

UNA CUESTION DE INTERES PUBLICO Y PRIVADO

NORMAN MATLIN*

I

EL interés de una comunidad abarca un gran ámbito de zonas, afectando el bienestar y las preocupaciones íntimas tanto de sus propios ciudadanos como de individuos que están bien lejos. El interés de un individuo, aunque no sea extenso, incluye una gama de situaciones sobre las que la política gubernamental surtirá efectos personales de gran alcance. Si los intereses privados de cualquier individuo coincidieran totalmente con la política pública, parecería la más fortuita de las coincidencias. Sin embargo, en la teoría de las ciencias sociales ha prevalecido el punto de vista de que la discrepancia entre el interés privado y el público es más bien aparential que real. Casi todas las teorías han refrendado lo que podría llamarse, con justicia, la gran paradoja política.

Desde luego, es posible tratar las paradojas como el doctor Johnson trató la filosofía del obispo Berkeley. Pero tal rechazo a boca de jarro pone en entredicho la inteligencia y la seriedad de los propulsores de la teoría. Sin embargo, son pocas las teorías que, por un tiempo por lo menos, dejan de gozar de la adhesión de algunas personas inteligentes y serias. Vale la pena que el sociólogo examine las razones para respaldar teorías que parecen contradecirse francamente con las observaciones del sentido común, y ello aun más por cuanto las teorías actuales más difundidas parecen caer en esa clase.

En este artículo discutiré, en forma un poco general, la teoría medieval, la teoría económica clásica, la moderna teoría política de Downs y la teoría educativa moderna en términos de su enfoque a la

* Traducción de José Emilio González para la *Revista de Ciencias Sociales*.

** Jefe de Programación de la Unidad de Investigaciones, en la Escuela de Salud Pública y Medicina Administrativa de la Universidad de Columbia.

gran paradoja política. Puesto que las teorías serán ponderadas desde el punto de vista de la sociología del saber, es conveniente comenzar con un resumen de los postulados de esta disciplina que son pertinentes al asunto.

II

El axioma fundamental de la sociología del conocimiento es que los grupos se hallan predispuestos a favorecer teorías que fomentan sus propios intereses. Aunque tal juicio parecería contener un grano de verdad, sólo puede ser aceptado con algunas reservas. Los grupos pueden caer en engaño en lo relativo a la naturaleza de sus propios intereses o al efecto de la teoría que ellos aceptan. Individuos y subgrupos puede que no se identifiquen con lo que un punto de vista objetivo consideraría su agrupamiento natural. El lector, sin duda, recordará numerosos casos que aquel postulado no puede explicar.

Un juicio asediado por tantas reservas como éste, reparos que habría que formularle para que pudiera funcionar, carece de la elegancia deseada en un axioma fundamental. No obstante, posee ciertos méritos. En primer lugar, aun las excepciones que puedan señalarse no escapan a su influencia, como tal vez quisieran. Aun los que engañan a su audiencia descubrirán que hay engaños más fáciles de practicar que otros. El Diablo puede en ciertas ocasiones citar los Evangelios y los oradores montan un simulacro para decirles a sus públicos lo que quisieran oír.

En segundo lugar, las alternativas que puedan ser propuestas al axioma no alcanzan tan siquiera este grado limitado de credibilidad. El supuesto de que los seres humanos eligen una teoría a base de una apreciación desinteresada de su lógica o de su capacidad para hacer predicciones, aunque sin duda revela méritos en el creyente de tal supuesto, se aparta tan temprano de las observaciones del sentido común que su utilidad se constriñe a la oratoria. La otra alternativa, es decir, que la gente da su adhesión a teoría no por su lógica ni movidos por interés egocéntrico, sino caprichosamente, tiene la desventaja, además de ser cínica, de no ofrecer base alguna para pronosticar el éxito de las teorías. Falla completamente en explicar el hecho de que los partidarios de las distintas teorías provienen de diferentes estratos de población con mayor frecuencia que lo que el azar indicaría. Nos vemos, pues, obligados a retornar a nuestro axioma.

