones normativas dichos significados son descubiertos tanto por los sujetos subordinados como por la autoridad que sanciona/promulga las reglas. En este sentido las reglas de la interacción no son reglas inamovibles, sino más bien son reglas de significados que se encuentran en permanente construcción; esto permite que evolucionen en la medida en que la autoridad del juego y los jugadores mismos ejerzan su capacidad de incidir sobre dichas reglas como lo harían con las del lenguaje. Al existir en las decisiones normativas una autoridad investida de jerarquía, es bastante natural que su incidencia sobre la construcción del lenguaje y sus reglas sea privilegiada, y que los sujetos subordinados en buena medida adapten su comportamiento a las señales lingüísticas recibidas de la autoridad¹⁴.

El análisis de Axelrod utilizando el modelo del dilema de los prisioneros ha hecho evidente aun contra su propia voluntad la influencia determinante que tienen en el resultado del juego las decisiones de la autoridad normativa. En efecto, según ya lo señalamos, en la estructura original la existencia de un comportamiento generalizado de incumplimiento deriva de que cuando el fiscal establece las restricciones (que de alguna manera modelan los comportamientos) deja también establecida una estrategia preferible a cualquier otra (dominante) para todo actor racional. En la propuesta de Axelrod se ha hecho evidente que la autoridad normativa es la única que puede sostener la estabilidad de un escenario en el que tenga sentido respetar las normas esperando utilidades a largo plazo, es también la única que puede garantizar “transparencia y equidad” en el juego social, condición necesaria para la aceptación interna de las decisiones normativas.

También entre quienes han procurado definir supuestos alternos, se puede notar la presencia explícita o implícita de la autoridad normativa quien a través de los sistemas de incentivos define los resultados preferibles, y en consecuencia ejerce una influencia decisiva en el sentido de la evolución de las actitudes ante las normas¹⁵

14. Entre los muchos trabajos sobre el concepto de evolución de los comportamientos mediante el recurso de “jugar un juego”, puedo señalar a R. SELTEN “Evolution, Learning and Economic Behavior” en *Games and Economic Behavior*, 3, 1991, y J. WEIBULL, *Evolutionary game theory*, MIT Press, 1995.

15. En esta línea de proponer supuestos alternos, H. P. YOUNG, en *Individual strategy and social structure*, Princeton University Press, 1998, postula el concepto de “estabilidad estocástica” que resulta muy importante desde el punto de vista operacional para demostrar la posibilidad de construir una teoría evolutiva de las instituciones. Sin embargo, YOUNG ignora que en lo que BINMORE llama el juego de la vida, para mantener ese supuesto se requiere de una intervención normativa de quien posee el poder propio de la autoridad.

LAS DECISIONES NORMATIVAS Y LA PROMOCIÓN DE UNA ACTITUD INTERNA

La clara responsabilidad, que según hemos visto, tiene la autoridad normativa en la generalización de un lenguaje de aceptación de las normas hace pensar que es una pieza clave para producir razones suficientes para promover en los sujetos una actitud interna. Sin embargo no toda autoridad ni toda decisión normativa están en condiciones de producir razones excluyentes que puedan incorporarse a la deliberación práctica de los sujetos, y así convertir a la decisión de la autoridad en un mandato que cada cual se da a sí mismo. Para que este propósito se logre adecuadamente se impone la necesidad de ver a la autoridad desde el punto de vista del destinatario de las decisiones, ya que es él quien debe aceptar como propias las razones de la autoridad; esto nos conduce a la pregunta de cuáles son las condiciones que pueden exigir los subordinados a una autoridad para considerarla efectiva o legítima, y admitir entonces que sus decisiones pueden ser aceptadas como práctica social, lo cual implica hechos mucho más complejos que la sola reiteración de la obediencia. Es decir que la autoridad normativa debe poder ser aceptada tanto en la arena de la legalidad como en la de la legitimidad.

