Sistemas de ayuda a la decisión en las administraciones públicas

JOSÉ ANGEL MORENO
Licenciado en Filosofía.
Profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Zaragoza y miembro del Seminario de Informática y Derecho de la misma Universidad.
(ESPAÑA)

A lo largo de nuestra vida nos vemos obligados a tomar decisiones con relativa frecuencia. Estas no sólo afectan a las cuestiones que podríamos llamar cotidianas, sino que se refieren también a las más trascendentes, extendiéndose desde el ámbito estrictamente personal o familiar, hasta las distintas vertientes de nuestra actividad profesional, social o política.

Las Administraciones Públicas no están exentas de esta labor decisoria; antes bien, ella constituye una parte fundamental de su razón de ser. De ahí que los llamados sistemas de ayuda a la decisión estén destinados a jugar un papel importante en este ámbito.

Conviene tener en cuenta, por otra parte, que las decisiones de la Administración no son en modo alguno indiferentes. (Del trazado de una autopista, por ejemplo, puede depender el futuro de una región). Por eso será de suma importancia que las Administraciones Públicas seleccionen con esmero los productos informáticos que van a servirles de ayuda en sus decisiones.

No está justificado, en consecuencia, el uso de cualquiera de los sistemas informáticos que puedan crearse con ese fin. Todo *sistema de ayuda a la decisión* debe cumplir, a mi juicio, una serie de requisitos, de los cuales el primero es que consiga aquello para lo que fue diseñado: servir *realmente* de

ayuda a la hora de tomar decisiones. En otro caso, sería completamente inútil, si no perjudicial, pues podría inducirnos a tomar decisiones equivocadas. Ahora bien, la consecución de este objetivo exigirá un profundo conocimiento de las decisiones humanas.

Las decisiones humanas

Es este un tema ciertamente complejo, por lo que comenzaré mi análisis partiendo de una experiencia relativamente cotidiana y, probablemente, compartida por muchos de nosotros.

Supongamos que deseo comprar un automóvil, pero todavía no he decidido qué modelo concreto elegir de entre los que me ofrece el mercado. Lógicamente antes de proceder a la elección será conveniente conocer algunos datos. Tendré que saber, por ejemplo, para qué lo quiero. (No es lo mismo que vaya a usarlo para desplazarme por la ciudad o para viajar a menudo, para circular por caminos forestales o por autopista.) Asimismo, será preciso saber de cuanto dinero dispongo –o puedo disponer– y tener en cuenta la relación calidad/precio [1]. A la luz de esos parámetros el horizonte aparecerá mucho más despejado, la decisión será más sencilla. De todos modos, aparte de los aspectos mencionados, cada comprador tendrá unas determinadas expectativas respecto al automóvil que desea adquirir. Uno valorará más la seguridad, para otro lo más importante serán las prestaciones, un tercero preferirá la comodidad, otro el bajo consumo, el diseño o el tamaño. En definitiva, cada cual utilizará sus propios criterios que no tienen porqué ser los mismos, estableciendo entre ellos un cierto orden.

Naturalmente no todas las decisiones son equiparables a la del ejemplo propuesto. Existen otro tipo de decisiones que no siguen el esquema del mercado, sencillamente porque los valores son otros. Así por ejemplo, cuando decido tomar vacaciones o elijo una determinada profesión [2]. Sin embargo, merced a él, hemos descubierto ya una de las notas distintivas de las decisiones humanas: su *racionalidad.* La cual exige que, antes de decidir sobre un determinado asunto, reflexionemos sobre él para saber cuál es la decisión más adecuada.

Para ello será preciso, ciertamente, poseer una información suficiente sobre los aspectos más relevantes del mismo, pero –como veíamos hace un momento– con eso sólo no basta. Se requerirá, además, que tengamos claro lo que queremos; es decir, que hayamos hecho explícitos los criterios de nuestra elección, los cuales, en consecuencia, devienen valores. (En el caso del automóvil por mucha información que hayamos obtenido a través de

---

(1) En este sentido hay que entender el consejo que una firma comercial daba a sus posibles clientes hace algunos años: «Busque, compare y si encuentra algo mejor, cómprelo».