Se puede mitigar la falta de elegancia utilizando un corolario propio. Ningún grupo puede gastarse el lujo de sostener que su propio interés, correctamente entendido, es permanentemente irreconcili-

liable con el interés público, correctamente entendido.¹ Este corolario conduce lógicamente a la conclusión de que cualquier grupo de interés se ve en la necesidad de dar su apoyo a alguna de las formas de la paradoja política. Se necesita un poco de audacia para hacer esta predicción en el estado actual de las ciencias sociales. Empero, puesto que ningún grupo de interés del pasado o del presente ha rehusado su adhesión a la paradoja, el pronóstico puede ser formulado con mucha cautela.

El segundo axioma de la sociología del saber es que la capacidad para pronosticar acontecimientos es una ventaja para la teoría en las ciencias sociales, pero no una necesidad.² En verdad, hubo hombres que defendieron durante siglos enteros teorías cuyas predicciones, de haber sido puestas en práctica, desembocarían en lo absurdo. Además, Festinger³ ha demostrado elegantemente que el hecho de que los acontecimientos no se ajusten al pronóstico ha llevado, por lo menos en ciertas ocasiones, a un fortalecimiento de la fe y a un incremento en el número de partidarios. Mientras que hay, no cabe duda alguna, condiciones de laboratorio en que el fracaso de una teoría al predecir sucesos conduce a su abandono, la mayor parte de las teorías en el mundo real parecen ser mucho menos frágiles que lo que nos quisiera hacer creer el apologista de las investigaciones planeadas.

III

Las primeras teorías sociales, en la Edad Media, identificaron el interés con la búsqueda del *summum bonum*. Para los oídos modernos, acostumbrados a escuchar que el interés se identifica con el interés inmediato o, por lo menos, con el interés aparential, estas palabras suenan extrañamente. Sin embargo, no son completamente fantásticas. Cada uno de nosotros reconoce que en ciertas ocasiones hemos tenido que tomar decisiones difíciles. Es evidente que una de las alternativas, sino un error completo, tenía que ser la peor. Puesto que es notorio que algunas personas son más sabias que otras, podemos esperar que las más necias harán la elección más pobre con mayor regularidad que

¹ Desde luego, puede ser irreconciliable con el Gobierno actual. Esta posibilidad es la que nos dirige a la diferenciación, establecida por Mannheim, entre ideología y utopía. La misma diferenciación puede justificadamente hacerse entre aquellas teorías que consideran, o no consideran, a las autoridades capaces en teoría de comprender correctamente el bien público.

² El hecho de que este axioma no fuera extendido a las ciencias físicas no niega o afirma su pertinencia a aquel reino. Charles Fort, al defender justamente esta conclusión, inauguró una controversia que nos llevaría muy lejos analizar, no obstante todo su interés intrínseco.

³ *When Prophecy Fails, Festinger.*

las más sabias. Aun los más sabios, al echar una mirada retrospectiva, reconocen que una proporción demasiada alta de sus elecciones ha correspondido a la peor alternativa. A un hombre de Marte, infinitamente sabio, puede parecer lo que las personas con frecuencia no saben dónde estriba su propio interés.

Para el teórico medieval, era obvio que la gente no sabía reconocer su propio interés. Se solía creer que la vida era un preludio efímero a una infinidad de dolor o a una infinidad de placer. Este último podía obtenerse renunciando al propio interés inmediato. Y, sin embargo, casi nadie podía lograrlo.

La función de la teoría en estas circunstancias era la de fomentar ciertos fines. Era vencer al oyente de que su verdadero interés estribaba en el altruismo. De este modo, no se distinguía el altruismo del interés egocéntrico. Desde luego, cuando se comprende los intereses de esta manera no hay conflicto posible. En la práctica, la teoría servía para que la gente se reconciliara con el interés público tal como era representado por el estado o por la iglesia. Pero no debe presumirse que la confusión entre el interés y altruismo había sido concebida deliberadamente con este propósito. Es en Hobbes solamente, un pensador moderno, que todo el proceso es franco y completamente deliberado. Es significativo que Hobbes no haya sido seguido por nadie. Lo condenan aquellos cuya autoridad él trata de justificar. La teoría que fomenta tales fines no cuenta con el auxilio de mucha claridad.

IV

Mientras que la teoría medieval presumía que los intereses particulares eran mejor servidos mediante la renuncia a ellos, el economista clásico argüía que la mejor manera de fomentar el interés público era no atenderlo.