La búsqueda de un buen nivel de calidad en la justificación ofrecida no responde a un mero ejercicio intelectual sin significado práctico; en rigor, una justificación sólida tiene consecuencias inmediatas sobre la capacidad normativa de la decisión, y por consiguiente en el nivel de aceptabilidad interna de la misma por parte de los usuarios. En este contexto, aun cuando los aspectos formales son los responsables directos de la legalidad de una determinada decisión normativa, su legitimidad, y en consecuencia también su eficacia, dependen fundamentalmente de la calidad de las razones para actuar que la autoridad normativa pueda ofrecer. Si bien no es posible establecer una fórmula inequívoca para determinar cuándo la razón que nos presenta una decisión normativa es aceptable, sí estamos en condiciones de establecer algunos requisitos que las mismas deberían satisfacer tanto en el plano de la legalidad, como en el de otras esferas de justificación que atañen a la legitimidad, y que son inexcusables en el actual nivel de desarrollo de las relaciones sociales¹⁶. En relación con estas últimas, en el marco de las sociedades democráticas una justificación transparente de las decisiones emanadas de la autoridad supone considerar tres dimensiones, las cuales son separables sólo en el nivel analítico ya que en buena medida son interdependientes. La primera de esas dimensiones concierne a la discusión sobre la sustentabilidad valorativa de los fines que la decisión persigue; la segunda dimensión se relaciona con la capacidad instrumental de la decisión normativa para hacer efectivo en sus contenidos el sistema de

16. Algunas de las condiciones más importantes están analizadas en los siguientes trabajos: Ch. M. KORSGAARD, *The Sources of Normativity*, Cambridge University Press, 1996 (hay versión castellana de Laura Lecuona y Laura Manrique, UNAM); J. BARRAGÁN, "Ethical Issues in Public Decision Making", *Rechtstheorie*, 29 Band, 1998 y A. DOMENECH, "Teorías Normativas", *ISEGORÍA*, 18, 1998.

principios normativos aceptados como valiosos, mientras que la tercera se vincula a la consistencia que el sistema de incentivos de la decisión normativa guarda con aquel cuerpo de principios. Tal como puede verse, las citadas dimensiones corresponden a esferas bien diversas: mientras la discusión propia de la primera dimensión se instala en el terreno de la ética pública, las otras dos corresponden a un plano más bien instrumental. El complejo escenario dibujado por esta situación hace que la regla de formación utilizada en la elaboración de esas decisiones demande una especial atención particularmente cuando se intenta promover el desarrollo de una actitud interna hacia las normas.

Según vimos, la primera condición nos dice que para que la decisión normativa sea aceptada internamente, debe ser compatible con los principios de legalidad procedimental establecidos en el sistema de normas que rige el ámbito al cual concierne la decisión. Según esta condición la norma no podría contravenir los requisitos formales y materiales establecidos por el orden jurídico para su formación; la validación de esta instancia es relativamente simple, ya que sólo habría que cotejar las condiciones que ha satisfecho la regla de formación de la decisión contra el patrón formal establecido por el sistema de normas¹⁷.

Sin embargo este análisis de legalidad siendo necesario sólo responde a muy pocas preguntas acerca de la calidad de la decisión, y tales respuestas no serían un argumento suficiente para evaluar la calidad de las razones que la misma proporciona. Sin duda, las restricciones formales constituyen una condición necesaria para la evaluación, pero en ningún caso pueden ser consideradas razones protegidas para justificar las decisiones normativas sino que éstas deberán ser también validadas en las dimensiones que según vimos definen su estructura de justificación.

En el campo de la justificación que concierne a la ética pública, parece irrefutable que en los sistemas democráticos el principio básico de toda decisión normativa es el de respeto por la autonomía de los sujetos que serán los usuarios de la norma; esto significa que los sujetos deben encontrar razones suficientes para asumir una actitud interna en relación con la decisión. En otras palabras, la regla de formación debe estar en condiciones de ofrecer al decisor individual una respuesta consistente con lo que hemos llamado la paradoja de la autoridad. Según vimos, esta paradoja se instala en las decisiones normativas por la coexistencia de dos condiciones contradictorias; por una parte, el supuesto de autonomía de los sujetos indica que los mismos son decisores que con plena libertad seleccionan los cursos de acción que los conducen mejor al logro de sus preferencias; mientras que la segunda condición establece, en base a un orden jerárquico preexistente, que tales sujetos deben obedecer las decisiones dictadas por la autoridad normativa aun en contra de sus propias preferencias. Resulta evidente que la restricción 1 es contradictoria con la restricción 2, y en consecuencia, toda regla de formación de