(2) Por otra parte, sería una ingenuidad pensar que las necesidades humanas se refieren exclusívamente a lo material. A nadie se escapa la necesidad que tenemos de comprensión, afecto, seguridad, confianza en nosotros mismos, y cosas por el estilo, que afortunada o desafortunadamente no se pueden comprar.

revistas especializadas, los propios concesionarios o cualquier otro medio, de poco nos servirá si no hemos delimitado nuestras necesidades y expectativas.)

No obstante, al llegar aquí, quisiera llamar la atención sobre una cuestión que considero de vital importancia. Todas las decisiones a las que me referido hasta ahora –lo mismo da que se trate de comprar un coche, tomar vacaciones o elegir una profesión– tienen algo en común: a saber, sólo afectan *directamente* al sujeto que las toma. Hay, sin embargo, ocasiones en las que nuestras decisiones afectan *directamente* a los demás, adquiriendo, por tanto, una dimensión social.

Cuando un profesor califica a su alumnos o un empresario reparte beneficios entre sus trabajadores son otros los que soportan su decisión. En estos casos la cuestión es más delicada. ¿Qué criterios deberá aplicar un profesor, por ejemplo, para calificar a sus alumnos? El tema es demasiado complejo para abordarlo ahora. Pienso, sin embargo, que se convendrá conmigo en que, sean cuales fueren éstos, deberán aplicarse a todos los alumnos por igual. Y lo mismo puede decirse en el caso del empresario.

Cuando se toma una decisión referida a las personas no pueden hacerse distinciones gratuitas. Es un deber de justicia tratar a todos de la misma manera. Para ello, será preciso utilizar criterios generales, es decir, *universalizables.* De este modo, nos encontramos con uno de los pilares sobre los que se asienta la convivencia humana: la justicia [3]. Es tanta la trascendencia de este tema que, desde hace veinticinco siglos, viene ocupando un lugar de primera magnitud en el pensamiento occidental [4].

Ahora bien, ¿sería justo que un profesor decidiera aprobar a todos los alumnos cuyo primer apellido comenzara con la letra m, por ejemplo, y suspender al resto? Parece claro que no. La justicia tiene otras exigencias además de la ya señalada. Para que una decisión sea justa deberá ampararse en criterios justos. Y es aquí donde radica el problema: ¿quién decidirá lo que es justo?

Más adelante volveré sobre esta cuestión. Por ahora, baste decir que la justicia de las decisiones humanas no está garantizada y que, en consecuencia, si queremos ser justos en nuestras decisiones tendremos que esforzarnos en buscar unos criterios acordes con la justicia [5].

Criterios de justicia.

De este modo, llegamos a la segunda parte de este trabajo. Corresponde analizar ahora cómo son las decisiones que toman las Administraciones Públi-

---

[3] En el ámbito de las decisiones «individuales» se puede hablar de error, pero no de injusticia.

[4] Ya en la Antigüedad clásica, PLATÓN la consideraba como la virtud por excelencia –resultado del equilibrio entre las otras tres– y ARISTÓTELES le dedica íntegro el libro V de la *Etica a Nicómaco.*

[5] Así por ejemplo, un profesor a la hora de evaluar a sus alumnos, no sólo tendrá que definir con claridad los criterios de su evaluación, sino que además deberá plantearse –por un imperativo de justicia– si esos criterios son realmente los que deberían ser.

cas. En primer lugar, hay que decir que la mayor parte de las decisiones administrativas son decisiones que se refieren a los ciudadanos, por lo que, en virtud de su dimensión social, se espera de ellas que no sean arbitrarias, ni injustas [6].

Pues bien, dentro de este ámbito, me voy a centrar en un tema concreto: el problema de la *distribución*. Para ello examinaré brevemente la tesis utilitarista, extendiéndome un poco más en la concepción de Rawls.