En lo que respecta a los intereses privados, los economistas diferenciaban tajantemente el interés del altruismo. "No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra cena, sino de su preocupación con su propio interés".⁴ Ya no se concebía al individuo buscando el *summum bonum* sino en demanda de su propia gratificación inmediata. Desde luego, los partidarios del altruismo atacaron esta concepción. Sin embargo, el economista clásico sostuvo que el altruismo, que sin duda existe, no ofrecía el orden de magnitud que hiciera posible la construcción de un sistema predicti-

⁴ Traducción por José Emilio González del texto de Adam Smith, citado por Matlin, de *The Wealth of Nations*, The Modern Library, New York, 1937, p. 14.

vo. Una vez que se erigiera un sistema teórico, el altruismo serviría para medir y evaluar las desviaciones del sistema. Esta teoría tenía la virtud de suministrar explicaciones que la teoría anterior no podía hacer.

Empero, el éxito de la teoría no puede ser atribuido a tal virtud, sino más bien al residuo de formas de pensar previas. Pues el economista continuó presumiendo que el estado seguía motivado por el agujijón del *summum bonum*, en este caso el bienestar máximo de los ciudadanos. Además, dedujo que este *summum bonum* requería una política de *laissez-faire*, muy conveniente para la clase media en ascenso.

Mientras que el triunfo del *laissez-faire* fue de corta duración, el método de pensar de los economistas clásicos resultó más estable. Todos han continuado presumiendo que los individuos persiguen sus propios intereses mientras que los estados tratan de realizar el *summum bonum*. Los socialistas, por su parte, tenían la conciencia penosa de que los gobiernos capitalistas trataban de realizar intereses dictados por las personas que los integraban; ingenuamente presumían que el estado, una vez pasara a manos de los trabajadores, procedería de todo corazón a buscar el *summum bonum*.

El *laissez-faire* fue abandonado a retazos en los comienzos. Los socialistas le consideraron como la vía que conduciría al estado proletario, que podría gestionar el bienestar de todos, y fue defendido por los economistas *ad hoc*. Con el tiempo, surgió la escuela de los economistas del bienestar. Mientras que continuaban sosteniendo que el fin del estado era el *summum bonum*, arguyeron que la mejor manera de buscarlo era recurriendo a medidas más activas. Su enfoque no difiere básicamente del de los economistas anteriores.

V

El siglo veinte ha visto la emergencia del estado socialista. Para el ojo no comprometido, tal estado no se ha distinguido por la demanda del *summum bonum*. En cualquier caso, lo más probable es que ninguna solución práctica satisfará a todos los que la propusieron. Allí donde se espera el milenio, es de esperarse, que el número de desencantados sea mayor.

Los socialistas decepcionados se han visto en la necesidad de ofrecer cierto número de explicaciones. La más sencilla es que la revolución ha sido traicionada. Esta es, estrictamente, una solución *ad hoc*, y, desde el punto de vista teórico, no ayuda más que el tratar de explicar la historia de Francia como la traición que hizo Napoleón a la Revolución Francesa. Otros socialistas, más sobrios, han llegado a in-

quirir si acaso no hubiera sido posible pronosticar que la revolución sería traicionada. Algunos de éstos —como por ejemplo, Eastman, el más destacado— han vuelto a defender el capitalismo. Otros, sin embargo, han procedido a reconocer que cualquier gobierno está compuesto de seres humanos, quienes inevitablemente tienen sus propios intereses. Esto puede verse, con diversas medidas de claridad, en Orwell, Nomad y Djilas.

En el grupo capitalista, quien ha desarrollado en forma más articulada esta idea es Downs.

No se puede estimar que forman una escuela aquellos que creen que todo gobierno consiste de seres humanos, con intereses propios. Ellos pueden trazar el abolengo de esta idea a través de Mosca, Michels y Weber hasta Maquiavelo. Sin embargo, cada uno de estos teóricos no ha contado con seguidores en gran número. Era algo que había que esperar. La idea no fomenta fin alguno. No sugiere programa que beneficie a grupo alguno. Su fuerte está en la exposición. Carece de fe.

