

DESAFÍOS del interés público

Identidades y diferencias
entre lo público y lo privado



Colección Ciencias de la Administración



EDGAR VARELA BARRIOS



Programa  Editorial

DESAFÍOS **del interés público**

**Identities and differences
between the public and the private**



Colección Ciencias de la Administración

Este libro aborda desde perspectivas multidisciplinarias (filosóficas, sociológicas e históricas) la relación tensa entre lo Público y lo Privado, a través de un hilo conductor: la reforma del Estado y de la función pública, en curso en el mundo entero desde hace varias décadas. En particular el autor pretende suministrar antes que un análisis de casos, un cuadro teórico general, revisando la literatura francófona y anglófona que se ha ocupado del tema. Ofrece un valor agregado al contrastar dichos cuadros teóricos con las especificidades de la evolución del aparato del Estado en América Latina.



Universidad
del Valle

Programa  Editorial

EDGAR VARELA BARRIOS

DESAFÍOS **del interés público**

**Identities and differences
between the public and the private**



Colección Ciencias de la Administración

Varela Barrios, Edgar, 1955-

Desafíos del interés público / Edgar Varela Barrios. —

Santiago de Cali : Programa Editorial Universidad del Valle, 2008.

364 p. ; 22 cm. — (Colección Ciencias Sociales)

Incluye bibliografía e índice.

1. Administración pública 2. Funcionarios públicos 3. Función pública

4. Administración de personal I. Tít. II. Serie.

351 cd 21 ed.

A1149923

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Universidad del Valle

Programa Editorial

Título: Desafíos del interés público Identidades y diferencias entre lo público y lo privado

Autor: Edgar Varela Barrios

ISBN: 978-958-670-397-0

ISBN-PDF: 978-958-5156-75-3

DOI: 10.25100/peu.463

Colección: Ciencias de la Administración

Primera Edición Impresa mayo 2005

Rector de la Universidad del Valle: Édgar Varela Barrios

Vicerrector de Investigaciones: Héctor Cadavid Ramírez

Director del Programa Editorial: Omar J. Díaz Saldaña

© Universidad del Valle

© Edgar Varela Barrios

Diseño de carátula: UV. Media

Este libro, o parte de él, no puede ser reproducido por ningún medio sin autorización escrita de la Universidad del Valle.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad del Valle, ni genera responsabilidad frente a terceros.

El autor es el responsable del respeto a los derechos de autor y del material contenido en la publicación, razón por la cual la Universidad no puede asumir ninguna responsabilidad en caso de omisiones o errores.

Cali, Colombia, octubre de 2020

CONTENIDO

PREFACIO DE LA SEGUNDA EDICIÓN.....	11
 CAPÍTULO 1	
RETOS ACTUALES PARA LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO	
PÚBLICO	19
1. Identidades entre lo público y lo privado.....	20
1.1. Lo público no estatal	22
1.2. ¿existen diferencias entre la gestión de lo público y lo privado?.....	25
2. Los desafíos provenientes de las sociedades civiles.....	30
2.1. Los difíciles acuerdos teóricos	30
2.2. Los conflictos de intereses.....	32
2.3. El auge del individualismo y el problema de las desigualdades	35
3. La preeminencia del estado sobre el interés público	37
4. El interés público y sus dimensiones ecuménicas	39
5. La instrumentalización del del interés público	43
 CAPÍTULO 2	
GENEALOGÍA MODERNA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	51
1. Un discurso y una praxis individualista, secular y nacionalista	53
2. Las premisas rousseaunianas del interés público.....	61
3. El planteamiento kantiano sobre lo público y lo privado.	68
4. Hegel: los fundamentos de la sociedad civil y la función de la burocracia estatal	73
4.1. El trabajo y el sistema de necesidades.....	74
4.2. Hegel y la libertad política.....	85

5. Marx y la filosofía del derecho hegeliano.....	92
5.1. La postura política inicial de marx	92
5.2. La "inversión" hegeliana.....	94
5.3. Los límites, según marx, de la dicotomía hegeliana (sociedad civil-estado).....	97
5.4. Las contradicciones del funcionalismo hegeliano...	100
6. La concepción marxista del estado y de la burocracia pública	110
6.1. La crítica marxista al arbitraje estatal del interés general	111
6.2. La utopía marxista del estado revolucionario de transición y de la sociedad sin clases.....	117
6.3. Evaluación retrospectiva de la concepción marxista sobre la burocracia.....	122
7. A manera de conclusión: vigencia del rol del funcionalismo público.....	127
7.1. ¿cuál es entonces la pertinencia de la visión hegeliana sobre la burocracia?	128
7.2. La continuidad del "fenómeno burocrático"	131
 CAPÍTULO 3	
CONCEPCIONES DE LO PÚBLICO.....	147
1. Campos temáticos de lo público.....	147
2. Génesis y desarrollo histórico de la contraposición público-privado.....	154
2.1. orígenes de la hegemonía de lo público-estatal	155
2.2. "occidente": fuente emanatoria de la dicotomía público-privado	158
2.3. Dominio de la privaticidad extendida en el mundo medieval	160
2.4. Publicidad y vida moderna.....	164
4. Lo público y los desafíos de la modernidad	170
5. La configuración del espacio público	178
6. El sentido político de lo público.....	182

CAPÍTULO 4

LA CONTRAPOSICIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN SU

PERSPECTIVA LATINOAMERICANA.....	195
1. Privatización, patrimonialismo y regalismo ibérico.....	196
2. Vida familiar y sobredeterminación de lo público	200
3. El centralismo borbónico en el nuevo mundo.....	204
4. El rol del militarismo en la vida colonial tardía.....	207
5. Lo público y lo privado bajo el proyecto liberal republicano.....	210
6. Centralización política y búsqueda de la unidad nacional	219
7. Orden social y libertades republicanas: Un difícil balance	221
8. La preminencia del intervencionismo estatal sobre lo público.....	229
9. La crisis del interés público en el contexto colombiano ..	236

CAPÍTULO 5

MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL Y NUEVOS

ROLES PÚBLICOS Y PRIVADOS.....	247
1. Los términos del debate	247
2. Modernidad, racionalismo y mercantilización de la vida social	251
3. La crisis de la modernidad.....	261
4. Redefinición del ámbito propio al interés público	265
5. El predicamento intervencionista.....	279
6. La modernización del estado.....	282

CAPÍTULO 6

REFORMA DEL ESTADO Y REDEFINICIÓN DEL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La experiencia reciente bajo el influjo del globalismo neoliberal	293
1. Management y gestión pública	293
2. Los avatares y retrocesos en el cambio de modelos de gestión pública	297
3. Principales diferencias entre lo público y lo privado.....	301
4. Dinámicas recientes de la relación público y privado....	306

5. Surgimiento de nuevas fuerzas sociales y perspectivas de afirmación del interés público.....	315
CAPÍTULO 7	
¿RENOVAR O DESTRUIR LAS BUROCRACIAS ESTATALES?	
EL IMPACTO DEL "NEW PUBLIC MANAGEMENT"	325
1. El ideario del new public management.....	327
1.1. La programática del new public management	328
1.2. Las estrategias de debilitamiento de las burocracias públicas	331
1.3. Estado, sociedad, mercado	333
2. Globalismo y desmonte de Las burocracias públicas.....	334
2. 1. Una radical transformación de los principios del gasto público	336
2.2. La liberalización económica y la competitividad de las fuerzas del trabajo.....	337
3. Tendencias en la transformación de las burocracias públicas: Trabajo alineado, precarización, pauperización	338
3.1. La alienación laboral en el sector público.....	338
3.2. La precarización laboral del funcionariado	340
3.3. La pauperización de las burocracias	341
4. Para las teorías manageriales dominantes, ¿es viable la burocracia estatal?	342
5. Entonces, ¿cuál es la funcionalidad actual de las burocracias públicas?	346
5.1. Neutralidad e imparcialidad	347
5.2. Dinámicas internas en los procesos de burocratización	349
5.3. El futuro de las burocracias públicas.....	351
BIBLIOGRAFÍA.....	357

Para Bianney:

Que este texto
nos ayude en la búsqueda de
la felicidad pública, y en los fines
de la vida privada.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

PREFACIO DE LA SEGUNDA EDICIÓN

Este libro fue publicado originalmente en Cali, Colombia, en 1998 por el Programa Editorial de la Universidad del Valle, universidad a la cual me encuentro vinculado como profesor de tiempo completo. Al agotarse la primera edición, unos dos años atrás, tuve presente la conveniencia de actualizar, amplificar e incorporar nuevas temáticas, referencias bibliográficas y experiencias sociales. Por supuesto, debo claramente señalar que actualizo también ciertos puntos de vista formulados en 1998 que fueron modificados por la experiencia global de la región en la última década. Estas cuestiones —viejas y nuevas— resultan altamente ilustrativas de los desafíos que enfrentan —primordialmente en el plano de la vida política— la defensa y concreción, más allá de la retórica, del llamado interés público.

En virtud de lo anterior, he incluido un par de capítulos adicionales, precisamente el primero y el último. El texto inicial incorporado me permite actualizar el marco teórico de referencia de la relación público-privado para contestar algunas cuestiones que —leído el libro con la distancia que da el tiempo— me parece que estaban esbozadas sólo de manera implícita. En efecto, a pesar del título, no hice explícitos los tipos de desafíos que afronta el interés público, especialmente si tomamos en consideración el ámbito de la reforma de los Estados-naciones y la globalización que debilita sus soberanías. Así mismo, he considerado conveniente precisar los límites y las determinaciones presentes en la dicotomía y en las identidades que, paradójicamente, configuran de manera ontológica las relaciones entre los polos de lo público y lo privado.

De otro lado, el capítulo de cierre constituye un balance del impacto de las nuevas teorías manageriales sobre la burocracia estatal que, bajo el influjo del neoliberalismo, han aplicado drásticas políticas públicas de reformulación de la relación de lo público y lo privado. Así, se ha cambiado el *statu quo* que fue paradigmático en muchas regiones del mundo —principalmente las más industrializadas— de una serie de políticas de Estado en las hoy añoradas épocas del Estado de Bienestar. Las rectificaciones del modelo alternativo se han reclamado desde muchas orillas, incluso desde algunos de sus propios gestores. Lo anterior porque el resultado de las políticas, en buena medida, no obedeció al racionalismo puro de la tecnocracia académica sino al rudo juego de interés de la cara rapaz de la globalización neoliberal (J. Stiglitz, 2003; 2002a).

De todas formas el propósito general sigue siendo el mismo: formular, dentro de un plano conceptual interdisciplinario —filosófico, sociohistórico y managerial—, el análisis de la dicotomía público-privado, enfocándola primordialmente en su conexidad con lo Estatal. En pocas palabras, esta investigación de naturaleza teórica la he asumido basado en el convencimiento de que sus logros podrán constituir un espacio que permita explicar o fundamentar, si se quiere verlo así, el decurso posterior de las respectivas teorías políticas de estirpe hegeliana y marxista frente al problema del Estado y la función de la burocracia pública. Soy un convencido de que la clave de muchos de los debates contemporáneos se encuentra en su prístina formulación en términos filosóficos.

En especial, este seguimiento me resulta interesante a la luz de los intentos por reinscribir a Hegel en el seno de la tradición liberal-democrática, y por conjugar al joven Marx con el humanismo valorativo del individuo (J. Pinson, 1989). Las teorías de la burocracia y la función pública fueron en general el resultado de un primer balance hecho por las filosofías políticas que en Alemania, Francia e Inglaterra, interpretaron las transformaciones sociales, las revoluciones políticas y los procesos de modernización económica e institucional, como espero poder mostrarlo a lo largo de las siguientes páginas.

La investigación aquí abordada pretende, en consecuencia, fundamentar teóricamente el conjunto de categorías con las cuales hoy se interpreta el

proceso de reforma gestionaaria del aparato público-estatal. Con ello pretendo que los textos incluidos en el presente volumen contribuyan al debate sobre la naturaleza contemporánea —y ello visto desde una perspectiva diacrónica— del Estado, la función pública y la redimensión de los espacios de lo público y lo privado.

En otros dos capítulos (tercero y quinto), me propongo estudiar las diversas acepciones de lo público, analizar su configuración en la modernidad y sus actuales tendencias constitutivas. De este modo, discutiré el rol del mercado y la competencia como ámbitos de despliegue de lo privado en el seno de la moderna sociedad civil, evaluando la función mediadora de la publicidad; y reflexionaré, además, sobre la naturaleza de las relaciones sociopolíticas que surgen en dicho contexto mercantil.

Tal balance no se puede esclarecer apelando a un simplismo descalificador sólo con base en expresiones tales como las del neoliberalismo o intervencionismo para desdeñar las políticas sin tomarse siquiera el trabajo de estudiarlas y analizar su impacto y sus lógicas constitutivas, puesto que ella no implica neutralidad aséptica alguna. Al contrario, el lector podrá encontrar en estas páginas una posición ideológica, ética y política sobre las transformaciones de las relación público-privado sufridas en las décadas recientes y sobre las tendencias previsibles. En suma, los problemas de política pública son, en realidad, altamente complejos; presentan numerosos matices que corresponden a las especificidades de la cultura política y de la configuración socioeconómica sobre la que ésta se levanta.

He redactado, además, un par de capítulos que aterrizan en las ya señaladas consideraciones teóricas dentro del contexto latinoamericano y colombiano. En efecto, el capítulo cuarto (*La contraposición público-privado en su perspectiva latinoamericana*) tiene como objetivo describir en grandes trazos la forma como ha evolucionado históricamente la dicotomía público-privado en nuestro continente, en tanto que el capítulo sexto (*Reforma del Estado y redefinición del campo de las políticas públicas - la experiencia reciente bajo el influjo del globalismo neoliberal*)¹ busca esclarecer el impacto de las transformaciones de lo público y lo privado en relación con los cambios de nuestras instituciones público-estatales en los decenios más recientes.

Conviene subrayar, en esta dirección, que el proceso de modernización del aparato público fue equivalente a lo largo de los últimos dos siglos, a la consolidación del Estado-Nación, e implicó que muchas de las dimensiones de la vida social que en la sociedad tradicional eran propias del ámbito privado resultaran nacionalizadas, estatizadas. En esta perspectiva, el Estado aparecía ante todo como garante de los llamados derechos sociales.

La asimilación de lo privado por lo público y la asignación al Estado de los servicios sociales tuvieron una honda relación con el discurso de los Derechos Humanos. Estaba supuesta en el Gobierno la garantía efectiva de los principios de equidad y se veía que la simple competencia privada, el rol distribuidor del mercado, generaba enormes desigualdades.

La acumulación de ganancias sin la restricción del Estado implicaba, en esta perspectiva, la aparición de modalidades perversas de capitalismo salvaje. Como una rectificación a dicha situación de desigualdad se le asignó al Estado un papel redistributivo y de justicia social; de atención directa sobre los procesos sociales y económicos, dado que se entendió la igualdad no sólo en términos políticos o formales, sino en términos de la igualdad real: la llamada calidad de vida (D. J. Moon, 1995).

Lo anterior implicó, a nivel mundial, un crecimiento desmedido del tamaño del Estado y de los impuestos directos e indirectos que éste percibía de la ciudadanía. Así, el Estado y las elites a éste articuladas se apropiaron de porciones significativas de la riqueza de las naciones. En particular, las burocracias públicas se convirtieron en una medida significativa, tal como lo advirtiera lúcidamente Weber (1976) en un poderoso grupo de interés colocado por encima de las sociedades civiles y legitimado por su parcial función de agente del interés público. Cada vez más le fueron adjudicadas tareas y competencias al gobierno, hasta llegar a límites insospechados: prácticamente ninguna actividad social y económica se descartó como campo de las actividades gubernamentales.

Esta situación condujo, desde mediados de los años 70 del siglo pasado, a una crisis recurrente fiscal, social y de legitimidad al modelo tradicional de intervencionismo estatal (A. Cortina, 1998). No sólo la crítica a esta burocratización absorbente provino de la derecha liberalizante que siempre había sido reacia a las políticas redistributivas y al papel del Estado empresarial (B. Levine

y otros, 1990). Los excesos de la burocratización fueron incluso lúcidamente analizados en el plano teórico por las propias corrientes del neomarxismo (B. Jessop, 1999; N. Poulantzas, 1973; S. Amin, 1991), la llamada teoría crítica de la sociedad (J. Habermas y otros) y por autores tan diversos como H. Arendt, Marcuse, K. O. Apel y M. Foucault.

Sin embargo, dicho avasallamiento de la esfera público-estatal sobre los espacios de la denominada sociedad civil se encontró, desde los 80 y especialmente a lo largo de los años noventa, en un proceso de reversión. Este fue el fondo de las transformaciones significativas que durante las últimas décadas se han producido en relación con el aparato estatal y la correlación entre mercado y gobierno (véanse al respecto, en especial los capítulos sexto y séptimo).

El péndulo fue de un extremo al otro. En efecto, se corrigieron muchos de los excesos del intervencionismo de Estado. Éste, en el marco de las sociedades capitalistas, permitió la extensión del bienestar y el asistencialismo a los sectores golpeados por el modelo fordista de acumulación de capital. Empero, el corporativismo fue beneficiario directo principalmente en sus variantes empresariales; la clase política en muchas partes del mundo se apropió, y lo sigue haciendo, de los bienes públicos, y se presentó una agudización de la crisis fiscal. Las debilidades y el agotamiento de dicho modelo de gestión de la vida pública han permitido su reemplazo por otro que ha revivido, en lo fundamental, el capitalismo salvaje y reinstaurado la precarización social y laboral del siglo XIX, que se creía cosa del pasado. La desregulación, el desmantelamiento del Estado y de sus burocracias, resultó peor remedio que las enfermedades tratadas.

En América Latina este es un punto que se debate intensamente. Sin mistificar al Estado o creer que constituye una suerte de *topos* neutro, se valora hoy, desde una perspectiva crítica, su fortalecimiento; se reclama su agenciamiento del interés público frente a las ofensivas neoliberales encaminadas a removerlo como árbitro, desmontar las burocracias públicas, prohiar al máximo las desregulaciones, la mercantilización sin límites de los bienes públicos, asignarle al Estado (*veuilleur de nuit*) sólo las funciones de seguridad, etc. En este sentido, desde la perspectiva de las políticas públicas es válido, en mi percepción, propiciar que el Estado efectivamente asuma funciones de subsidiaridad, que provea bienes y servicios públicos, más allá de las limitaciones del mercado.

Dadas las asimetrías inherentes a los esquemas de mercado, la dimensión política que el Estado encarna es o debe ser un espacio legítimo para proveer la felicidad social. Al menos por eso debemos propugnar. Esa es una parte fundamental de la contradicción con la corriente economicista que pretende separar tajantemente su campo del de la política. Allí es donde la reclamación democrática de economistas críticos de las corrientes dominantes, como Jacques Genereux (2001), encuentra su sentido pleno. El trabajo del profesor Aktouf (2002) igualmente muestra cómo existen además dimensiones sociales, culturales e históricas que son determinantes para valorar las tipologías de relaciones entre lo privado y lo público. Véase su argumento sobre los capitalismos nipón-renano (cfr. también, en ese sentido consultar a M. Albert, 1991) que evidencia la manera cómo las instituciones económicas se imbrican en estos países con la sociedad de manera contraria al mecanismo neoliberal que pretende la universalidad de los métodos y los sistemas, y que justifica además el reduccionismo de las ciencias sociales al imperialismo de la economía-management.

* * *

Este libro, a diferencia de un texto que acabo de publicar (E. Varela, 2005a), no es una compilación de artículos escritos de forma independiente, sino que ha obedecido a un plan de escritura que sigue presente en esta segunda edición². A pesar de la enorme literatura que en los últimos años se ha ocupado de la relación público-privado, considero que la perspectiva de mi trabajo posee aristas originales en la medida que mi propósito se refiere a la pertinencia de indagar sobre estas categorías en relación con el management y las políticas públicas.

Desde luego, y dado que ésta es una edición actualizada, en los capítulos originales he introducido significativos cambios, rectificaciones, correcciones y ajustes, e incorporado nuevas temáticas y referencias bibliográficas. En algunos casos, en realidad, he reescrito gran parte de dichos capítulos porque la perspectiva en sólo unos cuantos años ha cambiado dramáticamente. Esta tarea ha sido, en general, complicada porque ha de tenerse un criterio de selectividad, en mi opinión, determinado por el hilo argumentativo seleccionado y por los propósitos pedagógicos de la obra, puesto que la literatura y las experiencias resultan, en éste como en muchos otros campos, inabarcables para una sola persona.

Precisamente, en virtud de tales limitaciones, el esfuerzo de colectivizar la tarea de sistematización e investigación ha implicado la creación del grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas” en la Universidad del Valle, del cual soy actualmente director; y también se ha concretado en el funcionamiento de la Maestría en Políticas Públicas que ya va por la tercera cohorte de estudiantes.