El utilitarismo es una doctrina que ha tenido enorme influencia en el pensamiento occidental, sobre todo en los países de habla inglesa y especialmente en Estados Unidos [7]. A modo de síntesis podría decirse que el utilitarismo es una doctrina consecuencialista –las acciones no tienen valor moral en sí mismas sino en relación a la bondad o maldad de sus consecuencias–, que defiende un solo principio para evaluar moralmente las acciones humanas: el principio de la mayor felicidad [8]. Asimismo es universalista, pues sostiene que cuando hay conflicto de intereses deberíamos servir al mayor interés general. Parece, por tanto, una buena base para tomar decisiones [9].

Sus grandes fundadores fueron JEREMY BENTHAM (1748-1832) y JOHN STUART MILL (1806-1873). El primero, al desplazar su atención desde la vertiente moral hacia la dimensión política y, sobre todo, jurídica de las acciones humanas [10], representa un cambio de perspectiva en relación al pensamiento anterior. De ahí que, a diferencia de las propuestas que KANT sostenía por aquella época, para BENTHAM lo que interesa ante todo y sobre todo sean las consecuencias o efectos de las acciones [11].

Todo el pensamiento de BENTHAM está presidido por el principio de utilidad que propugna «la mayor felicidad del mayor número» [12].

Ahora bien, a partir de esta tesis surge un serio problema: se hace preciso calcular el máximo de felicidad posible. Para medirla, BENTHAM se verá obli-

---

(6) Por si hubiera alguna duda, baste recordar que nuestro Código penal tipifica como figura delictiva la prevaricación (arts. 351-361) y el cohecho (arts. 385-393).

(7) Hasta hace pocos años era la doctrina filosófica dominante, favorecida por ciertas concepciones económicas que tienen al utilitarismo como presupuesto moral y que, aplicadas al derecho, han dado lugar al llamado «análisis económico del Derecho». (Cfr. C. S. NINO, *Introducción al análisis del derecho,* Ariel, Barcelona 1987, p. 391).

(8) Es por tanto, una teoría ética normativa. Como ha señalado LYONS, el utilitarismo es una teoría acerca de cómo deberían tomarse las decisiones y no de cómo se toman en realidad (D. LYONS, *Etica y Derecho,* Ariel, Barcelona 1989, pp. 117-118).

(9) «El utilitarismo parece una pauta razonable que las personas prudentes deberían adoptar en el entorno social, pues da por supuesto que todos saldrían perdiendo si cada persona actuase con miras egoístas». (D. LYONS, *Etica y Derecho,* ed. cit., p. 120). Más adelante este autor sostiene que en la toma de decisiones el bienestar humano desempeña un papel importante, pero que en ellas intervienen también otros conceptos. (Cfr. *ibid.*, pp. 125 y ss.)

(10) BENTHAM, que considera esencial para el Derecho el ideal de certeza y seguridad, se muestra claramente partidario de transformar el *common law* en un Derecho Legislado.

(11) De las obras publicadas por el propio autor, la más importante es *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation,* editada por primera vez en Londres en 1789.

(12) Este principio aparece formulado ya en *Fragmento* sobre el Gobierno, cuya primera edición data de 1776.

gado a complementar el principio utilitarista, estableciendo hasta siete criterios [13].

Sin embargo, aplicada al tema de la justicia, la tesis utilitarista plantea serios inconvenientes. Así, para RAWLS la característica más sorprendente de la concepción utilitarista de la justicia es que, siendo la distribución correcta la que produce la máxima satisfacción, no importa, excepto de manera indirecta, cómo se distribuya la suma de satisfacciones entre los individuos que configuran la sociedad, ni tampoco cómo distribuya un hombre sus satisfacciones a lo largo del tiempo [14]. La decisión correcta es esencialmente una cuestión de administración eficiente.

Esa es la consecuencia de interpretar el principio de elección para una asociación de hombres como una extensión del principio de elección de un solo hombre [15] y, entonces, hacer funcionar esta extensión fundiendo a todas las personas en una a través de los actos imaginativos del espectador imparcial. El utilitarismo no considera seriamente la distinción entre personas [16].