El hecho de que la idea no tenga seguidores no debe ser interpretado en el sentido de que la gente no se conduce en la manera como sugiere la teoría. Se tolera fácilmente un gran número de discrepancias entre la teoría y la práctica sin construir un sistema sobre la base de las discrepancias. Después de todo, se puede presumir que la gente es vulnerable a la corrupción como las chispas vuelan hacia arriba. Sin embargo, la teoría es mucho más bonita cuando habla de cómo la gente se debe portar.

VI

A la luz de la discusión insistente entre los sistemas que se fundan en el altruismo y los que se fundan, en todo o en parte, sobre el interés, nada tiene de sorprendente el que la teoría de Downs sea criticada con la alegación de que "no puede explicar aquellas decisiones políticas cruciales que hacen los hombres actuando en aras del bien común en vez de su bien propio". La respuesta evidente sería que las decisiones en aras del bien común, aunque sin duda existen, no poseen un orden de magnitud suficiente para construir un sistema predictivo. Esta es, ciertamente, análoga a la respuesta de los economistas clásicos.

Sin embargo, hemos llegado a un nivel de refinamiento superior al del economista clásico, y nos corresponde considerar aun aquellas acciones que ocurren con menos frecuencia, so pena de fracasar en el intento de construir un sistema de suficiente generalidad para el gusto contemporáneo. En vista de que las acciones altruistas ocurren, tene-

mos que tomarlas en cuenta. Desde luego, podemos clasificarlas. Hay acciones altruistas esporádicas, cuya frecuencia podemos notar, pero en cuanto a pronosticar dónde ocurrirán es imposible. También las hay regulares. En este caso podemos predecir dónde ocurrirán y podemos calibrar con más cuidados sus efectos.

Comencemos examinando la solución que propone Downs. El sugiere que "con respecto a cualquier cuestión particular, cada persona puede identificar la política del gobierno que ella cree ser su 'interés actual' eligiendo la alternativa que le parezca le produciría la ganancia neta mayor en utilidad, a la luz de todos sus roles actuales en la sociedad. Por contraste, su punto de vista 'puro' sobre cuáles políticas sirven de interés público es, en teoría, propio de sólo uno de sus roles, el de ciudadano. En este rol, con mi definición, concibe a la sociedad como una unidad, de modo que puede considerar sus funciones en relación con sus metas generales *tal como ella las percibe*. Ella no pondera ninguna parte individual de la sociedad (como la persona misma que hace la ponderación) más que ninguna otra parte..."⁵

Entonces, ¿cómo podemos pronosticar hasta qué grado el punto de vista puro controla la decisión de la persona en oposición a su interés privado? "Cada punto de vista 'puro' del ciudadano probablemente lo influirá más vigorosamente con respecto a los tipos siguientes de decisión gubernamental: aquellos de los que depende claramente la supervivencia del sistema; aquellos que afectan sus propios intereses privados sólo en forma remota o indirecta, y, aquellos en que ciertas decisiones sobre política envuelven claramente la abrogación de las reglas especificadas en el consenso mínimo (por ejemplo, votar en favor de un funcionario que ha aceptado el soborno para hacerse de la vista larga en la construcción deficiente de las escuelas".⁶

Esta formulación es poco menos que satisfactoria. Pues cada uno de los roles que el votante iba a considerar como parte de sus intereses privados fue concebido en términos reducibles a dinero. El podría calcular que una política agraria particular le beneficiaría en cien dólares por año, como agricultor, y le haría perder cincuenta dólares por año como consumidor. En este campo, se puede llegar a un balance neto. Pero ¿cómo un votante o cualquier otro ciudadano puede oponer cuatrocientos dólares a las ventajas que deriva la comunidad o a las satisfacciones de ser un buen ciudadano?

Mas aun cuando presumamos que el ciudadano hace esto precisamente, su acción es en teoría irreductible a una formulación ma-

⁵ *The Public Interest: Its Meaning in a Democracy*, Anthony Downs, Social Research, Spring, 1962, p. 19. Traducción de J. E. González.

⁶ *Ibid.*, p. 28. Traducción de J. E. González.

temática. En esta forma el análisis no es apto para la construcción de un sistema.