Actualmente en Colombia pugnamos por solidificar el trabajo de investigación. Felizmente, el primero de los esfuerzos encaminados a la creación de Doctorados en Ciencias de la Administración se ha concretado con la autorización gubernamental de ofrecer un programa de este tipo a la Universidad Eafit (Medellín). Como profesor visitante de su Maestría en Administración (MSc), no puedo menos que alegrarme, felicitarlos y colaborar en la creación de una red académica nacional, abierta al mundo y al aprendizaje de otras experiencias. Espero que mi propia Universidad, que hace bastantes años busca el mismo objetivo, lo logre prontamente y así comencemos a dar un salto cualitativo en la investigación y la docencia en los distintos campos del saber administrativo.

De otro lado, recientemente me he beneficiado del ambiente académico y de las posibilidades de acceso, tanto a los debates como a la literatura contemporánea sobre estos temas, que me facilitó mi estancia en Montreal, donde adelanté un Doctorado en Administración en la HEC de la Universidad de Montreal. Debo reconocer la gentileza y generosidad de los profesores Omar Aktouf y Alain Chanlat, como siempre, con una gran sensibilidad humanista acerca de los dramas de nuestras sociedades que intentan las vías al desarrollo y a la equidad social. Escuchándolos, conversando con ellos y leyendo sus trabajos y los de otros colegas suyos en la HEC, pude percibir nuevas maneras de ver la relación público-privado.

Expresadas estas advertencias y salvedades, quiero formular mi agradecimiento a los diversos aportes que colegas, especialmente de mi Grupo de Investigación, y estudiantes de pre y postgrados, han hecho a las versiones preliminares de los diversos capítulos. En efecto, los seminarios sobre Administración de lo Público y lo Privado y sobre Doctrinas Políticas que tengo a mi cargo en el pregrado en administración, así como los seminarios de la

Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Políticas Públicas, Teoría Política y un curso de tipo introductorio al análisis de políticas, han sido escenarios en donde he podido exponer ante estudiantes y colegas mis reflexiones sobre la materia aquí tratada.

Especialmente reconozco a la Facultad de Ciencias de la Administración por su ambiente de trabajo académico. Y al Programa Editorial de la Universidad del Valle por acoger nuevamente en sus colecciones esta obra. Debo además agradecer a mis asistentes en la Facultad de Administración dentro del grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas”, Wilson Delgado, Paola Bernal y Yolima Gasca, por su trabajo en la referenciación bibliográfica, revisión literaria y transcripción de una parte de los textos.

Finalmente, dedico este libro a mi familia en Cali, en especial a mi esposa, Bianney Arias, por su soporte y apoyo entusiasta. Del mismo modo, hago extensiva esta dedicatoria a mis padres Marco Tulio y Oliva, quienes son ejemplo de la gente honesta y coherente con sus principios; a mi hermano Ray, siempre diligente; y a mi hija, la inquieta y vivaz Juliana. Gracias a todos ellos por soportar las ausencias del Doctorado. Espero que algún día les pueda recompensar.

Édgar Varela Barrios

CAPÍTULO 1

RETOS ACTUALES PARA LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO

En este capítulo inicial me propongo referir ciertos debates claves en la discusión sobre la relación entre lo público y lo privado que, como lo acabo de señalar en el prefacio, estaban sólo postulados de manera implícita en la primera edición. Ello me permite hacer las disgresiones pertinentes sin alterar la estructura narrativa del texto original.

Primeramente, me intereso por incorporar ciertas precisiones sobre la célebre dicotomía público-privado (N. Bobbio, 1964; J Weintraub, 1997; J. Calhoun, 1997, 1992), en especial, mostrando sus límites, contextos y “líneas de fuga”; primordialmente hacia el llamado tercer sector. En este punto precisaré además, una serie de lugares comunes sobre la identidad entre los dos términos que son recurrentes en la literatura administrativa y tienen consecuencias prácticas, por ejemplo en la justificación teórica del *New Public Management* NPM (Cf.: Cap. 7).

En realidad existe una serie de grandes desafíos, retos —que dificultan u obstaculizan la concreción efectiva de lo público—, que en la actualidad constituyen elementos recurrentes de la discusión, tanto en el amplio sentido de la opinión ciudadana como en el terreno de los especialistas.

Por razones expositivas analizaré estos desafíos en relación con su fuente de origen, a saber: a) aquellos que provienen de las sociedades, incluyendo el mundo de los negocios; b) los que provienen del propio Estado y de las institu-

ciones multilaterales; y c) los que resultan de la creciente mundialización¹ con su corolario, esto es, la erosión de las soberanías territoriales (E. Varela, 2005b; Z. Leidy, 2004; D. Held y otros, 1999). Además, en la parte final, habremos de considerar en sus grandes trazos los problemas de tipo instrumental: cómo concretar y hacer efectivas las políticas, asunto que se conecta con los debates actuales sobre la gobernanza y la gobernabilidad, tanto en el plano de los Estados nacionales como en la esfera de lo global o ecuménico.

1. IDENTIDADES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Generalmente el presupuesto conceptual de la relación público privado anuda sobre la inevitable dicotomía entre los dos términos. Como tal expresión lo indica, estos serían contradictorios, antinómicos, como la luz y la oscuridad, lo bueno y lo malo, el ser y el no ser, etc. Aunque una definición in extenso sobre esta relación se encuentra detallada más adelante (en especial en un plano abstracto —sociológico— en el capítulo tercero, y de manera más operacional, en los capítulos quinto y sexto), recordemos que estos términos no son unívocos en sí mismos. Al contrario, tomados del llamado lenguaje ordinario poseen ambos una elevada polisemia. Lo público tiene su origen semántico en el pueblo, en aquello que le es propio a la comunidad, a “todos”.

El asunto es que siempre el todo remite a un continente delimitado de cosas, de personas, en términos de colectividades micro, meso y macro, tales como una nación o una región geográfica o que se identifican frente a un interés (v. gr., la equidad de los géneros, el acceso a ciertos derechos o la obligación frente a ciertos deberes). Esta es una de las mayores dificultades analíticas y prácticas que enfrentamos². Una empresa pública del Estado puede ser de propiedad de una municipalidad, de una región o del Estado Nación. Pero siempre la referimos con los mismos descriptores (J. Dewey, 1958).

Las cosas se complican mucho más ahora, ya que, con la globalización, numerosas agencias y organizaciones públicas se han transestatalizado de diversas formas. Peor aún, las dificultades taxonómicas se dificultan si trabajamos sobre los ámbitos difusos de lo “público no estatal”. Sean aquí los casos de las organizaciones solidarias mundializadas en el campo de los Derechos Humanos, la

ecología, la batalla contra las hambrunas, o instancias multilaterales de fuente no estatal. Como lo mostraré un poco más adelante en este mismo capítulo, el espacio más novedoso pero igualmente avasallador es hoy el de lo público ecuménico, con lo cual alcanzamos por vez primera de forma nítida el nivel más elevado de universalidad en la operacionalidad del concepto de lo público.

De tal forma que no nos encontramos aquí frente a una dicotomía *pura*, como lo concibe en su célebre artículo para la enciclopedia Eunadi el filósofo italiano N. Bobbio (1964). Jurídicamente es cierto, tal como deviene punto de partida en Bobbio, que existe una formalización dicotómica. Ello se expresa, por ejemplo, en relación con los derechos de propiedad. Lo público está abierto a la pertenencia de todos con base en el principio jurisdiccional de la inclusión; en tanto que lo privado se basa en el referente antípoda. Aquello privado (he ahí la genealogía etimológica del término) significa una privación, vale decir una exclusión, una abstinencia. Con lo cual el término privado se define por una vía negativa, mientras que el otro —lo público— se construye en una perspectiva positiva, de afirmación. Pero, al mismo tiempo, el término privado posee el sentido positivo del disfrute continuado y asegurado de la posesión indefinida de aquello que les es negado a los demás.

La otra dificultad al contextualizar la noción de privado es la idea arraigada hoy de que se trata de una categoría *natural*, anclada en la *esencia humana*. Y la tesis avecindada a la anterior, de que siempre que tratemos con sujetos individuales nos estamos refiriendo al individualismo. Sabemos, por la historiografía contemporánea, que en ambos casos se trata sobre todo de mistificaciones (Cfr. sobretodo F. Braudel, 1966). Aún en nuestros tiempos de globalismo neoliberal, a la mayor parte de los millones y millones de personas marginalizadas nos resulta ilusorio, irreal, imaginárnoslas como agentes egoístas competitivas. Esta no es en modo alguno la condición de quienes a duras penas sobreviven en los márgenes del globalismo mercantil.

En esta dirección, las sociedades no deben verse sólo en términos simplistas como sumatorias de individuos privados vs. abstracciones de lo público (naciones, Estados, soberanías, etc.). Las sociedades —antiguas y contemporáneas— han poseído y poseen claramente numerosas instancias de mediación y agregación social. El empresario egoísta de la teoría microeconómica de

la firma, nada puede obtener de las oportunidades del mercado, si no posee una organización compleja integrada generalmente por numerosos individuos asalariados y por un corpus administrativo cuyas decisiones no son un simple eco de sus caprichos³.

Además, los individuos se asocian en familias, comunidades, asociaciones, gremios, clubes; comparten valores de culto religioso, rituales de integración y exclusión, etc. En todas las sociedades coexisten los intereses solidarios; al menos, entre aquellos que se consideran iguales o pares entre sí. Dicha regularidad corresponde a un primer gran nivel de identidad que sobrepasa el mero individualismo de tipo egoísta y posesivo, caro a las simplificaciones neoliberales. Este es más bien el espacio de las solidaridades limitadas de corte particularista (que son el terreno ontológico predilecto del actual discurso filosófico comunitarista).

1.1. LO PÚBLICO NO ESTATAL

En mi percepción, estos niveles de mediación e interacción meso-sociales, aunque no equivalen al individualismo rampante que he señalado arriba, no son tampoco los espacios de constitución del interés general. En tal dirección, las principales mediaciones constitutivas, generatrices del espacio de lo público, lo conforman las enormes potencialidades del llamado tercer sector. Es decir, aquella parte de la sociedad organizada que no busca el ánimo de lucro empresarial ni se articula identitariamente con la función estatal.

En esta línea de actuación social, sin idealizar el asunto, el foco de identidad es una solidaridad amplia, universalista. Los Derechos Humanos, el medio ambiente, la protección de la niñez y otras reivindicaciones semejantes, no se dan como banderas de acción sólo para ciertas personas o para un grupo dado de menores de edad o para ciertos problemas ambientales. La legitimidad de dicho tercer sector depende de —se basa en— su consecuencia teórica y práctica con los señalados principios de universalidad. En el fondo buena parte de las ONG y entidades afines, en general, resulta de la concreción pragmática de la vieja utopía del siglo XIX. Permiten vehicular el espíritu de solidaridad desinteresada de vastos núcleos sociales de inspiración humanitaria (N. C. Graw, 1997).

Resulta claro que no todas las ONG pertenecen y comparten el terreno, por sí

mismas, de concreción de esta idea de la solidaridad incluyente y universalista. Existe además en forma ampliamente extendida el espacio negativo, desde el punto de vista del interés público, de numerosas organizaciones del sector público no estatal que devienen instrumentales a la retirada, fuera de los Estados, de buena parte de sus funciones de tipo redistributivo y justicialista. Como ya lo dije, en muchos casos las ONG son cooptadas por las políticas de Estado o por la mercantilización de lo público (¡¡en las escuelas de *management* se ofrecen numerosos cursos y postgrados sobre la gestión de este sector, cuyas metodologías se copian de las utilizadas por las empresas!!). Hay allí ciertamente una paradoja: se milita en contra del globalismo neoliberal, pero se le hace el juego a la mercantilización y privatización de los bienes públicos, diseñando, ejecutando y evaluando políticas que, en un contexto realista, habrían de corresponderles a los Estados territoriales⁴.

Trazar la línea divisoria entre la iniciativa ciudadana y social para gestionar la defensa del interés público de manera autónoma a la tutela estatal y a la señalada instrumentalización, es ciertamente una cuestión compleja de resolver a priori. Pongamos un ejemplo reciente a la mano: en Canadá, como en los EE.UU y Europa, la tragedia del 26 de diciembre de 2004 en el Océano Índico (el tsunami que causó decenas de miles de muertos, graves daños y destruyó vastas infraestructuras) ha generado una impresionante ola de solidaridad social, al punto que hay quienes hablan de la “globalización de la generosidad”. Los sentimientos humanitarios difundidos por las imágenes terribles que nos han transmitido los *massmedia*, impelen al vasto concurso solidario a través de las ONG profesionalizadas en estos asuntos (Médicos sin Fronteras, Care, Fosters Parents, etc) o de la acción ad hoc de las gentes, agrupadas coyunturalmente en las donaciones y el voluntariado. Obviamente, al lado de esta solidaridad social existe el compromiso de los Estados y de la llamada Comunidad Internacional.

En general, en estos eventos, la acción de las sociedades civiles se presenta no como un sucedáneo de las responsabilidades solidarias de los regímenes políticos, sino en el ejercicio de la libre iniciativa con la solidaridad ecuménica de corte humanitario. Y así podríamos señalar muchísimos otros ejemplos. Cuando se trabaja en el terreno de los Derechos Humanos o del medio ambiente, se lo hace no para reemplazar a los Estados sino para ir más allá de éstos,

prisioneros de lógicas de gobernabilidad o de lo “políticamente correcto”. Incluso una porción significativa de dicho activismo se encamina a hacer eficaces las críticas a las incoherencias e inconsecuencias de los gobiernos en estos asuntos. Se inscribe en la lógica del control social y del *Empowerment* ciudadano (R. Santana y M. Negron, 1996).

Repito, no pretendo idealizar al tercer sector. Entre las ONG existen todo tipo de proyectos, ideologías, funcionalidades, tanto loables como criticables. Pues ellas expresan, de cierta manera, las fuerzas que dimanan de las sociedades y sus formas de articularse o posicionarse respecto del poder político. Cuando hablo de un tercer sector alindado con lo público no estatal, supongo dos condiciones ontológicas en su constitución: 1) la preeminencia del ámbito de lo público como campo y objeto de acción; y 2) la naturaleza voluntaria, libre, del asociacionismo que lo genera.

Mientras la actividad estatal en lo público siempre tiene la fuerza de la coacción universalista de las leyes, en lo público no estatal aparece la fuerza alterna de la solidaridad fundante. Por lo anterior resulta más adecuado hablar de una *tricotomía*⁵. Como se supondrá, el primer agente de esta relación múltiple es el espectro de las organizaciones y realidades dimanantes del mercado, como institución central del capitalismo, exacerbado por las derivas actuales del globalismo economicista. En segundo lugar, ocupan su lugar los Estados y las instancias derivadas de los mismos, tanto en lo subnacional como en las relaciones internacionales. Y, finalmente, aparece en escena el tercer sector, cuyo espectro igualmente se ha mundializado.

Pero estos tres pilares de la institucionalidad contemporánea no están en pie de igualdad. El dominio, en sus interrelaciones, le corresponde a la relación simbiótica entre los dos primeros. En tanto que el último ocupa un lugar relativamente marginal, o si se quiere ser benévolo, complementario. Esto explica que en numerosas ocasiones la emergencia del tercer sector está lejos de ser funcional a los Estados o a las lógicas del mercado. Es una forma de crítica práctica por la vía de la acción alternativa respecto de estos. Creo que la *tricotomía* expresa funcionalidades en el sentido que N. Luhmann (1985) le da al concepto. Es decir, en sus interrelaciones sistémicas, como subtotalidades en redes de comunicaciones intrínsecas y extrínsecas.

1.2. ¿EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO?

Otra variante analítica que vale la pena considerar es la recurrente tesis en las Ciencias del Management de que en realidad no hay diferencias de fondo en la gestión de lo público y lo privado. Jacques Ellul (1990), en su pionero trabajo sobre la técnica, alude a este punto. En tal perspectiva, para dicho autor, las técnicas “duras” de todo tipo expresadas en máquinas, redes comunicacionales, infraestructuras, etc.; o las “blandas”, tales como las tecnologías administrativas y organizacionales que permean la vida política y económica, surgen de forma relativamente autónoma y moldean la acción social. De tal modo que no habría distinción de fondo entre los ámbitos público y privado. Las técnicas serían intercambiables y determinantes en su ciega neutralidad (Ibid.). Más recientemente, Barry Bozeman (1998) argumenta en la misma dirección. Según este teórico americano del Management, no habría diferencias sustanciales entre las organizaciones del gobierno y las empresas económicas que pretenden obtener lucro. Para ello, este último restringe implícitamente la noción de lo privado al círculo de la privacidad o intimidad.

Desde luego que todas las organizaciones complejas enfrentan inexorablemente tensiones dinámicas con la sociedad en su sentido extendido. Ya Adam Smith había anotado el carácter público del propio mercado. Este debe ser abierto a los ofertantes y demandantes; la información debe circular sin limitaciones, etc. (J. K. Galbraith, 1989: 84-97; J. Genereux, 2001: 81-88). Empero, Bozeman confunde los planos de análisis, ya que la dicotomía público-privado es necesariamente una disyuntiva de tipo político (J. Freund, 2004: 280). Para entender lo anterior, debemos tener en cuenta que lo público es dúplice al igual que lo privado:

a) De una parte tenemos lo público como propiedad de todos (la sociedad políticamente organizada) vs. lo privado como aquello restringido en su uso y definido por el principio de exclusión.

b) Además está lo público como espacio abierto, virtualmente a todos (la opinión pública, la publicidad, el derecho a la información, la rendición de cuentas, etc.) vs. lo privado como intimidad (fuero íntimo, libre conciencia, no autoincriminación, presunción de inocencia, desobediencia civil, etc.).

Bozeman reduce la dicotomía sólo a su segunda variante y no toma en cuenta a la primera, que es precisamente el ámbito primordial de las políticas públicas y de la relación Estado - Mercado. Si todas las organizaciones fueran verdaderamente públicas, la sociedad se constituiría sobre bases no capitalistas y no liberales (en el sentido filosófico de la expresión, como ámbito de derechos y fueros del individuo). La dicotomía público-privado en el terreno de la gestión se refiere, por lo tanto, a la contraposición ontológica entre el Estado como mediador social y representante (real y/o simbólico) del interés de todos, de la sociedad políticamente organizada vs. el universo de los derechos de propiedad y mercantilización de bienes y servicios, con ánimo de lucro, de la parte del empresariado capitalista.

Sin embargo, en el discurso gerencial dominante de esta idea —de anular la separación entre lo privado y lo público— se apoya en la convicción de que el Management, es ante todo, instrumental, técnico, y que por ello, de sus proposiciones, herramientas, etc., puede hacer uso de forma indiferenciada cualquier tipo de organizaciones. Se nos dice, por ejemplo, que las grandes organizaciones empresariales de corte transnacional son semejantes a los Estados; tiene agencias de relaciones exteriores; sus recursos son muchas veces superiores a los de los pequeños Estados y así *ad infinitum*. Esta argumentación —llevada a sus consecuencias extremas— haría imposible diferenciar sustancialmente a las burocracias estatales de las burocracias empresariales.

Las burocracias poseen, desde luego, rasgos comunes, independientemente de su naturaleza pública o privada. La oposición entre los dos términos no es, por ello, absoluta sino relativa. Pero ello no quiere decir que podamos sin más borrar de un trazo sus diferencias, aunque tengan puntos confluentes. La base de tales identidades reside en las lógicas de racionalidad comunes entre ellas. La noción de una valoración central de la ecuación medios/fines (la eficacia y la eficiencia organizacional como normas de actuación) es un elemento central en el análisis de la burocracia y tiene su origen en la sociología weberiana. Allí existe un campo fuerte de identidad de los espacios burocráticos públicos y privados.

Recuérdese que las tesis de Weber no enfatizan en tal diferenciación porque él veía en el ascenso irresistible de la burocracia, el dominio de la racionalidad capitalista, una ascesis que marcaría las improntas de la Modernidad (M. Weber,

1985). Las diferencias apuntan en general a la mayor discrecionalidad existente en las burocracias privadas respecto del papel de la legalidad estatal. Por ejemplo, la diferencia manifiesta en los regímenes laborales de los Estados territoriales y de las burocracias multilaterales. Igual en los mecanismos de rendición de cuentas o de responsabilización más flexibles en la empresa privada o en el tercer sector que en los gobiernos.

La confusión que presenta este tipo de argumentos nos conduce al punto anterior. Una cosa es el ámbito público en el sentido de macrosociabilidades compartidas, entre ellas las técnicas y tecnologías, el tamaño, la magnitud del presupuesto o del personal adscrito, la complejidad de la gestión; y otra muy distinta su naturaleza política. Jamás podremos reconocer en una gran corporación, a pesar de ser éstas generalmente sociedades anónimas abiertas al eventual comprador de derechos de propiedad en las bolsas de valores, el equivalente a un Estado o a una organización público-estatal.