Rawls, por su parte, basándose en la tradición contractualista, especialmente en ROUSSEAU y KANT, pretende construir una Teoría de la justicia como imparcialidad (fairness), que sirva de alternativa al utilitarismo [17]. El propósito de RAWLS es ocuparse únicamente de la estructura básica de la sociedad y de sus principales instituciones [18].

El profesor de Harvard establece una distinción entre justicia formal y justicia sustantiva. La justicia formal consiste en la igualdad al aplicar las leyes, en tratar de manera semejante los casos semejantes. Sin embargo, si bien tiene gran importancia que las autoridades sean imparciales y no se vean influidas por consideraciones irrelevantes –personales, monetarias o de otro tipo– al tratar los casos particulares, para RAWLS no es garantía suficiente de justicia sustantiva [19].

Por otra parte, la justicia es algo que se dice de las personas: «Una persona es injusta en la medida en que por su carácter y propensiones está dispuesta a tales acciones» [20]. Desde esta perspectiva, la justicia formal es el deseo de observar imparcial y consistentemente las reglas, de tratar de modo semejante casos semejantes y de aceptar las consecuencias de la aplica-

---

(13) Cfr. *An Introduction to the Principales of Morals and Legislation,* The Athlone Press, London 1970, pp. 38 y ss.

(14) J. RAWLS, *Teoría de la Justicia,* Fondo de Cultura Económica, México 1985, p. 44. Esta obra se publicó por primera vez bajo el título *A. Theory of Justice,* Harvard University Press, Cambridge 1971.

(15) J. RAWLS, Teoría de la Justicia, ed. cit., p. 42.

(16) J. RAWLS, op. cit., p. 46

(17) Ibid., p. 40.

(18) Ibid., p. 79

(19) Ibid., 80. En el caso de las instituciones jurídicas, la justicia formal es un aspecto del estado de derecho que apoya y asegura las expectativas legítimas. (Ibid).

(20) J. RAWLS, op. cit., p. 80.

ción de las normas públicas. En cambio, la justicia sustantiva es el deseo, o al menos disposición, de reconocer los derechos y libertades de los demás y de compartir equitativamente los beneficios y cargas de la cooperación social [21].

Dos son, a su juicio, los contrastes más importantes entre una explicación contractualista –como la que él propone– y la utilitarista. Rawls sostiene, de un lado, la existencia de valores que están por encima del bienestar general y, de otro, que los principios de elección social, y por tanto los principios de justicia, son objeto de un acuerdo original [22].

Partiendo de un concepto de racionalidad tomado de la teoría económica (se emplean los medios más efectivos para fines dados) [23] nos coloca el autor en una situación inicial de igualdad, puramente hipotética a la que denomina *posición original.* De ella surgirían los principios de justicia, los cuales encuentran su plena justificación en el consenso que habría sobre ellos [24].

Ahora bien, ¿qué principios de justicia serían escogidos en la posición original? Desde luego no el principio de utilidad [25].

Según RAWLS, las personas que se encontraran en esa situación inicial escogerían dos principios bastante diferentes: el primero exige igualdad en la distribución de derechos y deberes básicos, mientras que el segundo mantiene que las desigualdades sociales y económicas sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad [26].

Una primera formulación de los mismos, la encontramos en el 11 de su obra, que Rawls dedica a los dos principios de la justicia:

---

(21) Ibid., p. 81.

(22) Ibid., pp. 46-47.

(23) Ibid., p. 31.

(24) Ibid., p. 39.

(25) «A primera vista no parece posible que las personas que se ven a sí mismas como iguales, facultadas para reclamar sus pretensiones sobre los demás, conveniesen en un principio que pudiera requerir menores perspectivas vitales para algunos, simplemente en aras de una mayor suma de ventajas disfrutadas por otros. Dado que cada uno desea proteger sus intereses y su capacidad de promover su concepción del bien, nadie tendría una razón para consentir una pérdida duradera para sí mismo con objeto de producir un saldo mayor de satisfación. En ausencia de impulsos de benevolencia, fuertes y duraderos, un hombre racional no aceptaría una estructura básica simplemente porque maximiza la suma algebraica de ventajas, sin tomar en cuenta sus efectos permanentes sobre sus propios derechos e intereses básicos. Así pues, parece que el principio de utilidad es incompatible con la concepción de cooperación social entre personas iguales para beneficio mutuo.