17. Según C. ALCHOURRÓN y E. BULYGIN, *Normative Systems*, Springer, 1971, una norma N'' tiene relación de legalidad con una norma N', si y sólo si N' autoriza a un órgano O a promulgar N'' y O ha promulgado N''.

una decisión normativa debe estar en condiciones de ofrecer la posibilidad de superar razonablemente dicha contradicción, o lo que es lo mismo, debe permitir que la norma se incorpore a la deliberación práctica del sujeto, haciendo posible que éste revise su propio sistema de utilidades, lo cual le permitiría obedecer a la autoridad sin vulnerar la condición 1.

A pesar de que en un nivel puramente conceptual la aceptación del principio de respeto por la autonomía de los sujetos no parece discutible, no siempre las decisiones de la autoridad son consistentes con este principio. En efecto, si desde el punto de vista ético se acepta el principio de la autonomía de los sujetos que deben obedecer las decisiones de la autoridad, resulta necesario que en el plano instrumental las decisiones normativas expresen un balance de las razones propias de los sujetos que deben obedecerla; de esta manera esas decisiones en una cierta medida contendrán las razones individuales. Esto obliga a incorporar en la producción de las decisiones métodos de corrección de las creencias subjetivas *a priori* o sistemas de preferencias que tenga la autoridad. Es decir que la aceptación conceptual de la autonomía de los sujetos subordinados no basta, sino que tal aceptación debe estar acompañada de mecanismos eficientes que la tornen operativa¹⁸. En este aspecto, el criterio de validación no se centra en que la autoridad pueda ofrecer buenos argumentos a favor de su decisión, sino que esté en condiciones de mostrar la manera en que las preferencias de los sujetos han sido articuladas en la norma, y efectivamente forman parte de la misma.

Asimismo, a fin de que la norma pueda incorporarse eficazmente a la deliberación práctica de un sujeto autónomo, la misma debe mostrar un nivel informativo superior a aquel de que dispone el sujeto subordinado individualmente. El sujeto tiene que conocer, para poder compartir, las razones por las que sus preferencias individuales deben ser limitadas, y asimismo cuál es el destino de las utilidades que le son disminuidas en virtud de esa limitación. Son numerosos los ejemplos de circunstancias especiales de catástrofe colectiva en las que los sujetos asumen importantes restricciones a sus utilidades, llegando a considerar como propias, necesidades que no les afectan directamente; el hecho de dar amplia información tanto acerca del origen de la restricción como del destino de las utilidades no sólo permite a los sujetos incorporar las razones de la autoridad a sus propias razones, sino que además los induce a evaluar las consecuencias de sus acciones de una manera más acertada de lo que lo harían si no contaran con tal información.

Volviendo al plano ético, otra condición que deben satisfacer las decisiones normativas para superar el dilema, es que la autoridad debe asumir la vocación de corrección de los principios que constituyen su base valorativa. A diferencia de lo que sucede con las restricciones formales de una teoría, o con los axiomas de los sistemas deductivos acerca de los cuales no se predica ni verdad ni falsedad, en el

18. Los métodos de corrección bayesiana de las probabilidades subjetivas *a priori* han probado eficacia en este campo. Sobre el punto puede verse el clásico: J. HARSANYI, "Games with incomplete information played by 'Bayesian' players", *Management Sciences*, 14, 1967.

caso de las decisiones normativas no resulta aceptable que los comportamientos de los sujetos dependientes de la autoridad se vean afectados sino en virtud de principios cuya corrección sea plenamente asumida, que resulten racionalmente defendibles y que puedan ser compartidos por una amplia base de usuarios. Esta última condición obliga a que el contenido de las decisiones normativas sea realizable por los sujetos a los cuales van dirigidas, por lo que no es posible formular a los mismos exigencias que por razones materiales o culturales no estén en condiciones de cumplir. Si regresamos al dilema de los prisioneros, no es posible exigir a los sujetos un comportamiento de respeto por las normas que les resulte altamente supererogatorio, colocando sobre los hombros de tales sujetos todas las cargas del mantenimiento del capital social.