Sobre este tema un punto adicional. En un texto reciente, el Premio Nobel de Economía, J. Stiglitz (2002a), al evaluar las diferencias y confluencias entre los dos términos aquí analizados, afirma que la usual frontera según la cual el sector privado se guía por el lucro —en tanto que el sector público no lo hace— es una afirmación falaz. Para ello cita a otro Nobel, Herbert Simon. Según Simon (1997), los gerentes de las grandes corporaciones privadas se comportan como los del sector público. Es decir, no son motivados por las ganancias de dichas corporaciones⁶. Igual ocurriría con los empleados, cada cual a su escala. Las motivaciones económicas del lucro sólo estarían en la mente de los propietarios; pero no en las personas que integran estas organizaciones, las cuales son asalariadas y, en tanto tales, no son directamente recompensadas en función del lucro obtenido. Este es, como se sabe, un tema recurrente en la literatura administrativa que destaca un rasgo que el propio Marx alcanzó a entrever: la separación entre la administración y la propiedad⁷. En la medida en la que el control real de las empresas, en particular aquellas bajo formas anónimas, “el arquetipo de la gran corporación” —nos dice Stiglitz—, la gerencia constituye un bien público al igual que en las organizaciones económicas gubernamentales. La teoría económica nos habla de la relación entre la administración y los propietarios privados como un nexo entre Principal y Agente. Un mandante y un mandatario.

Por supuesto, lo mismo se puede decir del gobierno o de una gran ONG. La función administrativa —históricamente— se ha constituido siempre en un estadio maduro de su evolución, sobre la relativa autonomía de los gerentes, de las burocracias que se relacionan con sus dueños o jefes políticos, o con la sociedad (en el caso de los bienes públicos) a través de formas de rendición de cuentas en el modelo ideal de gobernabilidad democrática; o, lo que es mas frecuente, en formas rituales en las que el espectro de lo administrativo conserva el control de hecho de las organizaciones y de las formas de propiedad bajo su jurisdicción fáctica.

Lo que se presenta —en síntesis— es una privatización o control patrimonial de lo privado (de los *managers* sobre lo público, en las organizaciones del Estado; o sobre los derechos privados de los accionistas y dueños) en el primer caso. Pero esto no transforma en pública a la gerencia corporativa, sólo nos da cuenta de una tensión esencial entre derechos de propiedad y jurisdicciones formales frente al espacio delegado que constituye la razón de ser del oficio *managerial*. Tal antítesis es inevitable, en sus diversas escalas, allí donde exista gestión autónoma.

¿En dónde está el espacio de la identidad de lo público y lo privado? Dado que una antinomia total no existe entre estos dos polos, las identidades resultan del proceso de interdependencia, donde la parte fuerte es y ha sido siempre el espacio de lo público. En efecto, sin lo público, sin las sociabilidades macro, la privaticidad no tendría posibilidad alguna de subsistir. De tal suerte que la identidad de lo público frente a lo privado no es explicable mediante el supuesto reiterado en el discurso smithiano del interés general como fruto de la astucia inconsciente del egoísmo. Los intereses privados juegan un papel significativo en la economía mercantil capitalista, pero no han tenido tal rol en las llamadas sociedades tradicionales, aunque en ellas, la relación público-privado ha estado presente⁸.

La privaticidad sólo ha tenido sentido bajo un orden político que presupone como su condición de existencia a la vida pública. El malentendido se explica quizás por la influencia de la tesis de Rousseau, de la que hizo eco Marx, sobre la propiedad privada como fuente originaria de la desigualdad; transformada por este último pensador en una teoría sobre el origen del Estado. Según tal

tesis, el móvil constitutivo de éste habría sido el de salvaguardar los derechos privados, la exclusión social de la propiedad. Así, nos explicamos la percepción corriente de que el Estado depende constitutivamente de la institución de la propiedad privada. La paradoja —como puede verse— es que este tipo de argumentos, aunque disímiles, conducen a un punto confluyente con el análisis de Smith, que es hoy un lugar común del ultraliberalismo.

En otras palabras, debemos tener presente que, en general, lo público subsume a la esfera de lo privado. Si pensamos en el mercado, este es una institución pública, que cumple los principios esenciales de lo público en el segundo sentido que mencioné anteriormente, pues éste implica la inclusión de todos los que deseen participar en él, pero no en tanto propiedad compartida sino, al contrario, en tanto portadores de derechos de propiedad excluyentes que cada cual desea ceder a cambio de un contrato equitativo. Así mismo, recordemos que las reglas del mercado son universalistas: libre acceso al mismo, contratos voluntarios entre las partes, interdependencias, etc. Por supuesto que los mercados no son propiedad de los gobiernos —ni de nadie—. Un mercado en su sentido extendido que ostente un principio de propiedad es un contrasentido semántico y la monopolización del mismo implica su quiebra ontológica (A. Wolfe, 1997).

Además, sin Estado no hay mercado. Lo público como sociabilidad requiere un nivel de tutelaje —que es garante de su existencia continuada— de parte de la esfera de lo público-estatal. Incluso en el ámbito internacional el globalismo neoliberal requirió la invención de los controles supraestatales del mismo, tales como el G.A.T.T., la O.M.C., el World Bank y el F.M.I. Estas instancias estatales y transestatales son fundamentos, ciertamente asimétricos, de última instancia, de un segmento fundamental de las transacciones del mercado mundial.

Como lo señaló agudamente G.F.W. Hegel (1986), lo universal es —en esencia— siempre, la síntesis de lo particular, la unidad de lo diverso. Así, Hegel nos hablaba de la célebre “unidad de los contrarios”. Por ejemplo, en las guerras, los bandos enfrentados tienden a mantener ciertas simetrías, independientemente de sus motivaciones, intereses e ideologías. Así, se comparten lógicas disciplinarias, rangos, tácticas y estrategias, éticas guerreras, etc., sin que ello implique la pérdida de sus condiciones de antagonismo extremo.

Existe por lo tanto, una unidad fundacional entre los oponentes —el fenómeno que denominamos guerra—; pero esta Unidad es al mismo tiempo, el escenario de la confrontación humana llevada a su máximo extremo.

En ese sentido filosófico, sustento la unidad de base de las identidades de lo público y lo privado y el papel de mediación entre estos términos por parte de lo público-estatal y de lo público no estatal, según se trate, respectivamente, de una oposición fundada en el primer caso (el Estado), en la política (para ordenar el límite de los derechos de propiedad, primordialmente); y, en el segundo, en la publicidad (la exhibición o libre acceso a la observación general).

2. LOS DESAFÍOS PROVENIENTES DE LAS SOCIEDADES CIVILES

En efecto, si del discurso teórico pasamos a las realidades de la correlación público-privado, encontramos de forma manifiesta la preeminencia de su contraposición. En realidad, pese a que en la retórica de la vida pública en apariencia es muy fácil lograr consensos sobre metas del interés público, tales como el logro efectivo de la democratización de la vida social (R. Dahl, 1992, 1988), la lucha por erradicar la pobreza y generar políticas de equidad e integración para hacer frente a la creciente marginalidad (A. Sen, 2000), o la eliminación de la violencia y las guerras, lo cierto es que dichos consensos se fragmentan en tres instancias.

2.1. LOS DIFÍCILES ACUERDOS TEÓRICOS

En efecto, la primera dificultad para lograr el mencionado consenso es de orden teórico cuando específicamente se intenta determinar conceptualmente qué entendemos por tales metas. ¿Es la paz simplemente la mera ausencia de la violencia directa (J. Galtung, 1996), o tiene relación inherente con un cierto umbral mínimo de dignidad de la vida humana? Y esto vale para el resto de conceptos fundamentales en los asuntos de interés público. Así, las ideologías políticas y morales, o en términos más explícitos, las diferentes preferencias sobre la “vida buena” multiplican de entrada los disensos. Esto obliga, por lo tanto, a que las distintas opciones se constituyan a sí mismas en función de una fundamentación filosófica determinada. Generalmente este tipo de debates

llevan a la cuestión ontológica, es decir, a la preferencia o prioridad de ciertos bienes según las diversas teorías que escalan los valores.

Buena parte del propósito de este libro es, precisamente, de naturaleza conceptual. La literatura referida a lo largo del mismo hace referencia a dos planos del problema: los acuerdos sobre las visiones genéricas de lo público y lo privado, y, de otro lado, la construcción de ciertos conceptos operacionales claves donde se espera igualmente un consenso sobre sus usos extendidos (privatización, Modernización, regulación, subsidiaridad, etc.). O sea utilizable en el análisis de políticas sobre la base de acuerdos extendidos en la propia comunidad académica.

La filosofía moral contemporánea gira, desde hace unos cuarenta años, en torno de esta relación y se dividen sus aguas en torno a la primacía de los intereses públicos o de los derechos de los individuos en tanto sujetos jurídicos dotados de personalidad autónoma. La polémica entre comunitaristas y liberales en los EE.UU. es una forma específica de tal confrontación. Igual ocurre con la referencia reiterada al modelo de justificación de la sociedad “bien ordenada”, elaborado por el filósofo de Harvard, John Rawls (J. R. Carracedo, 1990).

No pretendo entrar a fondo en dicha discusión porque me alejaría demasiado de los objetivos que me fijé al escribir este libro, y además, por su propia extensión. Pero sí quiero precisar, en adelante, algunos de los problemas ~~directamente conectados con~~ la dicotomía que enfrenta al interés privado con el interés público.

Volvamos, en primer lugar, sobre la noción de lo público. Ya expliqué los términos dúplices de su constitución. Hablemos ahora de un derivado de esta primera definición: el concepto de *bienes públicos*⁹. Si entendemos con precisión la primera parte, o sea el universo de los bienes, nos estaremos remitiendo a un conjunto tanto tangible como intangible de valores socialmente reconocidos y que se entienden como compartidos por todos los miembros de una sociedad políticamente organizada (o, en su extremo, como lo mostraré más adelante, por la Humanidad entera). Amartya Sen (2000) ha hecho un intento reciente por definir este ámbito. Su crítica a Rawls y su postulado de la prioridad de la libertad, que la constituye en el bien primario por excelencia,

nos muestra que la libertad ocupa una plaza central en el orden democrático; pero que es necesario contrabalancear la idea de libertad con la de igualdad de oportunidades. Si a la libertad se le da un peso absoluto, ello nos conduciría al modelo radical de Robert Nozick, que es un cuasiestado de naturaleza (sobre Nozick, véase el capítulo seis, R. Nozick, 1974).

El interés público no se apoya en la libertad sino en la igualdad de oportunidades que se expresa filosóficamente como equidad (*fairness*). El interés público supone que los intereses del colectivo políticamente organizado que llamamos sociedad tienen preeminencia sobre los intereses particulares de sus miembros. Y si se trata efectivamente de garantizar la libertad de todos, ésta es un valor (es decir, un bien público) que debe ser compartido de forma inclusiva, de tal forma que la garantía de la libertad de elección de todos implica restricciones para los excesos de libertad de algunos. Así se evita que se deteriore o afecte la posibilidad de que ésta sea un bien público.

El asunto decisivo, en términos de políticas públicas, es la función tutelar del Estado para que todos los miembros de la sociedad tengan acceso asegurado a los bienes públicos. Este universalismo de acceso tendría prioridad y fijaría restricciones relativas al ejercicio de la libertad. En tal medida, ésta no sería el valor central del interés público, lo cual es un punto que diferencia mi argumentación de la propuesta por A. Sen. Utilizo su caso como un importante ejemplo argumentativo, pero no pretendo hacer un listado de bienes públicos ni fijar a priori una jerarquía entre estos. En el análisis de políticas me interesa más indagar, en las realidades concretas, cómo ~~las sociedades asignan estas preferencias~~ y los recursos (medios) para lograrlas. Esto lo digo no por hacer relativismo sino porque lo importante es construir una herramienta interpretativa que sea útil para las diferentes perspectivas de tipo moral.

2.2. LOS CONFLICTOS DE INTERESES

La segunda instancia, es por supuesto, la del reino de los intereses concretos. Pese a lograrse hipotéticamente el mencionado consenso teórico sobre el significado de las metas de interés público, permanece el problema, puesto que las acciones de política pública, pretendiendo concretar tales metas, no son del tipo *suma cero*, en el que nadie pierde y todos se benefician (el *ganant - ganant*, según la ciencia política francófona), sino que son más bien del modelo descrito por el economista

y sociólogo italiano de comienzos del siglo XX, W. Pareto, en donde la asimetría de la distribución resulta generalmente inevitable. Y siempre que alguien gana es a costa de la pérdida proporcional de otro(s).

La actual dinámica del capitalismo mundial, con un elevadísimo proceso de mercantilización de los bienes y servicios públicos, nos muestra la carencia de un límite adecuado, de una frontera conceptual claramente observable, que defina hasta dónde ha de llegar la mercantilización. Así, el principal peligro que enfrenta lo público reside, precisamente, en la tendencia a mercantilizarlo todo. Las experiencias culturales y las formas subjetivas y estéticas de apropiación del mundo son uno de los espacios que han sido arrastrados por la ola mercantilizadora (J. Rifkin, 2000).

Las prácticas y ejecutorias gubernamentales han oscilado desde su inicial monopolización estatal de buena parte de los bienes públicos sustrayéndolos al mercado, hasta la actual predominancia de su provisión por la vía del *outsourcing*. Incluso, los ejércitos contratan la capacitación de su personal; por supuesto, la mayoría de las provisiones y el avituallamiento, pero también el desminado de puertos y zonas de guerra (como en Irak recientemente por parte del ejército de los EE.UU.), la información satelital y las comunicaciones. Además, los Estados delegan frecuentemente en firmas privadas el recaudo de ciertos tributos, la representación del interés nacional, a través de formas múltiples del llamado *partenariat*. De tal modo que la salud, la educación, la justicia, la seguridad —parcelas significativas de la administración pública al nivel que llaman en las Ciencias del Management “tecno-estructura”— son privatizadas y/o mercantilizadas.

Como lo expliqué con detalle en un trabajo reciente (E. Varela, 2005b), no se trata de oponerse per se, por principio, a la mercantilización de todos los bienes públicos¹⁰. El problema estriba en trazar una línea divisoria entre aquello que se debe y lo que no se debe mercantilizar. En general, el límite podría demarcarse cuando la mercantilización afecta seriamente los principios de universalidad al acceso o disfrute de tales bienes. Obviamente, cuando el acceso no está determinado en función del peor servicio obtenible o el peor bien disponible en relación con la capacidad adquisitiva de los ciudadanos. Y de otro lado, cuando la oferta mercantilizada implica severas desventajas para porciones de la sociedad, que son simétricas a los beneficios de tipo patrimonial que obtienen los agentes económicos que producen y trafican los bienes y servicios en cuestión.

Un ejemplo a la mano: en el Québec se ha debatido duramente el *outsourcing* en el sistema hospitalario público, pues al privatizarse el aseo de los hospitales, el vestuario y, en general, los *ítems* de lavandería, las empresas concesionarias, por maximizar ganancias, hacen la tarea por debajo de los estándares mínimos de seguridad para los pacientes y el personal clínico. Como resultado de lo anterior, estalló un escándalo cuando se descubrió que este tipo de deficiencias habían causado la muerte de un número dado de pacientes y de personal; además de la comprobada contaminación de un sector de las gentes de visita en dichas instituciones. El tema de limpieza no es, en modo alguno, algo adjetivo en un hospital (!!).

En Colombia podemos encontrar otro ejemplo. En las zonas marginales de Cali, mi ciudad, se contrata desde hace años el servicio educativo de las escuelas primarias con ONG, cooperativas, iglesias, etc., a través del método de capitación, o sea, fijando un precio por el costo de cada alumno por año escolar. Esto se hace mediante una suerte de subasta, y por ende, la administración pública privilegia el otorgamiento de los contratos a los que garanticen mayor cobertura. Como resultado de tales reglas de concurrencia, los concesionarios rebajan los salarios de los maestros, minimizan las dotaciones y útiles escolares, improvisan locales poco o nada adecuados, etc.

Así, aunque los más pobres figuran orgullosamente en las estadísticas de ampliación de cobertura, en realidad se les está dando la peor educación, la que no garantiza movilidad social alguna. Si bien es cierto que la educación privada de elite es un negocio en el que, por regla general, al tiempo se satisfacen el ánimo de lucro de los empresarios con la calidad de la oferta, éste no es el caso de la subcontratación en las zonas marginadas de la sociedad. Este tipo de desfases es lo que justifica teóricamente que exista un sistema educativo público, para nada mercantilizado, desde los niveles más básicos hasta la educación superior universitaria de ciclo doctoral y que la limpieza en los grandes hospitales estatales sea asumida por las propias entidades y no se la subcontrate.

2.3. EL AUGE DEL INDIVIDUALISMO Y EL PROBLEMA DE LAS DESIGUALDADES

Un tercer gran ámbito de desafío al interés público proviene de la apropiación social cada vez más universalizada a escala planetaria de los postulados del individualismo filosófico. Esto es, en gran medida, el efecto directo de la implantación del orden capitalista y mercantil de producción y consumo, con su eje medular: el sacrosanto postulado de la propiedad privada y su corolario, la acumulación indefinida de riquezas.

La ofensiva ideológica y práctica contra el Estado de bienestar y las políticas de inclusión social, son los peligros mayores de la actualidad por parte de esta corriente que tiene un influjo significativo en los grandes centros de decisión de naturaleza global. Y se corresponde con los intereses estratégicos de los factores de poder beneficiarios de la actual deriva globalizada.

Con esto no pretendo instaurar un alegato moral anticapitalista del tipo *‘no se puede realizar el interés público mientras predomine el orden individualista de las sociedades capitalistas de mercado’*. Esta es una manera simplista o quizás elegante de renunciar a la realización de intereses colectivos. Pues es sabido que, al menos en el contexto de nuestra temporalidad, el capitalismo ha sido capaz de sobrevivir a sus crisis y posee ciertamente una gran potencialidad de “reinención” respecto al socialismo de Estado que fracasó en su experiencia alternativa de eliminar el orden mercantil dentro de las estructuras sociales. Como lo advertía E. Durkheim, la cuestión verdaderamente importante es explicarse por qué y cómo es posible un orden social basado en principios universales de inclusión, cuando en la base de estas sociedades predominan las ideologías utilitarias e individualistas (C. Laval, 2002).

En frente de este tipo de interrogantes encuentro un mérito indiscutible en la respuesta largamente formulada por J. Rawls (1971), referida en particular a su noción operacional de “consenso traslapado” (*overlapping consensus*). Pienso que no es indispensable para utilizar la noción de tal consenso el aceptar la idea básica de Rawls de un neocontrato originario, de clara inspiración kantiana y rousseauniana¹¹. Pero una visión de las diferentes sociedades “realmente existentes” nos muestra que ellas funcionan, existen, poseen redes sociales, vínculos duraderos que les dan sentido, pese a las enormes diferencias, tensiones, asimetrías y exclusiones que las caracterizan.

Se existe socialmente en la desigualdad ya que la igualdad sólo tiene un sentido operacional en la institucionalidad de las reglas formales de constitución; al menos en las sociedades que se reconocen como *demoliberales*. En la vida cotidiana, en frente de las realidades objetivas y constriñentes de existencia, el consenso se da sobre las reglas de funcionamiento, aunque muchos las acaten a regañadientes y quieran postular otras en su lugar.

Las propias sociedades socialistas de inspiración marxista estuvieron muy lejos de la igualdad real. La *nomenklatura* burocrática de las elites gobernantes cumplió, en forma centralizada, una función de apropiación de las riquezas, los privilegios y el poder, semejante a la del señorío medieval y las formas patriarcales de dominación. Y su caída no derivó de la comprobación de la inequidad persistente, sino de la quiebra de las reglas de su institucionalidad constitutiva. De hecho, las formas sociales que las han reemplazado han acentuado enormemente las desigualdades “originarias”.

En la referenciación concreta de las desigualdades y las exclusiones, la existencia misma del interés público implica por lo tanto la existencia reconocida y actuante de consensos fundantes. El orden político es, en tanto base mínima indispensable de las sociedades, un bien público. Los derechos y deberes sociales vinculantes, esenciales en un horizonte sociocultural dado, constituyen otros tantos bienes públicos; ambos del tipo procedimental. Ellos operan a la manera de medios, la posibilidad de que las sociedades se fijen consensualmente fines morales y que, a partir de estos últimos, los individuos actúen en libertad para concretar sus elecciones y preferencias.

Desde luego que la configuración de consensos morales totalizantes es algo impensable, en términos absolutos, en las sociedades individualistas posesivas (C. B. MacPherson, 1962). Allí, aparecen las nociones desarrolladas por el pensador neomarxista italiano A. Gramsci (1971), las de *hegemonía* y *bloque histórico*. A través de los juegos del poder, los intereses dominantes generan una imposición de tipo valorativo que subsume a los sectores subalternos de las sociedades, mismos que se ven impelidos a aceptar los principios y metas de actuación a la manera de obligaciones morales de tipo impositivo (E. Durkheim, 1978).

De tal modo la concreción históricamente dada de un conjunto de valores morales es más fruto de la acción-reacción en múltiples escalas —del proceso tenso

de parte de fuerzas sociales diversas y confrontacionales— que de un consenso meramente racionalista o dialogístico, como lo postula la perspectiva habermasiana (J. Habermas, 1998; C. Calhoun, 1992). No hay, en la realidad de las sociedades, espacio para un mítico Contrato Social.

Existen en realidad vínculos aherrojantes, interdependencias y asimetrías en el uso de los bienes públicos y en el ejercicio real de los derechos. También ha de reconocerse que un porcentaje elevado de las luchas y conflictos sociales se resuelven con algún tipo de compromiso entre las partes involucradas, de tal manera que la ganadora no obtiene lo óptimo o ideal, sino lo posible. Sin embargo, no sugiero en modo alguno que de este tipo de compromisos diarios (entre patronos y sindicatos, entre consumidores, proveedores y productores; la sociedad civil y el Estado, y así *ad infinitum*) surja el interés público.