Parece ser inconsistente con la idea de reciprocidad implícita en la noción de una sociedad bien ordenada. En todo caso esto es lo que voy a sostener». (J. RWLS, p. cit., pp. 31-32).

(26) J. RAWLS, op. cit., p. 32. «Que algunos deban tener menos con objeto de que otros prosperen puede ser ventajoso pero no es justo. Sin embargo, no hay injusticia en que unos pocos obtengan mayores beneficios, con tal de que con ello se mejore la situación de las personas menos afortunadas». (Ibid.).

«*Primero:* Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.» [27]

Los principios de la justicia se aplican a la estructura básica de la sociedad, y rigen la asignación de derechos y deberes regulando la distribución de las ventajas económicas y sociales. Ahora bien, en el sistema social hay aspectos que definen y aseguran las libertades básicas iguales (se les aplica el primer principio) y otros que especifican y establecen desigualdades económicas y sociales (se les aplica el segundo principio) [28].

De todos modos, RAWLS establece un orden serial (lexicográfico) de estos dos principios, concediendo prioridad al primero sobre el segundo: las violaciones a las libertades básicas iguales no pueden ser justificadas ni compensadas mediante mayores ventajas sociales y económicas [29].

Conclusión

A lo largo de las páginas precedentes me he detenido en el examen de dos de los criterios de justicia más influyentes: el utilitarista, por un lado, y el de RAWLS, por otro. Podría seguir considerando ahora otros [30]. No obstante, dadas las características de este trabajo, ha llegado la hora de extraer algunas conclusiones.

Al examinar los criterios de justicia nos hemos situado en el ámbito de los principios, moviéndonos en un nivel que podríamos llamar «teórico». Sin embargo, en la práctica no hay fórmulas, no hay recetas, para garantizar que nuestras decisiones sean justas. En definitiva quien toma una decisión se arriesga. Pero estamos dotados de un instrumento poderoso que nos permite aplicar los principios a las situaciones concretas: la razón.

En consecuencia, para tomar decisiones *justas* será preciso no sólo tener un profundo conocimiento de la realidad –de sus múltiples vertientes– y hacerse cargo de todos los aspectos de la cuestión, sino considerar también diversos criterios, incluidos los de justicia.

De lo dicho hasta ahora se desprende que los sistemas de ayuda a la decisión, para servir realmente de ayuda en el ámbito de las Administraciones

---

(27) J. RAWLS, op. cit., p. 82. La versión final se da en el § 46 (pp. 340-341).

(28) Ibid., p. 82.

(29) Ibid., p. 83.

(30) Especial interés merece en este contexto la teoría *retributiva* de la justicia propuesta por un colega de Rawls en la Universidad de Hardvard, Robert Nozisk. (Cfr. *Anarquía, Estado y Utopía,* Fondo de Cultura Económica, México 1988. [Edición original Anarchy, State, and Utopia, Basic Books, Inc., New York 1974.]).

Públicas, deberán, en primer lugar, acotar con precisión el tema del que se van a ocupar, ofreciendo además una información pertinente sobre el mismo. Deberán, asimismo, proporcionar al usuario diversos criterios de decisión –entre los cuales se contarán los de justicia–, permitiéndole entablar un diálogo con ellos, de cara a la elección de uno o más criterios o, en su caso, la incorporación de otros nuevos.

Sin embargo, dada la dimensión subjetiva de la justicia –disposición que radica en el sujeto–, a través de sistemas informáticos no se pueden garantizar decisiones justas. Se puede, eso sí, ofrecer información, proponer criterios, fomentar la reflexión del decisor, ayudándole así en la toma de decisiones. Las cuales lógicamente, por estar más fundamentadas, más razonadas, serán más humanas y, probablemente, más justas.