En cuanto al cuerpo de incentivos que de manera explícita o implícita refuerza las decisiones normativas, no debe estar diseñado sólo para promover conductas de acatamiento mediante el uso de estímulos del tipo de la sanción sino que debe estar fundamentalmente dirigido a estimular de modo consistente en los sujetos los sentimientos de respeto hacia los principios sobre los cuales se cimenta la decisión, sentimientos que sólo pueden basarse en una aceptación de su vocación de corrección. El concebir el sistema de incentivos como un mecanismo de protección y transmisión de valores más que como un mero método de inducción de conductas puede calificarse como un nivel superior en el diseño de incentivos. Sobre esto es interesante considerar los desarrollos efectuados por la Economía para controlar lo que se denomina “selección adversa” o “riesgo moral”. Como todos sabemos, los seguros no son sino mecanismos mediante los cuales un sujeto “compra” la tranquilidad de no verse sorprendido por un evento catastrófico; el cálculo del precio de tal compra (prima del seguro) se calcula tomando en consideración la probabilidad de que bajo condiciones normales tal evento efectivamente ocurra, y esto constituye la base del acuerdo normativo entre el asegurador y el asegurado. Sin embargo se ha observado que una vez que el asegurado ha comprado su tranquilidad, tiende a crear una situación distinta a la normal que hace aumentar el riesgo de ocurrencia del evento. Así por ejemplo en el caso de los vehículos, no toma todas las medidas de seguridad que normalmente tomaba en materia de prevenir robos, daños o accidentes; es decir incumple con el acuerdo normativo. Un diseño dirigido a modificar ese comportamiento se finca en costosas inspecciones tanto sobre los mecanismos de seguridad como sobre el perfil de los accidentes que el usuario haya sufrido. Por el contrario, un diseño que pretenda preservar el valor de la confianza recíproca como el principio que anima la institución del seguro, distribuye entre quienes no han sufrido ningún evento una recompensa que pone en evidencia que el asegurador comparte el concepto de “juego limpio”, y está dispuesto a compartir las utilidades sociales que tal actitud genera.

Como vemos, todos estos criterios se dirigen a procurar que las decisiones de la autoridad normativa posean una instancia de validación que refuerce su legitimidad, ya que dado el carácter privilegiado que esta autoridad tiene en la construcción de una actitud interna como lenguaje, no hay modo de prescindir de su intervención.

CONCLUSIONES

En virtud de la particular estructura de las decisiones normativas, su regla de decisión y el criterio de justificación difieren de los de las decisiones individuales y aquellas que se toman en escenarios de juego; asimismo, no es obvia la razón por la cual los sujetos subordinados a la autoridad deban acatar una norma en cuya elaboración no han intervenido directamente, lo que ha dado lugar a la llamada paradoja de la autoridad.

La elaboración de cuidadosos métodos de producción legislativa acompañados de un siempre refinado sistema de representación han hecho pensar en que estos elementos formales son por sí mismos capaces de lograr una solución a la paradoja de la autoridad, y es preciso reconocer que en alguna medida son capaces de contribuir a mejorar los efectos sociales que genera tal paradoja. Sin embargo, son cada vez más frecuentes los fracasos que sufren muchas sociedades en el intento de lograr que los destinatarios de decisiones normativas que han sido correctamente producidas desde un punto de vista formal, las acepten internamente.

Esto ha hecho evidente que los procedimientos formales de legislación sólo garantizan la existencia legal de las decisiones normativas, de lo cual no puede inferirse que las mismas posean una capacidad efectiva para producir razones excluyentes más allá de la probabilidad de castigo. Es decir que la sola existencia legal de las decisiones normativas no produce una razón suficiente además del temor a la sanción, con lo que resulta incapaz de producir una actitud interna en el destinatario.

En un escenario de actitud externa hacia las decisiones normativas pueden darse tres alternativas de práctica generalizada:

1. de cumplimiento basado en la fuerza de las sanciones;
2. de resistencia activa o pasiva que impone fuertes fricciones a la solución normativa;
3. de incumplimiento con el consiguiente deterioro de la trama colectiva y de merma de los bienes comunes y públicos.