En mi perspectiva, éste no es negociable. Como lo comprendió muy bien Hegel y la tradición objetivista que le siguió (Marx, Durkheim, entre otros), los intereses públicos no son el resultado ni de la suma de los intereses egoístas de los individuos ni de pactos utilitarios entre estos. De allí que sólo una parte y no la totalidad de las ejecutorias de política de un Estado cualquiera sean realizaciones del interés público. La mayoría de tales dimensiones se corresponden más con el influjo de intereses privados sobre los gobiernos, o con las propias agendas de las elites y burocracias que detentan el poder político.

3. LA PREEMINENCIA DEL ESTADO SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO

En este punto quisiera inicialmente despejar el equívoco que identifica el interés público con el papel del Estado. Ciertamente, muchos suponen que sólo a partir de la acción gubernamental se garantiza y configura realmente el dominio de lo público. Más adelante (en el capítulo tercero), veremos de qué forma lo público va mucho más allá de lo estatal. Tanto si concebimos lo público como macrosociabilidad o, de forma alterna, como el espacio de la publicidad. Este último nivel es el de la exposición de las cosas, las personas, las ideas, las actuaciones, etc., al libre escrutinio de los demás, sin significativas limitaciones.

Obviamente en la construcción de verdaderas políticas públicas, el Estado —en tanto instancia suprema de obligación política— ha de concretar las

metas sociales de carácter universalista. Pero en la vida cotidiana una fuente de desestabilización del interés público que reviste gran incidencia la constituyen los propios Estados.

Podría comenzar reseñando la vigencia actual de la célebre *raison d'Etat*. Lo que sigue siendo un típico *topos* hobbesiano. El Estado se reserva para sí el uso discrecional —cuando se enfrenta al peligro de su propia sobrevivencia— del antiguo derecho natural. Vale decir la *regimentalidad* de excepción que le permite a los gobiernos suprimir los derechos de los ciudadanos, disolver las cortes jurisdiccionales y los parlamentos. En suma, apoderarse del universalismo de las leyes y del derecho público. De estas situaciones, en América Latina tenemos suficientes experiencias, principalmente por la puesta en escena del autoritarismo militarista en el siglo pasado. Y desde luego, maximizado. Este es el fondo del totalitarismo (véase el capítulo tres).

Los principales peligros de lo público en frente de la acción estatal se derivan del abuso que se hace, desde el poder político, del propio fuero gubernativo para transformar al Estado, de un medio regulatorio e institucional de las sociedades, en un fin en sí mismo. Aún los llamados neoliberales son dubitativos e inconsecuentes al momento de reducir ciertas funciones claves del gobierno, por ejemplo, en el terreno de la seguridad. Países como Inglaterra y los EE.UU. han incrementado su capacidad de observación y vigilancia sobre las conductas de sus ciudadanos, los viajeros y las propias organizaciones de la sociedad civil¹².

En una instancia semejante a la anterior, las formas de hegemonía y la perversión de la democracia como dictadura de las mayorías, constituyen otros grandes desafíos a lo público. En general, se exalta a la democracia procedimental como la estructura deseable o ideal de legitimación de los regímenes políticos. Sin embargo, la decisión de las mayorías no equivale siempre al interés público. Lo vimos en EE.UU. con la reelección de George Bush hijo. La democracia electoral no se escenifica en el aire; ella tiene lugar a través del influjo decisivo del dinero, el papel de las grandes corporaciones empresariales, el uso del Estado y sus recursos a favor de las reelecciones y, finalmente, por medio de la manipulación de los *massmedia*. La democracia expresa y refleja, además, los prejuicios y valores morales de los ciudadanos transvestidos en electores.

El nacionalismo y el chovinismo, las discriminaciones y violaciones de ciertos tipos de derechos cuentan a menudo con la aquiescencia de las mayorías. Es por eso que los grandes teóricos del liberalismo como J. Stuart Mill (1978) alegaban a favor de los procedimientos para proteger a las minorías.

De otro lado, acechan también al interés público la ingobernabilidad y la quiebra de la función cohesionadora de los Estados. Esta patología tiene múltiples manifestaciones: burocratización, desregulación, crisis de fiscalidad, etc. De forma adicional se expresa en la carencia de políticas y estrategias que concreten la acción estatal en pro del interés público. Asunto especialmente importante para corregir y enfrentar las principales formas de exclusión y marginalización social. Pero generalmente esto obedece a la asignación por las elites del poder de otras prioridades de política en la agenda gubernativa.

No dejemos de notar que en numerosas ocasiones desde los Estados se incitan e instrumentalizan la inmensa mayoría de los conflictos que desgarran y destruyen la gobernabilidad a través, principalmente, de la promoción de las guerras, la conexión de los Estados con específicas lógicas de la criminalidad globalizada, o en frente de conflictos no mediados. Es decir, a través de la inacción e indiferencia convertidas en políticas públicas de discriminación. Así que en el Estado, como en un prisma, nos encontramos tanto con las principales oportunidades de vehicular el sentido de lo público, como con grandes obstáculos a su concreción.

4. EL INTERÉS PÚBLICO Y SUS DIMENSIONES ECUMÉNICAS

Las dimensiones que son comprobables en la literatura que podríamos llamar clásica sobre el tema son, en general, las del Estado Nación. Tal es el sentido genealógico descrito por J. Habermas (1982) en su texto fundacional. Sin embargo, la expansión mundial de los circuitos relacionales entre las sociedades, la creación —por vez primera de forma completa— multidimensional, del mercado mundial, las tendencias sociales, políticas y culturales de la globalización, han agudizado un fenómeno que por cierto no es novedoso: el de la referenciación de lo público en una dimensión ecuménica.

Nuestros tiempos nos muestran en forma acusada la extensión de la conectividad global entre las diversas sociedades, tanto en sus generalida-

des incluyentes (lo público ecuménico) como en numerosísimas relaciones particulares; sobre todo en la forma de redes relacionales globales y regionales. Éstas atienden a focalizar la atención sobre intereses comunes y crean comunidades virtuales (en lo académico y científico; pero también en los usos del tiempo libre —diversiones y hobbies, pero también perversiones(!)—). Éstas son facilitadas a través de la Internet, los *massmedia*; la facilidad actual de circular físicamente por el planeta y comunicarse en seminarios, congresos, medios impresos y audiovisuales, etc.

Una gama significativa, crucial, de problemas se interpreta cada vez más ontológicamente en su existencia universal, anclada a la noción de Humanidad. Citemos, en primer lugar, la fórmula actual de reconocimiento y demanda de los Derechos Humanos. Una de las dificultades mayores de los teóricos soberanistas es, en efecto, conjugar la defensa de las soberanías estatales como la dimensión esencial de la vida política, y mantener que esta instancia ofrece suficiente espacio de garantía a los derechos de las personas.

De allí la noción alternativa, altamente debatida, del intervencionismo humanitario (E. Varela, 2005a). En efecto, ¿qué hacer cuando devastadores desastres naturales desestabilizan vastas áreas del planeta, ante la incapacidad de los aparatos estatales desvertebrados por esos desastres o con escasa capacidad de respuesta institucional? o ¿cuándo los propios gobiernos son los causantes y principales catalizadores de desastres humanitarios, guerras, hambrunas, genocidios y dantescos desplazamientos?

El espacio de lo público, la responsabilidad ecuménica coloca en cuestión la propia noción de la Solidaridad. Y a quienes consideran este tipo de argumentos como justificatorios del intervencionismo a ultranza quisiera recordarles que la fundación teórica del humanitarismo, en una forma ciertamente limitada, se encuentra a mediados del siglo XIX en la proclama de K. Marx sobre el “internacionalismo proletario”. Incluso los propios portaestandartes de la Revolución Francesa pensaban en función de la emancipación de la Humanidad entera. Las utopías socialistas de los siglos XVIII y XIX estaban teñidas del ideario ecuménico. Pero fueron las revoluciones burguesas consolidadas (E. Hobsbawm, 1998) las que reemplazaron los ideales altruistas e idealistas por la conflictiva prioridad del interés nacionalista.

Un militanismo intervencionista es hoy claramente observable de parte de los movimientos antiglobalistas o, más exactamente, partidarios de una globalización con “cara humana”. Me refiero principalmente a la dinámica generada por el Foro Social Mundial creado en Porto Alegre, Brasil, como la contra faceta del organizado en Davos, Suiza, por las elites beneficiarias de la globalización neoliberal; pero también a las numerosas ONG de carácter global, que son las contra facetas de las grandes corporaciones multinacionales privadas.

Así, uno de los efectos positivos de los procesos de globalización es la puesta en escena por vez primera en términos prácticos, alcanzables o viables, de los derechos ecuménicos. Piénsese, por ejemplo, en el ámbito económico de los derechos de propiedad. ¿A quién pertenecen los mares?, ¿los recursos naturales en su sentido lato?, ¿la continuidad y sustentabilidad de todas las formas de vida (fauna y flora) del planeta?, o, ¿la “conquista” del espacio extraterrestre? ¿Acaso al primer “ocupante”? Este tipo de debates obviamente, aunque pueden ser asuntos académicos, son en realidad cuestiones vitales —de factura política— en la opinión pública mundial.

En el tema del mar, a manera de ejemplo, recordemos que la vieja discusión —que aún no termina— era los alcances de la soberanía costanera de los Estados territoriales. Esto llevó a un desarrollo complejo y doloroso del derecho internacional, para intentar zanjar conflictos que con frecuencia se han dirimido por el primado de la fuerza. Sin que este tipo de conflictos haya sido superado, ahora nos enfrentamos a otros desafíos. El agotamiento acelerado de la riqueza ictiológica requiere desde hace décadas de algún tipo de arbitraje, control o autoridad, que garantice el acceso equitativo de los países y de las grandes empresas, pero también de las comunidades ribereñas, a su disfrute continuado, al usufructo compartido sin que se precipite una catástrofe ecológica.

Pero pese a los relativos avances en el campo de la diplomacia interestatal, en general domina la inacción desde el punto de vista de la construcción y puesta en marcha de políticas públicas globales. La misma situación se evidencia en el resto de la agenda ambiental (el llamado calentamiento global y las alteraciones climáticas; la sostenibilidad de la biodiversidad de la fauna y

la flora planetaria; la contaminación ambiental en sus diversas especificaciones; los desastres nucleares del tipo Chernobyl, etc.).

La agenda global no se detiene en estos temas que son hoy recurrentes en los *massmedia* y en el debate público internacional. Además, con menos ruido, están en cuestión los procedimientos y los principios interpretativos del uso de la espacialidad terrestre compartida. Las migraciones, el derecho de asilo de diverso tipo y no sólo el llamado asilo político, la mercantilización ilegal de la vida humana, las redes globales de tráfico sexual, hasta los asuntos controvertidos de los derechos mundializados de propiedad intelectual.

En este último terreno se creó una autoridad planetaria, la O.M.C., que dirime algunas de las cuestiones, pero cuyo arbitraje es bastante criticado. Y en el campo patrimonial, la UNESCO adelanta ciertas acciones significativas pero largamente insuficientes. Existe, por lo tanto, una profunda fractura entre la realidad de lo público-ecuménico, la idea tan reiterada hoy del “patrimonio de la Humanidad entera”, y las formas políticas estatales que no abarcan esta dimensión, salvo en la forma rudimentaria de la eufemística “comunidad internacional”.

Ello se agrava, en el contexto actual del globalismo neoliberal, por la pretensión y actuación consecuente de los conglomerados y corporaciones multinacionales, que buscan llenar el vacío jurídico político, amplificando el derecho privado hacia el espacio de lo ecuménico. Como lúcidamente lo ha postulado J. Rifkin (2002), la ofensiva de las grandes empresas busca colonizar a través del reconocimiento, muchas veces unilateral —v. gr., por las autoridades judiciales de los EE.UU, de derechos de propiedad sobre la vida, sobre la vida humana misma (caso del GENOMA)— la reproductibilidad de la vida (derechos sobre semillas, genes animales y vegetales, tratamiento de enfermedades, etc.).

La esquizofrenia institucional arraiga en dicha discontinuidad, por lo cual el espacio de las relaciones transestatales y transociales es, por cierto, cercana en numerosos episodios al sombrío cuadro hobbesiano de “guerra de todos contra todos”. En realidad, observamos las guerras de algunos —entre los más fuertes— contra otros a los que se sataniza en una aplicación simplista de la lógica de K. Smichtt de “amigo-enemigo”. Por ello —como nunca antes— resulta perentorio instrumentalizar de alguna manera el viejo ideal kantiano del *gobierno cosmopolita*. Sin embargo, pese a los avances parciales y fragmentarios hacia

la gobernabilidad global (D. Held, 2001; U. Beck, 2002) ésta sigue siendo una meta lejana, aún utópica.

5. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO

Los anteriores tópicos son todos ellos, en cierta medida, teóricos. Así se refieran a cosas concretas, corresponden a lo que se denomina “comprensión”, y mantienen en ese sentido un hilo conductor de naturaleza analítica. Por lo tanto quiero cerrar este texto con un punto complementario: los grandes desafíos de lo público en el terreno propiamente instrumental de las políticas¹³.

La pertinencia del estudio de las políticas públicas corresponde, en este caso, a la importancia del desarrollo concreto de las dinámicas de lo público y su relación con el universo de lo privado. Podríamos señalar que un marco general lo otorgan las relaciones sociales, en tanto fundamento existencial; posteriormente el tramado institucional, como reglas de actuación para, finalmente, aterrizar en el espacio de despliegue de los grupos y factores de poder en conflicto interdependiente.

El primer gran problema es la construcción de políticas. Y no tanto porque no se construyan políticas en el día a día. Por ejemplo, en los países con democracia representativa existe una abrumadora capacidad de construcción de políticas basada en la delegación constitucional de tal función al poder legislativo, a los parlamentos. En esencia esa es su tarea central, completada por el llamado control político al gobierno. Pero es notoria la tendencia mundial hacia la productividad de las políticas como una tarea del propio poder ejecutivo. En América Latina la tradición presidencialista y caudillista impele a las élites gubernativas a darle viabilidad jurídica a este tipo de alternativas. Los decretos ley, las normas administrativas que en realidad son protolegales, el control del gasto público recomendado por los organismos multilaterales, coadyuvan a afirmar esta tendencia.

En general, en la productividad de las políticas por el gobierno o por los parlamentos, el fenómeno más perturbador lo constituye la práctica extendida del cabildeo o *lobbying*. En palabras simples, esto implica que los grupos de poder o de presión (C. Wright Mills, 1960), en la sombra, afectan los contenidos de las políticas redactándolas de acuerdo a sus intereses. Los grandes

grupos empresariales están en la primera línea de esta práctica, pero no son los únicos. Cabildean las elites de las regiones y los sindicatos; con menos suceso, ciertamente, las universidades, las comunidades profesionales y así sucesivamente. En Colombia, adicionalmente, lo hacen los grupos paramilitares —como acaba de verse en las negociaciones para su amnistía— y también las ONG de Derechos Humanos, al igual que los sindicatos con menos capacidad de convencimiento frente a los decisores .

Una segunda fórmula de productividad de políticas es su privatización directa a través de *outsourcings*: *think tanks* de diverso tipo son contratados con frecuencia para redactar las normas, elaborar estudios y fijar —en borrador— las políticas. Recientemente el BID ha creado un programa para modernizar los parlamentos latinoamericanos y fortalecer su capacidad institucional. Tarea que va en la dirección correcta, pero que requiere reglamentar la función de cabildeo y fijarle marcos que eviten el ser juez y parte, los conflictos de intereses, la sustitución de la democracia deliberativa, etc.; y, de otro lado, crear condiciones técnicas para que los equipos parlamentarios, ellos mismos, estén en condiciones de estudiar los temas y elaborar las propuestas de políticas que serán después debatidas (C. Monzon, 1990).

El otro asunto clave es la capacidad de los ciudadanos de participar en el debate público. La perturbación central aquí es el control férreo que los grupos económicos han alcanzado sobre los *massmedia*. En Francia, por ejemplo, el diario Liberation, antaño vocero del maoísmo más hirsuto, acaba de ser comprado por un poderoso conglomerado económico. Y esto ocurre todos los días en numerosos países. La triada prensa controlada, grupos empresariales y elites político-tecnocráticas —que además circulan fluidamente entre las tres funciones—, pervierte la posibilidad de un acceso abierto de la ciudadanía al debate¹⁴. La mercantilización absoluta de la información es otro factor que perturba la calidad de ésta; condición mínima de la intervención de las sociedades civiles en la discusión de sus intereses y de los problemas estratégicos de una sociedad.

La fragmentación de la representación política en manos, tradicionalmente de los partidos, que afrontan una crisis aguda de descomposición y, en algunos casos, de recomposición, es un fenómeno que traspasa fronteras. Dado que resulta muy difícil participar insularmente de la construcción de políticas, la desaparición de las mediaciones partidistas, la debilidad estructural de los movimientos sindicales y asociativos de base, la fragmentación y volatilidad de los intereses comunes, generan las condiciones para que los primeros dos esquemas de productividad de políticas sean largamente dominantes.

No soy en este punto un pesimista absoluto, pues las sociedades, cuando tienen espacios de deliberación y decisión democráticos, por imperfectas que éstas sean, poseen una capacidad pendular de castigar electoralmente las “malas políticas” generando las alternancias en el poder, fenómeno que hemos visto en casi toda América Latina en los años recientes, cuando los neoliberales han sido prácticamente barridos del poder, salvo en Colombia, ciertamente (!).

Lamentablemente estos cambios de dirección del sentido general de las políticas no anulan para nada las dinámicas cotidianas que he señalado. Pues en realidad estamos ante un problema estructural: las deficiencias de la democracia deliberativa en sociedades asimétricas, gobernadas por el mercado y la crematística.

Dos breves apuntes finales: aparte de la construcción de políticas, los otros dos grandes procesos que han de tomarse en cuenta son los de: a) la ejecución de las políticas, que es el campo propiamente dicho de la tarea administrativa pública, el quehacer burocrático por excelencia; y b) la evaluación de éstas. El *feed back* de sus resultados o efectos para avanzar en el aprendizaje social. En estos dos terrenos se ha dado una invasión de la privatización y la mercantilización, por medio del desmonte del modelo del Estado proveedor y ejecutor. La evaluación en la actualidad le es retóricamente entregada a las comunidades según lo pregona el *New Public Management*. Sin embargo, —como lo veremos más adelante en el conjunto del presente libro— existen serios problemas en la puesta en marcha de estos ideales de control ciudadano.

Todo el ciclo de las políticas implica la puesta en escena de las interacciones sociales que construyen el interés público. Este no es el resultado de la mera voluntariedad o de las buenas intenciones. Pero comprender sus bases teóricas y sus mecanismos de funcionamiento es un asunto clave

para participar activamente en términos críticos y propositivos. Los retos de política son numerosos y comprenderlos en su estructuración es un buen punto de partida para mejorar la deliberación pública y lograr consensos o acuerdos mayoritarios que plasmen, en los diferentes planos de la vida social, los intereses de lo público, el cemento de la sociedad (J. Elster, 1990).

NOTAS

¹ En este texto no tengo ocasión de explicar en detalle las características conceptuales de la mundialización o globalización, como usualmente se denota el mismo conjunto de fenómenos en lengua española. Remito por lo tanto, al lector a un libro reciente donde analizo in extenso estas temáticas, titulado: “La Soberanía Transformada” (E. Varela, 2006). Por demás, la bibliografía sobre este tema alcanza hoy dimensiones absolutamente inconmensurables.

² Estas dificultades resultan de la diversa naturaleza histórica concreta de lo público. Su contenido, límites y significación no son abstractos o atemporales. Como lo mostraré en el capítulo tres, ello depende de las características propias a las diferentes formaciones sociales, e incluso, en un mismo horizonte de temporalidad, de las diferencias civilizacionales y culturales. Véase en este sentido una penetrante compilación que incluye varios estudios sobre el multiculturalismo en la noción de lo público en Asia, el mundo árabe y el África (S. Mappa, 1996; A. Moussaui, 1996; J. Maila, 1996).

³ Toda suerte de acciones sociales, especialmente aquellas que tienen lugar en espacios de sociabilidad basados en vínculos de pertenencia fuertes —como es el caso de la adscripción a organizaciones— se ve afectada por la racionalidad limitada de parte de los individuos involucrados. Los problemas de cooperación —cómo hacer que los subordinados actúen en pos de los objetivos fijados por el propietario o por los altos directivos—, por ello, han sido y constituyen, uno de los temas centrales de análisis en las Ciencias del Management (véase: H. Simon, 1997).

⁴ Una muestra arquetípica de las críticas recurrentes al papel de las ONG y de la llamada sociedad civil se encuentra en: (J.F. Bayardt, 2001; B. Eme,

2001). Así mismo, una discusión matizada sobre este mismo asunto en: (J. J. Laville, 1994; J. J. Laville y R. Sansanlieu, 2002). Las críticas están básicamente centradas sobre la idea de que a este sector simplificado se lo presenta como el “remedio a todos los males del planeta” (Bayart). Cuando en realidad sería un mecanismo de concertación articulado funcionalmente a los intereses económicos dominantes en la globalización neoliberal (Ibíd.).