Se puede imaginar una solución más aceptable regresando a la formulación de Downs en *An Economic Theory of Democracy*. En esta obra él asegura que el balance neto entre dos modos de votar alternos es a veces insignificante. En este caso, sostiene, el ciudadano se abstendrá de votar o votará al azar. A esta lista podemos añadir que él puede votar de acuerdo con los dictados del interés público.

Este punto de vista es análogo a la presunción de que una ama de casa abandonará a su pulpero favorito por su rival en el vecindario cuando la diferencia en precios deja de ser insignificante. Esto tiene la ventaja de que encuentra un lugar para el altruismo sistemático en un sistema de intereses, mientras que retiene la calculabilidad matemática del sistema.

La presunción además abre campo para el papel mayor del altruismo en la teoría política. Es una verdad de Pero Grullo en la ciencia política norteamericana que el sistema de los dos partidos lleva a ambas colectividades a adoptar políticas virtualmente idénticas. Estos de acuerdo o no con la explicación teórica que hace Downs de este fenómeno, el fenómeno mismo es aceptado por todos los teóricos. Como resultado de esto, el número de votantes para quienes el balance neto de intereses privados al votar es insignificante tiende a aumentar. Además, la aparición de un nivel más alto de vida significa que el número mayor de decisiones de votación ya no involucra la alternativa de morir de hambre, sino más bien la de prosperidad relativa. Lo que el ciudadano arriesga en el resultado es de menor magnitud.

El llamamiento al interés público será, con toda probabilidad, más convincente para el votante cuyo balance neto es insignificante. El hecho de que esta formulación convierte al altruismo en algo así como un lujo no debe ser invocado contra la teoría. Con esto se hallarán de acuerdo los sistemas éticos más realistas.

En términos más prácticos, la llamada al interés público sirve para diferenciar el producto, en forma muy parecida a cómo el empaquetamiento o los anuncios bizarros sirven a las empresas que tienen que vender productos al mismo tiempo que se ajustan a la política de precios normal. Por mala fortuna, las corporaciones gigantescas no tienen acceso a los sentimientos altruistas del comprador.

En modo similar se puede atender al problema de la motivación del funcionario de gobierno. Es cierto que una decisión tomada por un funcionario con mayor probabilidad tendrá un balance neto en el interés privado que es, en términos de dólares, mucho más alto que el del ciudadano. Pero el servidor público disfruta de un nivel de vida

mucho más alto y puede tolerar una gama más amplia de balances dentro del periodo insignificante. Es bien notorio que la norma regular, por ejemplo, de la conducta monetaria altruista entre los políticos proviene de aquellos países con una clase ociosa, como lo puede demostrar una comparación del comportamiento gubernamental en Inglaterra y en Francia. El efecto de la preeminencia de una clase ociosa en la política se sostiene aún después que esa clase ha sido sucedida por otra. Esto no implica que el altruismo sea un monopolio de la clase ociosa, sino que, individuo por individuo, les cuesta menos.

El resultado de esta formulación es presumir que los elementos envueltos en el comportamiento social funcionan en un proceso de dos fases. En la primera, se calcula un balance neto de intereses privados. Cuando este balance es insignificante, se consulta el interés público.

VII

Hasta este punto hemos discutido la teoría medieval, que suponía que tanto el individuo como la sociedad buscaba el bien común; las teorías clásicas de economía, que creen que el individuo busca el interés propio y la comunidad el bien común, y, la teoría moderna que estima que ambos persiguen el interés propio. Hemos sugerido que las teorías de los economistas clásicos siguen dominando y probablemente lo seguirán, puesto que ningún grupo de alguna magnitud está dispuesto a reconocer un antagonismo entre sus propios intereses y el interés de la comunidad.

El razonamiento que conduce a tal conclusión se aplica, sin embargo, a las teorías macroscópicas que pretenden explicar el sistema completo de relaciones de la comunidad. Las micro-teorías que explican un pequeño sector de la comunidad pueden revelar marcadas divergencias del patrón clásico.

Por ejemplo, el análisis de una industria que funciona con poca atención por parte del gobierno y que desea, tal vez, menos aún, probablemente se hará en términos del interés egocéntrico. Aunque se presuma el altruismo del gobierno, resulta en gran medida impertinente al análisis mismo. El análisis de la industria siderúrgica podría seguir este patrón. En forma parecida, la *Union Democracy* de Lipset no requiere supuestos sobre la búsqueda del *summum bonum*.