Como se ha podido comprobar, estas alternativas apoyadas en una actitud externa están muy lejos de constituir una solución socialmente óptima. En la alternativa número 1, los métodos que buscan modificar la estructura de las utilidades a partir de la acción sancionadora del estado no tardan en evidenciar una fuerte inestabilidad derivada de la recurrente vulnerabilidad de los controles que debe establecer; adicionalmente tales controles aumentan de manera considerable los costos de transacción, lo que hace que este tipo de soluciones sean ineficientes. En cuanto a las alternativas 2 y 3, es evidente que producen efectos que no sólo son socialmente indeseables sino que en el mediano plazo pueden llegar a conspirar contra la viabilidad de la trama social.

Ante este panorama, la exploración de posibles vías para promover una actitud interna hacia las normas parece inevitable. En esta línea, es posible caracterizar a su vez dos alternativas:

1. la de quienes piensan que es posible promover la formación de una actitud interna generalizada desde el solo comportamiento individual sin la intervención de la autoridad normativa;
2. la de los que creen que para lograr la formación en los sujetos de una actitud interna, la intervención de la autoridad es indispensable.

La vía número 1 que propone la construcción de una actitud interna partiendo del comportamiento individual apoya su creencia en la presencia de algunas condiciones que se generan como productos espontáneos de la interacción social, tales como el carácter educable del comportamiento estratégico, y el carácter acumulable de las experiencias culturales. Esta línea de soluciones supone que los sujetos están en condiciones de asumir frente a las normas un punto de vista interno, y que en consecuencia pueden llegar a aceptarlas, cuando descubren los beneficios sociales implícitos en esa aceptación. Este tipo de solución, pretende con razón haber superado los problemas de inestabilidad y altos costos de las soluciones basadas en la acción de la autoridad; sin embargo, para que las mismas lleguen a cumplir con el principio de racionalidad que exige al sujeto escoger las opciones que mejor satisfacen sus propias preferencias, estas soluciones necesitan siempre de alguna forma de reforzamiento normativo derivado de la autoridad. A pesar de tal limitación, este camino ha permitido constatar en primer lugar el carácter evolutivo que tienen las conductas hacia las normas, y todo el poder de cohesión colectiva que puede llegar a tener la construcción de una actitud interna.

Parece entonces que es necesario retornar a la autoridad normativa que por lo visto juega un papel privilegiado en la construcción del lenguaje de la actitud interna; sin embargo para que esto no se convierta en un ciclo recurrente, ha sido necesario apelar a criterios independientes que permitan evaluar la legitimidad de la autoridad a través de la calidad de sus decisiones.

Siendo el respeto por la autonomía de los sujetos el principio normativo básico de toda vida democrática, es necesario comprobar si efectivamente ha sido materializado mediante la inclusión de las preferencias de los sujetos en la decisión normativa; esto hace necesario garantizar el uso de mecanismos de incorporación de tales preferencias más allá de la regla parlamentaria de la mayoría.

También mediante un criterio independiente, es preciso comprobar que la autoridad misma asume la vocación de corrección del componente valorativo contenido en la decisión, que en consecuencia está dispuesta a universalizarlo aceptándose a sí misma como sujeto subordinado a ese principio, y que lo protege mediante un sistema consistente de incentivos.

Finalmente, el manejo que la autoridad normativa hace de la información también constituye un criterio independiente de evaluación de su legitimidad, y en consecuencia de su capacidad para promover una actitud interna hacia las normas. En este terreno, tanto la información acerca del modo en que las preferencias de los sujetos han corregido las preferencias subjetivas de la autoridad, como la referida a las consecuencias esperadas de la decisión en el corto y mediano plazo deben ser manejadas con transparencia.

Todo lo aquí presentado no hace sino evidenciar las grandes dificultades que entraña la promoción en los sujetos subordinados de una actitud interna en relación con las decisiones normativas; pero si pensamos que lo que está en juego es la propia viabilidad de la vida social, éste parece ser un precio que bien vale la pena pagar.