⁵ H. Mintzberg (1986: 400-402) ha construido un extenso y vasto repertorio sobre las ciencias de la gestión. Allí expone y critica varios modelos clasificatorios -tipologías diversas de las organizaciones contemporáneas-. Entre ellas la de Etzioni que diferencia tres tipos fundamentales de organizaciones: las coercitivas, las utilitarias y las normativas. Mintzberg considera que esta clasificación, aunque útil, se queda sólo en los niveles internos de las relaciones de poder. Blau y Scott, a su turno, propusieron un esquema tríplico: empresas comerciales, industrias de servicio y organizaciones gubernamentales. Esta propuesta le parece insuficiente a Mintzberg porque resulta ideal y no suficientemente descriptiva. Él, además, critica la alternativa diseñada por Rehnman (1973), quien diferencia: a) organizaciones marginales, b) grandes empresas, c) organizaciones anexas y d) instituciones. En este caso, considera inadecuada la primera opción; pero reconoce la utilidad de las restantes. Cito estos ejemplos para advertir que, dependiendo de las finalidades analíticas, se podrían construir numerosas taxonomías que, con base en su coherencia, serían útiles. Pero los ejemplos citados no implican una visión realmente ontológica de las organizaciones de nuestro tiempo. La propuesta de retomar el esquema tríplico formulado en este capítulo se enmarca en la referenciación esencial a la dicotomía público-privado: ésta toma en cuenta las dos cuestiones complementarias – inevitablemente entrelazadas– de los derechos de propiedad y del grado de inclusión/exclusión de éstas.

⁶ En un texto reciente, Stiglitz (2003), abunda en estas comprobaciones, refiriéndose en especial al papel nocivo de muchos de los altos ejecutivos (CEOs en inglés; PDGs, en francés) que se benefician de su posición de control sobre las organizaciones empresariales a su mando. Pero la lectura que, en mi opinión, se desprende de los argumentos de Stiglitz va en otra dirección: en ambas instancias existe un elevado riesgo de que los miembros -sobre todo aquellos con alto grado de control o de poder discrecional- utilicen los recursos de las organizaciones en su propio beneficio. O sea, que el lucro sí motiva al directivo, pero éste es independiente del desempeño y pertenece más al contexto de control de la organización sobre sus miembros. Desde luego que en este plano hablamos de los derechos potenciales de carácter discrecional que se convierten en beneficios o privilegios de los burócratas. Mas allá está la cuestión de la corrupción abierta, desenfrenada, recurrente en el gobierno y en las grandes corporaciones, como lo explicita claramente Stiglitz en numerosos pasajes de su libro.

⁷ Esta afirmación de Simon -que recoge Stiglitz- es, a mi juicio, bastante laxa. Un porcentaje creciente de las grandes empresas sí evalúa y paga los

salarios y otras compensaciones en función del desempeño económico de las empresas. Y esto con el NPM se ha estado extendiendo al sector público-estatal. Por supuesto que esta relación es compleja y nada mecánica. Igual que ocurre con las lógicas de gobernanza de las grandes sociedades de acciones. No sólo se pueden pagar dividendos en virtud de los resultados sino de las expectativas, lo que es el corazón de las funciones ontológicas de las bolsas de valores. De pasada, recuerdo aquí –pero no lo trato por ser ajeno al hilo expositivo trazado en este libro– que este problema (el control de las empresas por los gerentes y su grado de autonomía) es uno de los temas de frontera en las Ciencias del Management, bajo la denominación de “Gobierno Corporativo”.

⁸ A este argumento me refiero de forma detallada en el capítulo tercero.

⁹ ¿Son los bienes públicos fines o medios? A. Sen piensa que los bienes públicos son tanto lo uno como lo otro. Pues fijarlos sólo como fines sin suministrar las condiciones, las herramientas y los procedimientos para su acceso universal, es sólo retórica liberalizante, no un verdadero ejercicio de la libertad. “En esta aproximación, la expansión de la libertad es vista a la vez como 1) un fin primario y 2) el principal medio de desarrollo. Estos pueden ser llamados respectivamente el ‘rol constitutivo’ y el ‘rol instrumental’ de la libertad en procura de alcanzar el desarrollo humano?” (traduzco el texto tomándolo de la edición inglesa de Anchor Books, 2000: 36). En general, concuerdo con la tesis de Sen ya que la idea de fines o medios es relativa. Lo que para alguien es un fin central de su proyecto de vida, es, para otro, un simple medio. Y así sucesivamente. Tratar de trazar una distinción de fondo entre los dos niveles no nos lleva realmente muy lejos, tanto en la teoría como en la práctica.

¹⁰ Reconozco que existen respetables posiciones ideológicas en el terreno propiamente político, en la militancia sindical o en las franjas antiglobalización, que recusan de plano la posibilidad de que los bienes públicos sean mercantilizados. Claramente esta es la coherente postura de quienes adhieren al marxismo en sus versiones más clásicas. Estos últimos saben bien que la propuesta de Marx se encaminaba a la eliminación del mercado como institución social en donde tiene lugar la compra y venta de las fuerzas del trabajo: el régimen del asalariado. Por ello, en el largo entretanto de la vigencia de las sociedades capitalistas, pugnan por arrancar como una reivindicación temporaria el que los bienes públicos sean ofertados directamente por el Estado. Esto implica, en el campo de las políticas públicas, dos tipos de problemas. El primero: que se tendería a hacer de la provisión de los bienes públicos un monopolio estatal. De tal suerte que la educación, la salud, la justicia, la seguridad, etc., estarían bajo esa condición de un único proveedor. El segundo conflicto deriva de la condición de gratuidad o de provisión directa de estos, en el entendido de que se trata de derechos, no de relaciones contractuales de algún tipo. Sin embargo, estos alegatos dejan de lado la cuestión de los costos de la provisión, y el que muchos miembros de la sociedad civil tienen la capacidad de asegurar numerosos bienes colectivos

por medio de su pago. O sea que preferirían –como lo hacen en efecto– su mercantilización. Aquí entra un principio central en las políticas, cual es el de la subsidiaridad. El que el Estado deba ofrecer educación universalizada no implica que deba prohibir su provisión por empresarios privados; lo mismo vale en el campo de la salud, la seguridad, las pensiones, la recreación, etc.

¹¹ Esta afirmación la hago en virtud de que considero que los consensos no son ni a priori teóricos ni simples ficciones jurídicas. La idea del consenso traslapado es fundacional, pero no en un sentido contractualista “clásico” como pasaje de algún “Estado de naturaleza” a la vida política organizada. Éste revela, más bien, los equilibrios sociales, las hegemonías legitimadas y las reglas de competencia en el orden social y en la apropiación de los bienes públicos y privados. En cierta medida, corresponde a una instancia de facticidad del sistema político mismo por parte de los grupos sociales que se relacionan inclusivamente con éste. Y es la base del modelo actualmente vigente de derecho internacional. Es decir, de la conceptualización de soberanía.

¹² En estos tiempos de obsesión antiterrorista ello se ha acentuado. Un gobierno neoliberal como el de Álvaro Uribe Vélez en Colombia, no encuentra contradicción entre su prédica aperturista y mercantilista, y el incremento sustancial del gasto militar y en los rubros afines de “seguridad”, ni en el propósito de intervenir la vida privada, desvirtuando los principios tutelares de la presunción de inocencia (recuérdese el famoso caso de la inversión de la prueba en los delitos vinculados al narcotráfico) con la reedición de los estatutos “antiterroristas” que socavan las libertades individuales. También se evidencia tal conducta en la violación del derecho internacional para responder al secuestro terrorista con el secuestro “justo”, en términos de la más pura ley del Talión (me refiero al episodio de captura y secuestro ilegal de un dirigente de la rama internacional de las FARC en Caracas a comienzos de diciembre de 2004 revelado con todos sus episodios criminales: soborno ilegal a funcionarios del Estado venezolano, ocultamiento y manipulación de los hechos, atizamiento del choque diplomático por los EE. UU., etc.).

¹³ Debo también en este tema hacer la salvedad de que un abordaje en profundidad lo he hecho en mi libro *La Soberanía Transformada* (2006a). Remito al lector, en especial, a los capítulos uno y tres de dicho texto. Dado que no se trata de repetir lo ya escrito, aquí abordo otros nuevos aspectos del problema específicamente conectados con la dinámica público-privado. Para una relación de estudios concretos donde aplico las conceptualizaciones desarrolladas, véase además mi libro *La Mercantilización de lo Público*, (2005). Un buen tratamiento sistemático de la naturaleza de las políticas públicas se encuentra en A. Noel Roth (2003; 2002); Carlos Salazar Vargas (1999) y Alejo Vargas (2000), para citar sólo libros publicados en Colombia. En cuanto a revistas en español que hacen un seguimiento continuo del problema de las políticas públicas, cito, entre otras: Instituciones y Desarrollo (Barcelona, IIGOB), Reforma y Democracia (Caracas: CLAD), Gestión y Políticas Públicas (México: CIDE), Nueva Sociedad (Caracas) y la Revista de la CEPAL (Santiago de Chile).

¹⁴Téngase en cuenta que los conglomerados económicos, más que obtener ganancias suplementarias —que las logran al controlar la prensa—, manejan e instrumentalizan la voluntad ciudadana, la llamada opinión pública (cfr. Una ampliación de este punto en el capítulo tercero).

CAPÍTULO 2

GENEALOGÍA MODERNA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En este capítulo me propongo abordar parcialmente la genealogía de la moderna concepción de la burocracia estatal y de la función pública. Ciertamente, debo aclarar que la pretensión de abordar este tema en su conjunto sobrepasa los límites de este libro, por lo cual pretendo centrarme en la relación existente entre las instancias pública y privada en la vida social e institucional. En este sentido busco —precisa y delimitadamente— hacer una lectura interpretativa de las más importantes teorías filosóficas que en la Modernidad se han referido fundacionalmente a la cuestión de la naturaleza de la función pública.

A pesar de la diversidad y la riqueza conceptual que podemos hallar en la reflexión política y teórica de la fase de la llamada “Modernidad”¹ abarcándola en su totalidad, me limitaré solamente a realizar un análisis que tiene que ver con la formulación de una teoría política que parte del sujeto —del individuo tomado en cuanto consciencia singular— para establecer su articulación con la llamada sociedad civil o política, introduciendo en la moderna reflexión del derecho la relación entre la libertad del individuo y la seguridad colectiva, problemática que subyace en la reflexión en torno al proceso de formación de la sociedad política y el paso del llamado estado natural o de naturaleza a la comunidad o sociedad política.

Para ello haré referencia, en primer término, a la génesis del sentido

de legitimación de la esfera política a cargo de los filósofos jusnaturalistas modernos: Hobbes, Locke, Spinoza y Kant. De este modo la temática señalada puede ser vista en correspondencia con la discusión sostenida por el pensamiento filosófico-político ilustrado del siglo XVIII acerca de la relación y contraposición entre el interés particular como ámbito por excelencia de la privaticidad, de la esfera libre y volitiva de los ciudadanos, y el interés general, ámbito de lo universal, lo público y lo estatal. Este proceso deliberativo tuvo como máximas expresiones los elementos conceptuales de los “*philosophes*” ilustrados franceses y su síntesis primera en la filosofía alemana, en los estudios de Kant y Fichte.

Desde luego esta convergencia conceptual no se dio de forma global, y para muchos ilustrados aún la concepción de libertad política era aquella que un contemporáneo de Hegel, el pensador francés Henry Benjamín Constant, denominaría “libertad de los antiguos”, correspondiente a una tipología que podríamos quizás denominar cívico-republicana (U. Cerroni, 1972). En esa perspectiva la privaticidad —como se vería en el caso del propio Rousseau— no implicaba un desconocimiento de los ámbitos de la publicidad; es decir, del deber patriótico de servicio al Estado o comunidad de asociados. En cierta medida, puede afirmarse que la perspectiva rousseauiniana limitaba o subordinaba estas esferas de privaticidad respecto a los intereses generales del Estado (valga decir de la comunidad de los asociados) y de su pulsión soberana. Su pensamiento político privilegió ciertamente el contexto del republicanismo por encima del individualismo.

Posteriormente, anudaré dicha temática con el debate surgido en la filosofía política en torno de la conceptualización hegeliana de la relación entre Estado y sociedad civil. Así, más adelante, estaremos en condiciones de evaluar las contribuciones de esta polémica entre Hegel y Marx respecto de la teorización célebre y paradigmática sobre la burocracia, formulada por Max Weber (I. Fetscher, 1965). Ello nos permitirá cotejar el modelo teórico hegeliano con la conocida crítica juvenil de Marx y hacer una evaluación retrospectiva de este debate, teniendo como referente global la temática de la función pública, tal como podemos hoy evaluarla en la búsqueda de sus correlatos en la teoría dialéctica de la sociedad a partir de los señalados basamentos de estirpe he-

geliana. Así, desde estos supuestos o referentes, indagaremos la manera como vislumbra la tradición filosófica propia a la Modernidad, a partir de una lectura interpretativa del legado hegeliano, la relación entre lo privado y lo público dentro del marco más amplio de la relación o articulación entre los intereses particulares y el interés universal.

Posteriormente, concluiré este capítulo con algunas referencias al estado posterior de la cuestión: en el caso del marxismo, reflexionando sobre el impacto, en su vigencia argumentativa, del desplome del socialismo de corte soviético casi en el mundo entero en las dos últimas décadas del siglo pasado. En el caso de Weber, discutiré brevemente sobre la actualidad de su paradigma para las Ciencias del Management y el campo de las políticas públicas.

1. UN DISCURSO Y UNA PRAXIS INDIVIDUALISTA, SECULAR Y NACIONALISTA

La polémica sobre el lugar del interés público tuvo, en los siglos XVII y XVIII, una determinación de corte naturalista, o más exactamente, *jusnaturalista*, que pretendió objetivar la relación entre individuo, comunidad y Estado a partir del discurso de la ciencia moderna. Se estableció, en efecto, una estrecha relación entre el auge de las ciencias experimentales, el desarrollo de las fuerzas productivas y el contenido del trabajo filosófico de la época, en la que esta última fue jalonada por el extraordinario avance de las primeras².

El examen que de la sociedad burguesa hizo la filosofía política de los siglos XVII y XVIII, muestra cómo el método utilizado por ella (es decir, la mencionada filosofía política) fue tomado prestado de las Ciencias Naturales y de la filosofía experimental. Dicha época vivió el influjo de la llamada Revolución Copernicana (Kant). Se trató de la exaltación del método físico-matemático como instrumento para alcanzar el conocimiento no sólo de la naturaleza, sino también del hombre y la sociedad. Así, el Estado pudo ser comprendido a través de la recta aplicación de dicho método concibiendo, en consecuencia, las relaciones entre los hombres como relaciones de fuerza de orden natural, en las que intervienen la acción y la reacción. Toda pasión humana fue entendida como un movimiento mecánico que termina o comienza. Intervino, en consecuencia, el principio de causalidad como factor explicativo por excelencia y,

con base en éste, se captaron las determinaciones que enlazaban necesariamente la acción libre y las imposiciones propias a la naturaleza humana.

Pero no se crea que existió una sola corriente de pensamiento en cuanto a la elaboración de una teoría política moderna. Desde el punto de vista que estamos considerando, existieron dos líneas disímiles. De un lado, aquellos que recogieron la herencia renacentista e insistieron en que el conocimiento habría de dirigir su atención a los problemas de la sociedad en la medida en que ésta era, en un sentido general, objeto de su propia creación; corriente que sintetiza la famosa expresión de Vico según la cual el hombre comprende la Historia porque ésta es su propia creación³.

Con posterioridad al período de auge del feudalismo, teniendo como precursor al movimiento renacentista, se reivindicó el lugar central del hombre en la Historia, que lo constituyó en sujeto preeminente de la expresión estética. Tal fenómeno produjo en Europa una revolución en el campo ideológico de la cual fue punto de avanzada el singular desarrollo de las modernas Ciencias Naturales y una filosofía en estrecho vínculo con los hitos que la primera iba marcando. Hombres como Keppler, Galileo, Bacon, Leibniz, Newton, Descartes, el mismo Kant, etc., descollaron en el campo de la investigación científica, del estudio de la naturaleza y en el de la elaboración de una nueva lógica de la investigación científica del mundo.

Este proceso convertiría a las ciencias en un poderoso auxiliar de la revolución terrenal que comenzaba a promover una nueva vida cultural urbana y que terminaría por destruir las fortificaciones acumuladas por el feudalismo a través de varias centurias. La vida rural teñida de romanticismo cedería el paso a una nueva épica realista que efectuaba la puesta en escena del proceso de formación de la industria manufacturera y de la expansión incontenible de la economía mercantil. Como se sabe, dichas fuerzas, en el plano político, librarían su batalla decisiva en las gestas que coronaron victoriosamente la Revolución Francesa.

Desde el punto de vista filosófico, la Modernidad surgió a partir de la ruptura de las relaciones estamentarias y gregarias del orden señorial, apareciendo en su lugar el individualismo. Esta es una de las improntas características del mundo moderno: reconocer la autonomía moral y racional del sujeto. Esta ruptura entre el mundo medieval y el mundo moderno, el surgimiento del individualismo,

reconocido y garantizado por la teoría política en las diversas variantes del contractualismo, John Locke la definió taxativamente:

“Si en el estado de naturaleza la libertad de un hombre es tan grande como hemos dicho, si él es señor absoluto de su propia persona y de sus posesiones en igual medida que puede serlo el más poderoso, y si no es súbdito de nadie, ¿por qué decide mermar su libertad?, ¿por qué renuncia a su imperio y se somete al dominio y al control de otro poder?” (J. Locke, 1990).

Pregunta que ya se había hecho Hobbes. ¿Por qué el hombre acepta cambiar una libertad natural que le es inherente, a cambio de una libertad política? En la formulación del problema en Hobbes y Locke, lo político no pertenece al ámbito de lo natural; por el contrario, resulta un fruto de la voluntad, a través de un acuerdo contractual en el que los individuos pactan la reconversión de su libertad natural en libertad política mediante la conformación de una asociación artificial. En la perspectiva de Locke, se daría este paso no para garantizar el bien común, sino las libertades de los individuos; y que aquello entregado, en términos de derecho natural, pueda ser recuperado como derecho político. El liberalismo político, desde Locke, afirma el interés general como un fin societario sólo sobre la base de explicar que dicho interés garantizaría a cada individuo ejercer libremente sus derechos. Esta es la característica fundadora del liberalismo político⁴.

En este sentido y a manera de contrapunto de la anterior definición sobre el origen del liberalismo político, en la historia de las doctrinas políticas ha sido un lugar común la tesis según la cual Hobbes es el inspirador del moderno totalitarismo. Su teoría política justificaría la obediencia ciega frente al poder establecido. El ciudadano debe entregar su libertad al Estado a cambio de su seguridad. El derecho a la rebelión está proscrito como el peor de los males que pueden afectar a la comunidad en cuanto mina las bases mismas de su existencia, etc. Como lo hemos visto, se designa con el vocablo *totalitarismo* la prédica a favor del régimen que recorta y limita al máximo los derechos del individuo frente al Estado policía, que lo sujeta al arbitrio del despotismo estatal, de tal modo que el blindaje de dicho Estado aparece recubierto con la sangre de

sus súbditos (*subjects*). Hobbes es acusado como propulsor de todos los abusos del Estado frente a los individuos. ¿Qué tanto de verdad hay en esta afirmación que por fuerza de repetición pasa por verdad inamovible?

Hobbes fue efectivamente un hombre de partido e intervino activamente en la vida pública de su tiempo. Lejos estuvo su pensamiento de la idea de defender el derecho de las masas a la rebelión. Para Hobbes, un asunto clave en el terreno político era poder consolidar el Estado, por lo cual éste debería ser fuertemente centralista, pues de su supervivencia dependería la cohesión del cuerpo social. Este Estado impone el orden social sobre la base del ejercicio de la coacción y del terror. Hobbes, por ejemplo, explica el papel que cumple la religión en la medida en que ésta sirve como instrumento para dominar ideológicamente a las masas: el miedo a las fuerzas invisibles —señala Hobbes en “El Leviatán”— inventadas por el espíritu o imaginadas sobre la base de mentiras autorizadas por el Estado se llama religión (T. Hobbes, 1962:169). De tal modo que la religión y la superstición son simplemente instrumentos ideológicos de coerción sobre la masa, juegan el papel de freno de los estallidos sociales e impiden el desmoronamiento del Estado.

El fundamento del análisis hobbesiano consiste en su comprensión de los deseos como fuerzas motrices de la voluntad humana. Existe una identificación entre poder y libertad, en la cual esta última estriba en la posibilidad —y la realización de la misma— de satisfacer los deseos. El hombre es libre en tanto pueda realizar sus deseos. “No lo es cuando sus deseos no obtienen una respuesta que los complazca”⁵. Como se ve, el fundamento de los actos, de la voluntad de los individuos es material. Se parte de la sensibilidad; el libre despliegue de las voluntades hace que choquen y pugnen en feroz competencia por satisfacer sus respectivos deseos. Así, la libertad y el poder de un individuo sólo pueden cristalizarse subsumiendo, anulando, la libertad y el poder de los demás.