Por otro lado, algunas industrias, como la de la agricultura y las líneas aéreas, no pueden ser estudiadas sin prestar atención al papel de la comunidad. En este análisis es vital tomar en cuenta la naturaleza y los motivos de la intervención gubernamental.

En esta coyuntura podemos también considerar la diferencia entre los economistas clásicos y los economistas del bienestar en lo que concierne a los fines del gobierno. Hasta la fecha los hemos juntado bruscamente, postulando el interés propio y el bien común como motivos de los individuos y de los gobiernos, respectivamente. Sin embargo, el altruismo que los economistas clásicos asignan al gobierno es más bien un ideal remoto que sirve primariamente para justificar a la postre la inacción. En un gobierno que se base en esta filosofía, la inacción puede rápidamente obtener una autonomía funcional. Si tal gobierno busca el bien común, lo hace con una disposición olímpica de esperar largos años para que su política quede probada.

El altruismo que los economistas del bienestar acreditan al gobierno tiene un alcance mucho menor. El estado, para promover el bien común debe, en este mundo meliorista, dar su apoyo a los intereses egocéntricos de individuos y grupos a costa, por lo menos temporalmente, de sacrificar a otros individuos y grupos. Naturalmente, la cuestión de cuáles son las selecciones que el gobierno hace se vuelve en asunto de importancia para el individuo. Los individuos que deseen afectar el curso que ha de tomar la intervención del gobierno tendrán que recurrir a varios métodos prácticos que ofrecen la perspectiva del éxito. También debemos esperar que el análisis teórico de los grupos en tal posición reflejará el deseo de obtener la aprobación del gobierno.

Puesto que la motivación del gobierno, al tenor de los economistas del bienestar, es altruista, hay la tendencia a suponer que los individuos en una industria, que están apelando al gobierno, se hallan motivados en forma semejante. Después de todo, ¿quién va a preparar un alegato que sostiene que el gobierno debe darnos un subsidio porque nos gusta el dinero? El resultado es que los análisis micro-teóricos propenden a revelar un gusto definitivamente medieval.

Allí donde la industria produce bienes tangibles, hay naturalmente cierta limitación al grado con que podemos atribuir altruismo al productor.⁷ Sin embargo, la producción de intangibles parece ofrecer un registro más amplio. Siempre es una cuestión no resuelta el decidir

⁷ Como un reconocimiento poético a esta limitación inherente, podemos citar a Christopher Morley:

"When, as a child, I noticed
That coal and ice were always sold
By the same merchant
I first suspected
The irremedial duplicity of the world."

("Cuando, siendo niño, pude observar/que el carbón y el hielo eran siempre vendidos/por el mismo comerciante/surgió por primera vez en mí la sospecha/de la irremediable duplicidad del mundo.")

cuál función es servida por el intangible y podemos depender del teórico para escoger aquel camino que arroja la luz más favorable para la industria.

Como si se tratara de un caso extremado, la teoría educativa puede ser visualizada como algo que se acerca mucho al patrón medieval. La industria depende en alta medida de la benevolencia de la comunidad, ejercida a través del subsidio gubernamental o de la filantropía privada o de ambos. Es evidente que no importa cuáles sean los beneficios que se deriven de la educación, los compradores no están dispuestos a pagar lo suficiente por ellos como para sostener funcionando a las instituciones educativas. La teoría educativa siempre ha supuesto que la gerencia industrial está motivada por el deseo de difundir la educación. Sería muy difícil conceptualizar la devoción de los educadores a la tarea de conceder beneficios que sólo logran promover el interés egocéntrico del comprador. Por lo tanto, los compradores necesariamente han de ser altruistas también, que buscan no meramente sus propios intereses, sino que se educan además para el beneficio de la comunidad. Mas en ellos se da la perversión de que buscan su propio interés tan pronto penetran en una pulpería. Son criaturas contradictorias.

En una palabra, las microteorías de la escuela clásica en economía se desarrollan en direcciones diferentes. Atribuyen comportamientos diferentes a los individuos. Al perseguir aspectos diferentes de la teoría clásica, señalan la antinomia abstracta de postular el interés egocéntrico para un conjunto de personas y el altruismo para otro conjunto.