Sin embargo, para Hobbes, la comunidad no es un asunto hipotético; no parte de una consideración puramente especulativa sino, al contrario, de una realidad objetiva. La pregunta, nos dice Hobbes, no es por tanto, si es posible la vida social comunitaria, sino ¿cómo ha sido posible la constitución de la sociedad política?, ¿cuáles son sus fundamentos constitutivos, en qué elementos reposa la legalidad de su existencia? De este modo, la filosofía política inglesa colocó

como problema central de la temática política la cuestión del contrato, entendido como un acuerdo de las dispersas voluntades individuales para garantizar la supervivencia de la comunidad.

La expresión “contrato social” no fue exclusiva de Hobbes ni de la filosofía política contemporánea; se remonta a los jurisconsultos del siglo XVI; principalmente, al teórico protestante alemán Johannes Althusius (1557-1638) y también a Grotius y Pufendorf, entre otros. Sin embargo, en esta tradición teórica, la teoría contractual aparece inficionada por concepciones medievales. Así, por ejemplo, en el caso de Althusius, el contrato no es pactado entre individuos libres sino que es un pacto entre distintas comunidades federadas. El gran mérito de Hobbes, en este punto, consiste en intentar deducir el edificio político de la conciencia singular, es decir, en colocar como fundamento constitutivo de la sociedad política al ciudadano.

El punto de partida de Locke es semejante al de Hobbes. Su diferencia radica en que el primero intenta defender los derechos irrestrictos del individuo concebido en oposición al poder del Estado. El fin de dicha comunidad —que se expresa a través del poder legislativo— es, según Locke, el bien común, que consiste, ante todo, en la defensa y salvaguarda de la propiedad privada. Locke no le da, a diferencia de Hobbes, un papel singular, dominante, al Estado, sino que —al contrario— le asigna como su finalidad expresa la labor de garantizar la supervivencia y el respeto del derecho de propiedad. En el caso de Locke la función del Estado se reduce simplemente a garantizar la seguridad y la justicia. Se trata, para él, de preservar la libertad personal y la propiedad individual. El mejor de los Estados es aquel que da al individuo el máximo de libertad posible; el contrato puede, en consecuencia, asumir las más variadas formas permaneciendo los individuos con la potestad de decidir cuáles de sus derechos concederán al Estado⁶.

Como puede observarse, Locke efectúa una transacción entre los intereses de la burguesía ascensional y la aristocracia de la tierra (Locke, en contraposición a Hobbes, escribe resumiendo desde su punto de vista los resultados inmediatos de la revolución inglesa de 1688). El derecho de propiedad en ese momento fue fundamentalmente el derecho de propiedad sobre la tierra, principal medio productivo, eje de la economía de Europa durante el siglo XVII. De otro

lado, sin embargo, Locke realizó un progreso importante en el desbrozamiento de una nueva teoría jurídica al concebir la fuerza de trabajo como una mercancía y definirla en función de la propiedad privada, de tal forma que, a la par con la propiedad sobre los instrumentos de producción, ha de reconocerse al trabajo como un objeto de intercambio⁷ mercantil y, por lo tanto —en el plano teórico— como generador de derecho (J. Locke, 1990).

Pero, si Locke edifica una concepción individualista, Hobbes realiza un trabajo encaminado a un propósito diferente. Para Hobbes, el contrato entre las diversas individualidades sólo puede funcionar eficazmente sobre la base de que los miembros de la sociedad —sin excepción alguna— entreguen sus derechos al Estado, recibiendo en cambio la garantía de su seguridad, *la mutua transferencia de derechos, es lo que los hombres denominan contrato* (T. Hobbes, 1961). Cuando el contrato implica una cesión futura, una promesa, se denomina pacto —nos sigue diciendo Hobbes— y su incumplimiento se denomina violación de fe (*violation of faith*). Un contrato, para ser realmente válido, ha de ser expresado en palabras que obliguen no sólo con un tiempo, sino con *el pasado, el presente y el futuro* (T. Hobbes, 1961: 192). Este contrato entre personas puede ser de dos tipos en la medida en que existen, de un lado, personas naturales, y, del otro, personas artificiales. Las primeras, son creaciones de la naturaleza, y las otras, criaturas surgidas como producto de la acción social del hombre.

Es importante destacar aquí cómo Hobbes introduce el concepto de persona, a renglón seguido de su explicación acerca de las características constitutivas de un contrato, para señalar cuál tipo de contrato puede garantizar la cohesión del cuerpo social. Un contrato que le entregue a un tercero los derechos originalmente correspondientes a las dos partes naturales, siendo este tercero una persona artificial; el soberano, que Hobbes identifica con la monarquía absoluta, posee —por el consentimiento de sus súbditos— el poder de determinar la guerra exterior y la paz, de definir lo que es justo e injusto, de dirimir las querellas internas, dictar las leyes, etc., sin estar atado a ninguna limitación —ni siquiera a la ley natural está sujeto el soberano—. Frente al soberano, los súbditos deben observar una obediencia total, perdiendo el derecho a recusar lo que proviene de un contrato dictado, o pactado, por la mayoría de la comunidad⁸.

Tal es el precio que Hobbes estatuye a los ciudadanos para que se pueda

garantizar la posibilidad de vivir en comunidad. En este sentido, el comentarista de Hobbes, C. B. MacPherson indica que la finalidad expresa de la filosofía política hobbesiana es la de garantizar la paz y la seguridad de los miembros de la sociedad. Más adelante MacPherson expone, a un nivel específico, la naturaleza del postulado de seguridad colectiva y paz que preside la concepción hobbesiana⁹: sobre la base de estas consideraciones, Hobbes deduce que el soberano tiene un derecho natural a su propia perpetuación, a perseverar en su ser. MacPherson, finalmente y en relación con este corolario, alude a la recusación que núcleos de las elites empresariales partidarios de que el Estado fuera deducido a partir de una asamblea representativa hacen el Leviatán, advirtiendo que Hobbes simplemente parte en su rigurosa deducción lógica de universalizar los postulados de la competencia mercantil. De allí afirma que su falla reside en:

“(...) pasar por alto dentro de su modelo la fuerza centrípeta que una burguesía cohesionadora como clase cumple dentro de la sociedad. Hobbes estuvo fuertemente impresionado por la fuerza destructiva, desgarradora, de la competencia y la lucha por el poder. Colocándola como base de su modelo de sociedad política, la falla de Hobbes consistió en no vislumbrar que este modelo generaba consecencialmente una diferenciación de las clases sociales, de la cual se podría esperar que produjese una cohesión de las clases, o al menos, de la clase que se encaminaba firmemente al control de la sociedad” (Ibíd.: 56).

A pesar de que el Estado hobbesiano aparece como la coronación omnipotente de un ser artificial, es importante subrayar que este edificio colosal se basa en la afirmación primaria de los derechos y del rol singular que le corresponde a la conciencia individual burguesa. Hobbes, al definir al hombre en términos de su igualdad natural, permitió comprender la sociedad a partir del postulado que definía sus funciones en términos de relaciones naturales¹⁰.

Esta temática tendría desarrollos fecundos en la tradición teórica política jusnaturalista, en especial en la obra del filósofo judío holandés Baruch Spinoza. Aunque ciertos historiadores de la filosofía reducen su papel como pensador político al de repetidor de los postulados fundamentales de Hobbes, hemos de anotar que su reflexión posee autonomía, tiene una perspectiva enriquecedora de la teoría política. A pesar de las similitudes de los puntos

en que Spinoza reconoció la validez de las tesis hobbesianas¹¹, lo cierto es que —como lo señala Stuart Hampshire— llegaron a puntos comunes a partir de principios diferentes y las conclusiones de carácter político-práctico fueron, por ende, distintas. Esta divergencia de principios encuentra su fundamento en la disimilitud de sus respectivas concepciones del mundo. Así, mientras Hobbes fue mecanicista con todas las consecuencias que de esta concepción se derivan, Spinoza destacó el papel autónomo de la individualidad frente a las pasiones. El hombre no debe ser esclavo de sus pasiones. *La razón puede, verdaderamente, restringir y moderar las pasiones* (B. Spinoza, 1955). La libertad estriba en la realización de la posibilidad —accesible al entendimiento finito— de comprender las causas y el orden necesario del Universo.

“Para Spinoza, el ejercicio de la razón no sólo implica la búsqueda de la autoconservación y la satisfacción de los deseos, sino que constituyó en sí misma el fin supremo frente al cual las demás cosas eran simples medios; la razón no fue, pues, como en Hobbes, el cálculo empírico de probabilidades sino la reconstrucción, por medio del razonamiento lógico, del orden necesario del Universo. El criterio por el cual debe ser juzgada una organización o sistema político es si impide o hace posible el amor racional a la libertad humana y a la comprensión de la naturaleza” (S. Hampshire, 1962: 182).

De este modo, la fórmula para alcanzar la libertad se realizaba por mediación del conocimiento: la libertad es la comprensión de la necesidad. Así, las líneas comunes en estos dos filósofos se separan al considerar el carácter más complejo y elaborado del método spinozista. El materialismo de Hobbes dio paso a un complejo sistema filosófico que establecía la libertad sobre el suelo de la razón con el fin de reconciliar al entendimiento finito con el infinito a través de la apelación al saber, a la ciencia; y, por este medio, brindarle al hombre su verdadera libertad, cumpliendo así la filosofía su auténtico propósito. Su rechazo a los argumentos morales para juzgar las acciones de los ciudadanos en los Estados, la relación del Estado con éstos (como relación del universal hacia el singular) y de los diversos Estados entre sí (relaciones internacionales), correspondió a la firme convicción de que las leyes de la naturaleza obraban de igual forma en las relaciones sociales. Los problemas de la política podrían estudiarse de manera

científica comprendiendo que la cuestión esencial de la política es el poder¹².

Spinoza no introdujo una dicotomía de tipo cartesiano al establecer la relación entre deseos y razón; no partió de considerar los primeros como expresiones impropias del alma, como concesiones indebidas de ésta al cuerpo. Por el contrario, partió de señalar su unidad primaria en la medida en que los concibió como productos o, mejor aún, como expresiones del infinito poder de la naturaleza. Con esta precisión introdujo Spinoza su explicación acerca del carácter específico de los deseos producidos por la razón y, de otro lado, de los deseos que él ubicó como producidos por las afecciones del hombre, afecciones pasivas que son un padecimiento más que una acción propiamente dicha; y sólo con base en estas premisas, pensó el papel de la política. Así, su desdén frente a los brotes anárquicos en el seno del Estado obedeció a razones muy distintas a las de Hobbes.

El campo de la política no sería, por tanto, el terreno fértil en las disensiones e intrigas cortesanas; será el campo de despliegue de las fuerzas de la razón, ya que el móvil del hombre al vivir en comunidad es la obtención de la paz y la seguridad, y salvaguardar la libertad civil; libertad que, como vimos, no expresa algo distinto a la naturaleza del hombre sino, por el contrario, la unidad del entendimiento finito con el correspondiente conocimiento (conciencia singular del mismo) de las causas y el orden necesario del Universo. Existe, en Spinoza, una creencia en el poderío incontenible de la razón y en el papel salvador que ésta juega en el manejo de las relaciones entre los hombres. Spinoza se refiere a la posibilidad de racionalizar la política asumiendo la razón, el manejo y el control de las pasiones. No se trata de negar el peso del elemento pasional en la acción política sino de establecer el primado de la conciencia racional del hombre. En este orden de ideas podemos comprender la gran importancia que la obra política de Spinoza tuvo¹³.

2. LAS PREMISAS ROUSSEAUNIANAS DEL INTERÉS PÚBLICO

Rousseau en su ensayo “Sobre si el restablecimiento de las ciencias y las artes ha contribuido a depurar las costumbres”, escrito en 1750, caracterizó el paradigma del romanticismo al sostener que la moralidad, antes que significar

un paso en el desarrollo humano, fue una expresión de decadencia. La sociedad civil, la urbanidad, el artificio, etc., han sido generalmente elementos de la decadencia humana. De allí su acre crítica a d'Alambert, puesto que el teatro, la vida de las elites, la cortesía mundana y otras formas de sociabilidad artificiosa, son síntomas de debilidad, incluso del afeminamiento de la sociedad moderna.

“Europa había recaído en la barbarie de las primeras épocas, los pueblos de esta parte del mundo, hoy en día tan esclarecidos, vivían hace pocos años en la barbarie por la decadencia del Imperio Romano. Era necesario una revolución para retornarle el sentido común y ella vino del lado de donde menos se la esperaba. Fue la estupidez musulmana la que permitió que el eterno flujo de las letras renaciera entre nosotros” (Ibíd.).

Esta frase refiere que gracias a los escritores árabes los europeos logran recuperar la tradición griega. Después de que los germanos invaden Italia y el Imperio Romano se disuelve, las obras de los filósofos romanos desaparecen de Europa. No se tienen traducciones, desaparecen Aristóteles, Platón, los clásicos griegos, en un fenómeno impresionante de retroceso cultural. Fueron Averroes y otros intelectuales musulmanes los que trajeron el álgebra, a Platón, Plotino y, en general, a los escritores griegos, a los poetas Píndaro, Homero, etc. Toda esta tradición que se había perdido, se recuperaría posteriormente. La caída del trono de Constantino implicó en Italia el olvido de la vieja Grecia. Después, cuando llegaron los musulmanes, las ciencias sobreviven junto con las artes. Rousseau sintetiza este proceso:

“Aparece de nuevo el arte de escribir y el arte de pensar. Se empieza a sentir el principal avance en el comercio de las musas, aquel que hace a los hombres más sociables, inspirándoles el deseo de satisfacerse los unos a los otros en obras dignas de aprobación mutua... Es un grande y bello espectáculo ver al hombre surgir de la nada por sus propias fuerzas. Anticipar por las luces de su razón las tinieblas en las cuales la naturaleza lo había envuelto, elevarse por encima de sí mismo, desarrollar su espíritu hasta las regiones celestes, recorrer a paso de gigante el sol, la vasta extensión del

Universe, y lo que es más importante y difícil entrar en sí, estudiar al hombre y conocer su naturaleza, sus deberes y sus finalidades. Todas estas maravillas se han ampliado con base en pocas generaciones” (Ibíd.).

Rousseau explica que luego de la caída del Imperio Romano empieza de nuevo un proceso ascendente en Europa, que califica con la expresión *politesse*. La cual significa buenas maneras, cortesía, educación, señalando cómo el mundo europeo, desde la mitad de la Edad Media hasta los comienzos de la Modernidad, construyó un conjunto de costumbres y buenas maneras para el desarrollo de las artes y luego esto se reforzaría con el surgimiento de la ciencia.

Pero paradójicamente esta característica le parece a Rousseau negativa, porque la *politesse* debilita al hombre moderno. Por el contrario Rousseau le canta al hombre antiguo, símbolo de virilidad y fortaleza¹⁴. Incluso sostiene que el vestuario característico del siglo XVIII, en el que los aristócratas usaban pelucas, zapatillas y medias, era ridículo. Le parecía un proceso de desnaturalización de las potencialidades humanas. Toda la erudición de las elites, en el sentido del desarrollo del arte culto, del teatro, el urbanismo, las buenas maneras, la etiqueta; todo ello implicaba su decadencia. Esta cortesía oculta el engaño:

“Los hombres que forman esta multitud que se llama sociedad, situados en las mismas circunstancias hacen siempre las mismas cosas, así los motivos no sean tan importantes. No se sabrá jamás qué es lo que se hace. Es necesario para conocer a los amigos atender las grandes ocasiones, puesto que es en estas grandes ocasiones donde el hombre busca y expresa lo esencial de su conocimiento” (Ibíd.).

El proceso de urbanismo, de *politesse*, implica, a través de la cultura, las artes y la ciencia, la decadencia del hombre en lo atinente a su fuerza y potencialidades naturales. Rousseau, en contraste, formula un elogio de los egipcios, exalta la civilización de Constantinopla y, en general, dibuja un cuadro positivo de las civilizaciones antiguas calificándolas de potentes. En el caso de Grecia, por ejemplo, resulta sintomático cómo elogia a los espartanos y critica a los atenienses:

“Atenas devino el refugio de la politesse y el buen gusto, se convirtió en el país de los oradores y los filósofos, de la elegancia en el vestuario, lo que correspondió igualmente en el uso del lenguaje. Se veía por todas partes el mármol y el dinero animaba las manos de los maestros más hábiles. Es de Atenas que surgieron las obras sorprendentes que han servido de modelo para todas las edades corruptas.” (Ibid.)

El análisis rousseauniano no expresa (aparentemente podríamos suponerlo así en tanto vislumbramos a Rousseau como un elemento clave de la Ilustración) que la Ilustración se vea a sí misma como el coronamiento progresivo de unas fases históricas escalonadas, que no se niegan sino que se consideran necesarias. Como lo hemos visto, Rousseau asumió una visión romántica de la Edad Moderna como una fase decadente, y por ello su programa afirma que la verdadera Ilustración debe permitir la reconciliación del hombre con su ser natural. Este es el elemento clave de su mensaje. La sociedad civil impone normas, constriñe la libertad del individuo, libertad natural propia del hombre en su estado primitivo. No se trata de que el hombre primitivo fuera bueno o malo porque dicha calificación es moral y, por lo tanto, un problema propio de la civilidad. El hombre en el estado primitivo, simplemente buscaba la satisfacción de sus necesidades. En el instinto no hay bondad o maldad, son los fines mismos de la naturaleza, pero la sociedad corrompe al hombre. Se supone en esta pedagogía que lo artificial, lo socialmente impuesto, implica una deformación de las características constitutivas del hombre premoral del estado de naturaleza.

Cabe destacar cómo Rousseau no fue muy coherente en su pensamiento político con respecto al ideal moral romántico, puesto que en el Contrato Social modificó parcialmente su argumentación. Allí afirma que el hombre en el estado salvaje corría desnudo por los bosques. Esa desnudez no es elogiada por Rousseau, ya que la considera un estado de animalidad y piensa positivamente el pacto social como instrumento para transformar la libertad natural en libertad política (J. J. Rousseau, 1971).

Según E. Cassirer, a pesar de su vivo interés por los problemas políticos, la Ilustración no elaboró una nueva filosofía política¹⁵. Pero esta afirmación es discutible. Una parte de los analistas considera que la teoría del Contrato Social sí

es nueva respecto de los contratos anteriores que se remontan hasta los filósofos católicos como Suárez¹⁶; la versión hobbesiana, donde el contrato social es el acuerdo de todos para delegarle los poderes al Leviathan; o Locke, donde en cierta medida, de la soberanía emana un poder gubernativo, poder que se puede revocar, democrático, legitimado por las mayorías del gobierno.

En fin, estos modelos difieren del rousseauiano debido a su cláusula de que cada quien entregando su libertad natural recibe a cambio una cantidad proporcional o equivalente de libertad política. De tal modo que contratando entre sí todos los hombres, es como si se contratara consigo mismo. Ese contrato no pretende entregarle el poder a un tercero en discordia, a un árbitro supremo autoritario, ni le cede el poder a unos gobernantes que lo ejercen a través de la delegación. Para Rousseau, la voluntad popular, que llama general, no es delegable y, por lo tanto, cuando se constituye un contrato, la soberanía se mantiene indivisible. Este es un contrato de libertades que, al traducir en términos equivalentes lo natural en lo civil político, permitirá el explayamiento de la virtud cívica que recuperaría las características primigenias constitutivas del hombre, antes de su decadencia moral; virtud cívica republicana que se expresa en la voluntad general, en el cumplimiento de los deberes colectivos, en el amor a la patria¹⁷. Ésta constituye el contexto en el cual se desarrolla el contrato social, se cristaliza la transformación de la libertad natural en libertad política como ámbito de la soberanía popular; es el lugar en el cual la virtud cívica puede recuperar los elementos constitutivos propios al estado de naturaleza.

A Rousseau corresponde un papel determinante y fundamental en la formulación de una consecuente y radical filosofía política democrática durante el período comprendido entre los siglos XVI y XVIII. Rousseau produce una ruptura profunda en relación con sus antecesores, significación que adquiere toda su nueva dimensión en su planteamiento sobre el Pacto Social que, como hemos de verlo a continuación, introduce la reflexión política en la problemática propia de la *Modernidad*. Al igual que sus predecesores, Rousseau inicia su trabajo de reflexión sobre lo político preguntándose por los fundamentos constitutivos de la sociedad civil. Esta línea de pensamiento podemos descubrirla en su texto de 1755: *Discours sur l'inégalité parmi les hommes*, en el que da pie a una primera versión del contrato social que le servía en ese momento como

un simple punto de apoyo para introducir la discusión en torno a la formación de las primeras sociedades y el Estado¹⁸. De tal manera que para Rousseau no se trataba de establecer una reconstrucción histórica, sino de formular una hipótesis de orden especulativo que desde un punto de vista propio del análisis lógico-conceptual le sirviera de fundamento para explicar la necesidad de una transacción, de un acuerdo que involucrase a los miembros de la sociedad bajo las reglas comunes de un orden legal.

Esta temática no es, desde luego, exclusiva de Rousseau, pero es innegable que la problemática del Contrato adquiere una nueva dimensión consistente en que éste no es un acuerdo de partes signatarias para ceder el poder y los derechos a un tercero, como ocurre en Hobbes, sino que es un nuevo tipo de contrato en el cual, alienando los ciudadanos sus derechos naturales a la colectividad, no los alienan a ningún miembro en particular. Los contratos anteriores equivalían a la cesión de los derechos de los ciudadanos a un príncipe, o bien, suponían una igualdad de contrarios entre el monarca y su pueblo (suposición en la que subyace el criterio feudal de que el monarca es el propietario de su pueblo —recordemos de pasada que esta formulación es reelaborada luego por Hegel al señalar que la verdad del pueblo reside en el príncipe—. Por lo tanto, allí, en términos jurídicos formales, se trataba siempre de un pacto entre personas iguales, pero en la realidad se justificaba de esta manera teóricamente la subordinación del pueblo, de la comunidad, al soberano. Rousseau no permite la legalidad de tal concesión. La única alineación posible es la que establece la comunidad consigo misma¹⁹.

Rousseau intenta, a partir del establecimiento del *contrato social*, superar la antinomia que encierra el paso desde la libertad natural y el estado de naturaleza originario hasta la fase superior, propia de la civilización, en donde se encuentran la libertad civil y el derecho igualitario (diferente por cierto de la simple posesión por la fuerza, propia de la barbarie). Así se produce un abandono del derecho primitivo y la libertad natural en aras de una igualdad y un derecho político, frutos de un acuerdo contractual garante de la legalidad de la sociedad civil. Por lo cual el soberano que surge en este contrato, a diferencia de Hobbes y Locke, está integrado por la totalidad de los contratantes y no es un príncipe, un monarca o un gobierno delegatario.

En su perspectiva, dicho soberano recoge las voluntades dispersas de sus miembros a través de una figura teórica de gran importancia: la voluntad general, que representa el acuerdo de los diversos intereses particulares en un haz con una dirección que señala el bienestar de la colectividad²⁰. Al producirse el pacto social, los miembros de la comunidad alienan sus derechos y libertades naturales y reciben a cambio derechos y libertades civiles. Pero la soberanía y su base (la voluntad general) son inalienables. A tal conclusión llega Rousseau en el famoso apartado VI del libro I del Contrato Social. *Cada uno de nosotros coloca en común su persona y toda su potencia bajo la suprema dirección de la voluntad general: y cada uno de nosotros recibe en el cuerpo social a cada miembro como parte indivisible del todo* (Ibíd.: 68).

Las dificultades que entraña esta superación aparente del estado natural, el tránsito hasta la sociedad política y el correlato existente entre el interés particular (que surge a partir de la aparición del “amor propio” como transubstanciación del primitivo y original “amor a sí mismo”) y la voluntad general (que no equivale a la simple sumatoria de los intereses particulares de sus miembros), son aspectos que han motivado críticas respecto al carácter ahistórico, especulativo y utópico de dicha sociedad política, surgida sobre la base del contrato originario.

Para allanar el camino hacia la solución de estos interrogantes conviene aclarar las relaciones que Rousseau establece entre el poder ejecutivo y el legislativo²¹. En este sentido, vale precisar que Rousseau supone una completa subordinación del poder ejecutivo respecto al legislativo. Este último implica una mediación entre el soberano (en cuanto potencia) y la acción a través de la cual se produce la ley. Así, aparece la ley como un mecanismo normativo de la sociedad civil con base en la voluntad general²².

Surge finalmente en este punto, una pregunta que no corresponde sólo a la problemática que introduce Rousseau, y es si el pueblo puede gobernar sin equivocarse. El fundamento popular del gobierno es una constante teórica, una petición de principio en la moderna teoría política. Al mismo tiempo, el respeto y la obediencia a la ley, en tanto expresión de la voluntad general, es también parte sustancial de la teoría política moderna. Rousseau señaló que

el propósito de la reflexión política consistía en *encontrar una forma de gobierno que coloque a la ley por encima del hombre*;²³ es decir, la ley, más allá del influjo de la voluntad particular y del interés egoísta de los ciudadanos considerados en su singularidad inmediata.

Sin embargo, la aplicación de la ley es una prerrogativa en manos de una capa especializada de funcionarios. El hilo de la legitimidad de la representación de la voluntad general por parte de estos funcionarios es el problema que toca demostrar. Y esto no corresponde ya a la simple órbita de la reflexión teórica sino que —al contrario— corresponde a la esfera de la práctica política. En este sentido no podemos olvidar que la teoría política no puede sustituir la política misma.

3. EL PLANTEAMIENTO KANTIANO SOBRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

En 1784 Immanuel Kant, el célebre filósofo alemán, publicó un corto ensayo titulado “Respuesta a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración? En este escrito, lejos de las complejidades de sus obras capitales se planteó, sin embargo, una cuestión vital que ha tenido profunda influencia en la tradición filosófica y política occidental. A la pregunta señalada, Kant dio una respuesta igualmente célebre:

“La Ilustración es la salida del hombre de su condición de menor de edad de la cual él mismo es culpable. La minoría de edad es la incapacidad de servirse de su propio entendimiento sin la dirección de otro...” (E. Kant, 1784).

Nótese, en primer lugar, cómo la fórmula “llegar a la mayoría de edad”, para nosotros una especie de metáfora, era en el siglo XVIII una expresión muy concreta que refutaba el patriarcalismo y el tutelaje. En efecto, hablar de la mayoría de edad implicaba romper el tutelaje patriarcal existente a la sazón tanto dentro de la familia como en las esferas comunitarias y en el Estado. En este último sentido, trataban los *philosophes* de la Ilustración de formular un nuevo paradigma respecto del estatuto ciudadano, consistente en considerar al individuo como alguien igual que establece una relación de tal naturaleza con el Estado, que en realidad es quien lo construye a partir de su asociación contractual.

También Kant mira la cobardía y la pereza como causas por las cuales la ma-

yoría de los hombres, después de que la naturaleza los ha librado de la conducción ajena²⁴, cuando logran la mayoría de edad, permanecen con gusto como menores edad, por lo cual es muy fácil para otros, los dominadores, erigirse en tutores:

“Es tan cómodo ser menor de edad. Si tengo un libro que piensa por mí, un pastor que reemplaza mi conciencia, un médico que dictamina acerca de mi dieta y así sucesivamente, no necesitaré esforzarme. Si sólo puedo pagar no tengo necesidad de pensar; otro asumirá por mí tan fastidiosa tarea” (Ibid.).

Estas frases contundentes dibujan el filisteísmo burgués, la mediocridad de quienes pueden comprar y por ello dejan de pensar por sí mismos depositando en otros su responsabilidad, su autonomía moral. Hombres, como el típico ciudadano burgués, que a través de la relación de mercado pueden suplir su inanidad por medio del contrato de servicios. Y dado el carácter dominante y hegemónico que en la Modernidad han asumido las relaciones mercantiles, resulta altamente probable que tal conducta delegatoria, este mercenarismo en el cual se declinan la voluntad propia y la autonomía moral, termine por convertirse en generalidad, en norma común.

Como lo sugería el profesor Estanislao Zuleta (Zuleta, 1989), ésta es quizás la principal razón por la cual Kant es muy crítico respecto a los alcances que pueda tener una revolución puramente política, pensando en varios casos de tipo histórico; pero fundamentalmente en el muy cercano paradigma de la Revolución Francesa. Una revolución puramente política que cambie un orden no va a significar una verdadera emancipación de la comunidad. Kant, en cambio, ve esta emancipación en lograr la mayoría de edad, o sea, la libertad de pensamiento plenamente ejercida desde la autonomía de cada razón individual.

En la argumentación kantiana aparece en este lugar de su exposición una cuestión decisiva. Kant afirma como aspecto básico para concretar la libertad positiva del hombre, el que cada quien pueda hacer uso público de su razón y coloca, en tal sentido, varios ejemplos:

“Oigo exclamar por doquier no razones. El oficial dice no razones. ‘¡Adiéstrate!’ , dice el oficial del ejército al soldado; el consejero de finanzas, no razones: ‘paga’; el pastor de la iglesia, no razones: ‘cree’ . Por todos los lados limitaciones de la libertad, ¿pero qué limitación impide la Ilustración y cuál por el contrario la fomenta? Respondo:

el uso público de la razón puede ser libre siempre, y es el único que puede producir la Ilustración de los hombres. El uso privado de la misma, en cambio, debe ser con frecuencia severamente limitado sin que obstaculice con ello particularmente el progreso de Ilustración” (Ob. Cit.).

De este modo, para Kant, la salida de la condición de la minoría de edad y la posibilidad de ejercicio de la libertad política humana, la eliminación del despotismo y de la servidumbre personal, todo ello, residirá en la capacidad del hombre de hacer uso público de la razón. Pero al mismo tiempo afirma que existe un uso privado de ésta que debería ser limitado. Línea divisoria que implica definir lo privado y lo público.

En este sentido, Kant entiende por uso público de la propia razón el que alguien hace de ella en “cuanto sabio ante la totalidad del público lector”. Un sujeto racional hace uso público de su razón cuando expresa opiniones fundadas, argumentadas, ante el resto de la comunidad. Los estoicos creían que un hombre podía ser libre aún cuando fuera enviado a una cárcel acuñando para ello un aforismo: “podrán encarcelar mi cuerpo pero no encarcelarán mi alma”. Kant cree que quien está detenido en una cárcel sólo será libre si puede comunicar lo que piensa. La capacidad de acceder a lo público implica como rasgo sine qua non comunicar la posición individual frente a los asuntos de la comunidad. Pero no comunicar cualquier cosa. Kant habla de un sabio, de un maestro; es decir que la comunidad sólo podrá reconocer liderazgos y construirlos en un ambiente democrático allí donde haya un libre ejercicio de lo que llamamos hoy opinión pública.

Ciertamente, en el corto artículo de Kant aparece una inversión del sentido usual de la relación bajo el cual percibimos la conexión de lo público y lo privado²⁵. Lo público sería, en esta visión kantiana, el espacio por excelencia donde el individuo, independientemente de las ataduras institucionales, puede argumentar y debatir; y lo privado, aquel ámbito de limitación en el que una persona está obligada a restringir su facultad de razonar públicamente.

La idea que gobierna la distinción señalada entre lo público y lo privado se ancla en una restricción de la facultad razonadora por la inscripción del ciudadano en un contexto imperativo, institucional. Lo privado es allí, ante todo, la

privaticidad del Estado y las instituciones públicas, la inhibición del particular en tanto portavoz o representante de funciones públicas.

En cierta medida, allí reside uno de los espacios que abordará posteriormente Hegel, el secreto de Estado, el cual subraya como uno de los rasgos esenciales del funcionarismo público. Secreto que se tipifica en el moderno Estado de derecho, v. gr., en la rama gubernativa en aspectos tales como la seguridad nacional, la defensa exterior, los tratados y convenios internacionales; y en el campo jurisdiccional bajo el nombre de reserva sumarial, etc. Lo público, alternativamente, sería el espacio de discusión de las ideas, argumentos, razones, etc., que en su mayoría de edad asumen los ciudadanos. Sin embargo, lo público no puede violentar, como ámbito de discusión o como opinión pública, la existencia y compulsión de los deberes públicos, es decir, los deberes que a todos nos competen como ciudadanos miembros de la Comunidad de Estado.

Así entendidas dichas acepciones, lo privado tendría entonces el sentido de privación con relación al uso activo y deliberativo de la razón por parte de los individuos vinculados a un oficio o un cargo de tipo corporativo, civil, religioso, estatal, etc., donde ellos hacen parte sustancial de una “máquina” pública. Metáfora kantiana reminiscente de la idea humana de la sociabilidad artificial en la que se conjuga el verdadero espacio de la “*commonwealth*” que nos dibuja TH. Hobbes en *The Leviathan*, como paradigma del absolutismo propio a la génesis del Estado-Nación eurooccidental. En la medida en que se esté atado a fines institucionales se mantendría un status de privacía deliberativa, puesto que si todos abandonaran (por sus creencias individuales) las responsabilidades institucionales que han asumido, la sociedad entraría en anarquía total.

Así, la filosofía de Kant sobre lo público y lo privado frente al uso facultativo de la razón, va a establecer una especie de paradigma de lo que sería luego denominado opinión pública; que a partir del siglo XVIII será vista ya no como una relación de identificación del interés general, el bien común, los intereses societarios, sino como el ámbito de expresión pública de lo individual, con lo que podremos rastrear el elemento de liberalismo político en Kant, que lo enlaza con Locke y otros destacados pensadores preilustrados.

No bastaría, vistas las anteriores consideraciones, con tener el derecho del sufragio para que la democracia política posea una fuerza fundante, legitimadora. Debe darse además en la praxis social el derecho a la discusión pública, a la exposición de los programas, a la contratación de éstos, a los argumentos de los contrincantes que se disputan el favor de la opinión pública. Hay que recordar, como se acaba de referir, que Kant define el servicio civil como un deber público o, al menos, como aquel servicio que pretende garantizar la funcionalidad de los deberes públicos.

El deber público implica un uso de la palabra público en un sentido tradicional, como *bien común*. De tal modo que, hilvanando la lógica de Kant, uno es el uso público de la razón y otro sería el interés público. El vínculo entre estas acepciones se dará en cuanto es del interés público (los fines societarios) que los individuos puedan expresar libremente sus opiniones sobre los asuntos inherentes a la suerte global de la comunidad. Tal paradigma ha sido, desde entonces, crecientemente mitificado, y es bajo su manto (al menos en los niveles del “deber ser” del Estado) que nos vemos discutiendo los asuntos públicos. La idea de la democracia participativa, tan insistentemente machacada en los últimos años por la teoría política moderna, sugiere que la participación ciudadana es una forma a través de la cual la Ilustración política de la que hablaba Kant se puede ejercer efectivamente.

Se trata, en este modelo, de promocionar la existencia de ciudadanos inmiscuidos en los asuntos públicos, no inmersos en una actitud pasiva, donde, por pereza o cobardía, permitan que otros gobiernen y que tutores y déspotas, así sean benévolos, actúen y decidan en nombre de la colectividad. Ciertamente, cuando el pueblo discute no se necesita una concertación previa, puesto que la opinión más valiosa o válida gana consenso. Es este uno de los puntos cruciales a discutir, porque ninguna sociedad moderna, democrática o burguesa, puede asumir la prohibición del derecho a intervenir en los asuntos públicos, defendiendo el punto de vista de las diferentes individualidades y suponiendo su “buena fe”. Este consenso será objeto de crítica por el liberalismo posterior a Kant (particularmente por J. Stuart Mill), en tanto se asume una relación de ruptura de la justicia o la verdad, ontológicamente considerada, en favor de la preferencia de las mayorías; más exactamente, de la valoración utilitaria validada por ésta.

Kant había señalado, de otro lado, la tendencia humana doble y contradictoria hacia la sociabilidad y la insociabilidad. El hombre como ser genérico busca agregarse; pero, al mismo tiempo, busca apropiarse, por medio del egoísmo, de los bienes de los demás, explotar el trabajo ajeno, dominar a sus congéneres. Kant formula una tesis capital, también expresada en cierta medida por Locke y Rousseau, pero en éste de manera más precisa y elaborada: “sólo la competencia que se suscita entre las diferentes individualidades trae el progreso humano”. Aquellas sociedades en que los individuos no compiten ni asumen autónomamente su libertad de pensamiento, tienden a homogenizarse, a volverse mediocres y a ser tuteladas por tiranos o por déspotas benévolos. En el hombre existen la sociabilidad y la insociabilidad en una tensión dialéctica, en donde si la competencia se inhibe, el progreso humano se detiene. La teoría liberal —tanto el liberalismo político como el liberalismo económico— construye, en suma, sobre esta tradición un paradigma: sólo una sociedad competitiva será libre y sólo en una sociedad competitiva y libre serán posibles el progreso humano, los derechos individuales y el bien común.

4. HEGEL: LOS FUNDAMENTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA FUNCIÓN DE LA BUROCRACIA ESTATAL

El contexto fundacional de la noción de *burocracia* arrancó mucho antes de la común referencia a Max Weber, en la teorización estupenda que hizo Hegel (1966) acerca de la burocracia prusiana —y por extensión acerca de toda la burocracia estatal del Occidente de su época—. Los aportes de Hegel a esta problemática típicamente moderna son numerosos a lo largo de su extensa obra, pero se encuentran primordialmente condensados en su análisis de la Filosofía del Derecho (1821). Precisamente, en torno a las tesis allí consignadas es que reacciona Marx en su estudio de juventud, que reseñaré un poco más adelante. Por lo tanto, en este apartado me ocuparé de sintetizar lo esencial, a mi juicio, de la aportación hegeliana sobre la función pública, en tanto que en los subsiguientes nos centraremos en la crítica de Marx a Hegel y en sus proposiciones alternativas. Mientras que hacia la parte final de este capítulo, intentaré hacer un balance general de la cuestión.

4.1. EL TRABAJO Y EL SISTEMA DE NECESIDADES

El conjunto de los Ilustrados y, en especial, los filósofos alemanes entre los cuales se destacan Kant, Schelling, Hegel, etc., fueron, en general, estudiosos o, al menos, conocedores del desarrollo de la economía política, influencia que es muy grande sobre la filosofía clásica alemana. Incluso, podremos remontarnos más atrás: a partir de J. Locke hay cada vez más conexión entre el desarrollo de la teoría económica en la sociedad europea y la filosofía. Evidentemente, este proceso de apropiación filosófica de los asuntos económicos fue producto del desarrollo político de los Estados nacionales, del surgimiento de un contexto revolucionario de lucha contra el antiguo régimen y de la conformación de monarquías constitucionales que pactan el lugar de las nuevas clases y el reacomodamiento de las antiguas clases como ocurre en Inglaterra, Holanda y Alemania.

En síntesis, el proceso político institucional de surgimiento de un orden nuevo, burgués, de una estructura de Estados nacionales, obliga igualmente a una reflexión teórica de la economía sobre la riqueza nacional. Es la característica de todo el despliegue de la economía política que fundamentalmente se da en Inglaterra y Francia. En particular, Hegel fue un asiduo lector de los economistas ingleses, Adam Smith y David Ricardo, de tal modo que captó la importancia de los elementos económicos desarrollados por el capitalismo como objeto de reflexión para la filosofía política.

Ello es visible en temáticas hegelianas como su teoría de las clases sociales, el maquinismo derivado de las actividades industriales y la creciente importancia de la actividad práctico-transformativa del hombre. Hegel expresó filosóficamente algunos de los planteamientos de la economía política vigentes en su tiempo. Por ejemplo, en relación con la división y especialización del trabajo, la observación empírico-económica realizada por A. Smith en *La Riqueza de las Naciones* es traducida a una perspectiva filosófica por Hegel. Así, el filósofo alemán captó la importancia filosófica de los elementos económicos puestos de presente por la sociedad industrial de mercado con sus nuevas clases y ámbitos de sociabilidad tecno-productiva; distintos de los viejos estamentos y gremios del *Ancien Regime*, en cuyo reemplazo ocuparía un lugar preeminente la actividad humana práctico-transformativa; vista ahora no sólo en su enfrentamiento con la naturaleza sino en un marco cultural específico que reproduciría la dialéctica

del amo y el esclavo, del señorío y el siervo, analizadas por cierto en célebres pasajes de *La Fenomenología del Espíritu*.

Para Hegel, la individualidad del portador de la voluntad particular expresa una determinación contingente; no posee la determinación general de lo universal y, por lo tanto, no puede ocupar el sitio (teórico) desde el cual se funda racionalmente un Estado, cualquier Estado. Hegel escribió tres textos que aluden al rol del trabajo y la producción económica en la configuración de la sociedad civil. Son ellos: los *Textos de Jena* (1803-1805), *La fenomenología del espíritu* (1807) y, finalmente, *La filosofía del derecho* (1821). Muchas y brillantes formulaciones pueden ser descubiertas o percibidas en dichos textos. La concepción del rol de las clases y estamentos (*Stand*) presentes en el sistema de las necesidades es un ejemplo vívido de la enorme riqueza filosófica del análisis hegeliano, el cual vislumbra, en particular, el nexo determinante que cumple dentro del proceso de formación del Estado moderno la categoría del trabajo, comprendiendo de forma lúcida la diferencia entre el trabajo abstracto y el concreto. Este reconocimiento pasa por la consideración del carácter del derecho político hegeliano.

Hegel dice que la palabra trabajo en sí misma refleja el sentido de molestia: en latín proviene del término campo, labor, trabajo agrario, y expresa en los textos de Jena: “Trabajar significa aniquilar al mundo y/o moldearlo”. El trabajo es un proceso de aniquilación del mundo que, transformando el mundo, permite que el hombre se realice, causando efectos sensibles sobre él mismo. Algunos de los discípulos de Hegel definieron que este proceso de aniquilación podría tener una doble ontología: una de aniquilación inmediata, el acto del consumo (en que el objeto es destruido o, al menos, transformado sustancialmente) y otro acto en que el proceso de consumo es directo (proceso de trabajo que crea herramientas, a su vez, extensiones del cuerpo, de la voluntad, pero que no son consumidos inmediatamente en el proceso de trabajo). ¿Cuáles son los elementos esenciales que Hegel juzga en estos textos juveniles?

En primer lugar, considera que el trabajo se puede definir como una mediación entre las necesidades y sus satisfacciones. El inevitable proceso de plasmación de esta interpretación es lo que da lugar, en Hegel, al trabajo. Incluso, el acto más elemental, como alimentarse o ser sujeto pasivo de la apropiación de la naturaleza, es en sí un proceso de trabajo. El segundo

elemento es descrito por Ruge como la distinción entre los útiles que sobreviven el proceso de trabajo como herramientas y el consumo directo. En tercer lugar, el trabajo siempre, según Hegel, implica el aprendizaje de una técnica. Cuando un animal satisface una necesidad, no está trabajando. En el animal, se trata de un mecanismo automático, repetitivo. Cualquier trabajo humano implica una técnica que debe ser aprendida para que la satisfacción de las necesidades se logre; y al necesitar de dicha técnica el trabajo adquiere un carácter vinculante. Además, en el ser humano, las necesidades y su satisfacción son procesos ascendentes en la medida en que la cultura se va acumulando y va siendo más compleja. Individualmente, el saber (la ciencia, la técnica) no se podría desarrollar —dice Hegel citando a Rousseau (cfr. el *Discurso sobre la Desigualdad*). Si fuera una técnica individualizada, si no existiera una cultura que implica transitividad, transmisión y acumulación, la técnica desaparecería con el creador. Por lo tanto, cuando una técnica tiene que ser aprendida, ello implica un ámbito de sociabilidad: la técnica es sociabilidad del proceso de trabajo. En especial, el trabajo en su modalidad abstracta logra su magnificación con la aparición del dinero, herramienta o el medio que permite vehicular la acumulación y el intercambio del trabajo abstracto²⁶.

Finalmente, en los *Escritos de Jena*, Hegel elabora una primera teoría de las clases sociales en términos de una evolución de lo sensible a lo espiritual, de lo concreto a lo abstracto. Para ello Hegel diferencia tres tipos de trabajo. En primer lugar, el trabajo de los campesinos, mineros, etc., que implica un vínculo directo con lo natural. Este es un tipo de trabajo en el que el hombre trabaja pasivamente y, en el fondo, es la naturaleza la que actúa. El hombre tutela un despliegue de la naturaleza, se trata de un trabajo plenamente dependiente de lo natural. La función activa esencial está en la naturaleza, no en el trabajo del hombre.

En segundo término, aparece el trabajo de los artesanos. En éste surge una mayor función activa del hombre y una función pasiva de lo natural, pero para el artesano esta función activa del objeto producido está vinculada con su utilidad contingente, con el tipo específico de producto creado; es decir, la calidad del trabajo en términos de su concreción (valor de uso).

Una tercera esfera, según Hegel, la representa el comercio; ya en este ámbito se presenta claramente una superación del trabajo rural y artesanal porque el trabajo es visto en su abstracción. Al comerciante no le importa la utilidad del producto, sino cómo a través del producto puede percibir dinero y acumular riqueza. Dinero que a su vez expresa una abstracción del trabajo. El comerciante no se relaciona con la naturaleza como lo hace el productor, no la mitifica, sino que toma la sustancia pasiva de lo natural transformada como producto agrícola o artesanal, simplemente como un medio para una finalidad que se constituye en el ámbito del mercado.

En la *Dialéctica del amo y el esclavo*, Hegel expone que el trabajo implica un vínculo indisoluble entre el amo y el siervo en el que cada cual se pone como finalidad, donde uno es dominado y el otro dominador. En cierta medida, el amo lo que busca no es el trabajo sino lo que pueda conseguir con él. De otra parte, el esclavo lo que busca no es hacer su trabajo sino obtener la subsistencia. El trabajo es visto por las dos partes: por el contratante o dueño de los medios de producción, y alternativamente, por el trabajador o siervo, como medio, no como fin. Pero se convierte en una finalidad en sí misma, porque el trabajo es el vínculo de las dos partes: el amo y el siervo. Se da una interdependencia y mutua negación. El esclavo sólo puede serlo en tanto tenga amo y el amo sólo puede serlo en tanto tenga esclavo. El capital y el trabajo, el contratante y el contratado, en todas las sociedades en las cuales actúe el trabajo bajo un esquema de disociación del productor con su producto, implicarán un vínculo de confluencia; pero, al mismo tiempo, de confrontación entre elementos opuestos. Ésta implica que ambos sean interdependientes debido a que satisfacen necesidades diferentes, por la finalidad del primero de subsistir y el segundo de acumular.

Como lo acabo de mencionar, Hegel, ya maduro, dedica buena parte de uno de sus mejores libros —*La filosofía del derecho*— a la relación entre economía y filosofía política. En la primera parte de ese libro aborda el problema de los contratos, la posesión y la propiedad; y, posteriormente, efectúa la transición desde la familia y la sociedad hasta su síntesis en el Estado. Para definir los contratos empieza explicando la familia como primer vínculo del contrato y la posesión como la predecesora de la propiedad.

Hegel plantea que la sociedad civil es el ámbito de los intereses privados que están vinculados recíprocamente por la interacción de sus necesidades. Ve en el mundo del comercio el espacio para el despliegue de la sociedad civil cuya economía se desarrolla cada vez más, abstracción base del enriquecimiento; que crece en proporción contrapuesta a la singularidad del trabajo individual. La producción no está vinculada a la universalidad de la acumulación. Existe un nexo mayor del mercado que implica una conexión por medio del sistema de necesidades dando lugar al trabajo abstracto que se valora por medio del dinero y posee mayor significación social que el trabajo contingente. La vinculación de las personas con el trabajo manual los aleja de lo espiritual. Según Hegel, la clase industrial es, de suyo, más inclinada a la libertad. Ésta surge en las ciudades, mientras la clase campesina es más inclinada al sometimiento, pues el individuo no piensa en sí mismo, siendo la naturaleza el elemento activo; de ahí la inferioridad del trabajador manual.

Hegel, posteriormente, elaborará una teoría, en *La filosofía del derecho*, en la cual el funcionarismo público aparece como la clase universal en tanto es, junto al monarca, el agente activo del Estado. La sociedad, para indemnizar a los que se dedican a lo universal, les paga un salario; son funcionarios públicos que se eligen mediante un examen de Estado. Hegel supone que todos pueden potencialmente llegar a ocupar cualquier posición. Esta teoría defiende el papel del Estado como árbitro supremo de los conflictos que se presenten en la sociedad civil; no importa si se trata del mundo de la industria, la banca, el comercio, es un mundo de intereses particulares. Además, considera que la división social del trabajo es benéfica, puesto que permite a muy diferentes intereses particulares satisfacerse recíprocamente a través del mercado.

Hegel, en su explicación genealógica de la dicotomía sociedad civil-Estado, hizo una vehemente defensa del papel del funcionariado, al que consideraba portador del interés general, concreción de la sustancia ética del Estado. Por lo que, a pesar de las objeciones de sus contemporáneos, defendía y justificaba de manera firme la situación de predominio sobre la sociedad civil por parte de tal “clase universal”.

Pero debemos hacer una precisión: a pesar de compartir muchos de los planteamientos de los economistas ingleses, Hegel consideró que el desarrollo del capitalismo debería darse —no mediante un esquema de *laissez faire*— sino bajo una fuerte dirección política del Estado. Hegel percibe, en efecto, cómo el inusitado enriqueci-

miento que el nuevo orden social industrial capitalista le depara a la sociedad civil es, al mismo, tiempo la palanca que arroja al abismo de la pauperización a masas gigantescas de la población. Por tal razón, la creación de un ejército industrial de trabajadores es concomitante con la aparición del fantasma del desempleo. Así que el trabajo, que cumple la vital función de plasmar al sujeto como un ente objetivo, resulta transmutado al implicar el extrañamiento del hombre frente a sus propias creaciones y fines de su actividad. Finalmente, esta transmutación hace que la falsa conciencia conlleve a una fetichización o cosificación de las relaciones verdaderas entre sujeto y mundo objetivo, entre lo natural y lo social.

Estos aspectos, como lo acabamos de mostrar, fueron prefigurados por la propia Ilustración, para la cual el mundo del trabajo era, a la vez, la fuente de la subsistencia y la causa eminente de la desigualdad, (cfr: J. J. Rousseau, *El origen de la desigualdad entre los hombres*), donde apunta a definir el carácter de la riqueza social, particularmente en su forma de apropiación privada como base de la distinción entre la desigualdad natural y la desigualdad social y definiendo en términos aún clásicos, el rol de la propiedad privada en la configuración de la desigualdad social, política.

Hegel es plenamente consciente de dicho proceso de elaboración conceptual a cargo de los Ilustrados románticos y repara en las limitaciones que, a su juicio, impidieron en el pasado dar cuenta de dicho problema. En la conceptualización hegeliana, una respuesta a este interrogante sólo será posible evaluando la articulación del Estado con la sociedad civil. En su perspectiva, al primero de ellos le corresponde el rol de portavoz del interés general, en tanto aquella expresa el *topos* donde se conjugan los diversos intereses privados.

Por ello ocurre que Hegel, siguiendo paso a paso los razonamientos de Rousseau, llega a conclusiones diferentes. El Estado es, para él, la verdad de la familia y la sociedad civil en la medida, precisamente, que es de por sí la superación de la esfera egoísta del interés privado, no porque establezca un equilibrio entre las diferentes privacidades (o privaticidades); pues si así ocurriera, ello significaría —para el Estado— una inaceptable dependencia contingente —material de su derecho de existencia racional, de su legalidad objetiva—. Lo es, por el contrario, en tanto que la familia y la sociedad civil son vistas como meros momentos, singulares y particulares, de su marcha hacia lo universal e incondicionado.

La libertad individual ha tenido tres momentos históricos: *la ciudad griega, el cristianismo y la sociedad civil*. Esta última necesita instituciones de uso común que requieren la vigilancia del poder público para regular las partes. Las corporaciones constituyen un espacio de arbitraje, pues son los lugares en los que se arbitran los conflictos de productores y consumidores; los conflictos se superan por surgimiento del Estado, el cual, para defender los intereses particulares, cuenta con recursos como la policía (arbitraje mediante leyes, decretos, normas, etc.) y la justicia que posee tribunales que zanján los conflictos de la sociedad civil.

La concepción de Hegel del desarrollo humano ha sido expresada en sus *Textos de Jena*, en los que afirma que (antes de Cristo) el hombre no era todavía una personalidad plenamente existente por sí misma. La universalidad política se enfrenta a la personalidad privada y sus derechos; es decir, el desarrollo del hombre como ser individual y de su personalidad constituida es un fruto del cristianismo. En el fondo, el problema de la individualidad sólo se constituye con el cristianismo.

Hegel —no lo olvidemos— mantiene un sistema en el cual la Historia desempeña un papel esencial. Su concepción espiritualista lo impulsa a utilizar el material fáctico, la singularidad del acontecimiento histórico, como la expresión finita, la encarnación del devenir, del sentido de finalidad (teleología) que preside y determina el despliegue de la totalidad expresiva. Hegel, siguiendo los trazos de la reflexión kantiana, se refiere a este proceso de escisión de la emergente sociedad civil:

“Cuando la sociedad civil funciona sin trabas, se produce dentro de ella el progreso de la población y de la industria. Con la universalización de la conexión entre los hombres, a causa de sus necesidades y del modo de satisfacerlas, se acrecienta la acumulación de riquezas, pues de esta doble universalidad se extrae la máxima ganancia. Pero, por otro lado, tiene ello como consecuencia la singularización y limitación del trabajo particular; y, con esto, la dependencia y miseria de la clase ligada a ese trabajo, lo que provoca su incapacidad de sentir y gozar las restantes posibilidades, especialmente los beneficios espirituales, que ofrece la sociedad civil” (PH.R).

Algunos de estos tópicos fueron señalados por los filósofos políticos Ilustrados del siglo XVIII, por “los Iguales” y los primeros utopistas modernos. Lo realmente distintivo en Hegel, en este orden de ideas, es la articulación establecida entre la creciente división del trabajo —principalmente motivada por el desarrollo de la industria— y su efecto sobre el individuo. El trabajo mediador de la objetivación del hombre es, al mismo tiempo, el productor de su condición miserable.

Al respecto conviene incluir aquí una expresión motivada del filósofo francés Eric Weil, enderezada a defender a Hegel de la acusación, muy extendida entre sus comentaristas, según la cual Hegel sólo entrevió el rasgo positivo del trabajo, dejando a un lado el “extrañamiento” del que es víctima el agente productor del trabajo concreto.

“Con frecuencia se ha reconocido a Hegel el mérito de haber visto en el trabajo la esencia de la vida del hombre moderno en la sociedad. Pero casi siempre se ha seguido este elogio de la observación de que sólo habría visto el concepto abstracto del trabajo y habría ignorado sus formas concretas e históricas. Si esta crítica puede justificarse (y aún solamente en cierta medida) cuando se refiere a la fenomenología del espíritu, no tiene ningún fundamento cuando se refiere a la filosofía del derecho. No por haberlos señalado brevemente, Hegel dejó de observar correcta y totalmente los rasgos característicos del trabajo social moderno. No se trata solamente de haber distinguido los estados sociales, agricultores, funcionarios, hombres de oficios; éstos últimos divididos en artesanos, fabricantes y comerciantes, distinción clásica en la época de Hegel y ya casi superada. No se trata solamente de que considere al dinero como la mercancía universal, hecho natural en un lector de Adam Smith, J.B. Say y Ricardo. Lo que interesa comprobar es que Hegel ve y expresa claramente lo que la división moderna del trabajo significa para las condiciones de existencia del individuo” (Weil, 1985).

De allí que tenga una gran importancia para el análisis la tesis consignada por Hegel en *La Filosofía del Derecho* referida al problema de la parcialización que el desarrollo del capitalismo introduce en el trabajo:

“Lo universal y objetivo reside, sin embargo, en la abstracción que ocasiona la especificación de los medios y las necesidades, y que especifica por lo tanto también la producción y produce la división del trabajo. El trabajo del individuo se vuelve así más simple y mayor la habilidad en su trabajo abstracto, así como mayor la cantidad de su producción. Al mismo tiempo, esta abstracción de la habilidad o de los medios completa y hace totalmente necesaria la dependencia y relación recíproca de los hombres para la satisfacción de sus restantes necesidades. La abstracción del producir hace además que el trabajo sea cada vez más mecánico, y permite, finalmente, que el hombre sea eliminado y ocupe su lugar la máquina” (Hegel, 1985).

Ahora bien, una vez hecho este reconocimiento del proceso de extrañamiento y aún del desalojo (de la esfera del trabajo) del hombre por el maquinismo (con su secuela de desempleo), Hegel se plantea el problema de las formas primordiales —desde el punto de vista político y económico— que asume el desenvolvimiento y desarrollo de esta contradicción en el carácter del trabajo moderno, burgués. En primer lugar, en esta dirección, demuestra que es en el seno de las actividades industriales donde surge con mayor fuerza y nitidez la cuestión de la libertad del individuo; concebido no sólo bajo el rasero abstracto del *citoyen*, sino del hombre productor de medios de subsistencia y creador, por tanto, de riqueza. Así, acota en la *Filosofía del Derecho*:

“En la clase industrial el papel del individuo resulta especialmente acentuado y este sentimiento de sí está muy estrechamente ligado con la existencia de una situación jurídica. Por ello, el sentido de libertad y orden surgió fundamentalmente en las ciudades...”

Y haciendo una comparación con la primera clase por él mencionada, la clase sustancial —vinculada a la producción del suelo— dice un poco más adelante:

“La primera clase, en cambio, tiene que pensar poco en sí misma; todo lo que adquiere es el don de un extraño, la naturaleza. Este sentimiento de dependencia es para ella lo primero, y a él se une con facilidad el aceptar pacientemente todo lo que pueda

sobrevenir. La primera clase está, por lo tanto, más inclinada al sometimiento y la segunda más a la libertad” (Ibid.).

Sin embargo, en el seno de esta última, se presenta la contradicción interna entre el propietario de los medios de producción y el trabajador directo, de la que Hegel da sólo una visión parcial. En efecto, para éste el representante de la clase industrial es ante todo el propietario, segmento social que hace parte de las llamadas clases medias, de tal modo que el orden y la libertad al que se haya vinculado por razón de su posición frente al mundo de lo económico es realmente el orden y la libertad de empresa, la libertad y el ordenamiento del mercado.

No obstante, Hegel reconoce que la riqueza producida no resuelve el problema —para el conjunto de la sociedad civil— del mantenimiento de un nivel de vida digno y no recurre al expediente ilusorio propuesto en su momento por Rousseau de una república donde se concilien las diferencias acercando a los ricos y a los desposeídos al nivel de las clases medias. En cambio, se plantea por Hegel una cierta intervención del Estado, cuando señala, frente a la tendencia a la polarización de la feroz concurrencia en el mundo de la sociedad civil:

“Surgen de este modo (necesidades que posibilitan la existencia de) procedimientos e instituciones que pueden servir para un uso común. Estas tareas generales e instituciones de utilidad común requieren la vigilancia y previsión del poder público, pues los diversos intereses de los productores y los consumidores pueden entrar en conflicto entre sí, y si bien en el todo la relación correcta se produce por sí misma, la compensación requiere una regulación consciente que esté por encima de ambas partes” (Ibid.).

Pero como la razón de ser del Estado no consiste en la simple igualación de los intereses enfrentados en la esfera económica —pues su fundamento en este punto es explicado externamente, siendo un poder impuesto desde fuera a la sociedad civil y no el fruto del acuerdo de sus distintas voluntades individuales— lo que Hegel hace es abrir el espacio para un nuevo elemento de mediación: la corporación. En efecto, este organismo cumple la función

de ordenar las diversas ramas de la producción, siendo un elemento de transición entre el puro interés egoísta del productor aislado, considerado en su individualidad grosera, y el bien común. Del proceso de conjunción de estos egoísmos nace la forma de un universal que viene a representar en la sociedad civil una especie de prolongación de la familia, dando lugar al desarrollo de una serie de privilegios que —a diferencia de los odiosos privilegios surgidos de la ociosidad feudal— son resultado de la comunidad de esfuerzos; entonces, el devenir de la corporación permite que la:

“(…) ayuda que recibe la pobreza pierda su carácter de accidentalidad y lo que hay en ella de injustamente humillante. Al mismo tiempo la riqueza, al cumplir sus deberes con la corporación, deja de provocar el orgullo de su poseedor y la envidia de los demás. De este modo, la honestidad recibe su verdadera honra y reconocimiento” (Ibíd.).

De otra parte, Hegel propugna que la sociedad logre darles pleno empleo a sus miembros para evitar la caída de una gran masa, no ya en la pobreza digna del trabajador, sino en la mendicidad, fermento de la anarquía y de la acción irresponsable de quienes no se sienten con deberes frente al Estado. De prosperar esta situación, se acrecentarían los elementos disolventes de la comunidad. Esta tendencia habrá de ser combatida con los recursos de la coerción, con el factor denominado por Hegel poder *de policía*, término que en su obra posee su amplio sentido original, como administración de justicia y legitimación del ordenamiento social, aunque ello no implique la imposibilidad de que se ejerza la fuerza de represión del Estado respecto a sus ciudadanos cuando estos rompan las normas y leyes del mismo. El Estado hegeliano disciplina a sus ciudadanos de tal modo, que éstos le deben obediencia; pero este deber se diferencia de la sumisión existente en el Estado despótico, en tanto existen leyes que fundan la legalidad.

El camino a través del cual Hegel deduce esta legalidad conduce hasta la eticidad que preside el conjunto de las actividades del Estado, incluyendo sus momentos particulares: la familia y la sociedad civil. Las prerrogativas de las clases ciudadanas son, de este modo, limitadas. La clase industrial no es la regente de la sociedad civil y, menos aún, la conductora del Estado. Si

Hegel es un pensador burgués moderno, lo es combinando simultánea y contradictoriamente rasgos individualistas y totalizadores en su visión madura de los problemas de la política. Es el coronador de la arquitectónica de la razón que venían construyendo los filósofos alemanes, en particular Kant. Su expresión, por cierto, no es representativa del ala radical de la burguesía en ascenso, de aquellos sectores que llevaron sus argumentos teóricos hasta su último plano: defensa de la república democrática y de la esfera inalienable de los derechos individuales y respaldo al proyecto y a la praxis de 1789. Su visión concilia los intereses de estas clases medias con los intereses de la monarquía constitucional, llegando incluso a colocar como modelo de una forma estatal adecuada a los dictados de la razón al régimen prusiano de Federico Guillermo IV y a conceder, lo que no dejará de tener hondas repercusiones, que dicha estructura monárquica habría de ser hereditaria.

4.2. HEGEL Y LA LIBERTAD POLÍTICA

Según una parte de la crítica la filosofía política de Hegel, constituyó una defensa del nacionalismo y una crítica al excesivo individualismo y al cosmopolitismo implícito en los derechos del hombre. En esa perspectiva, los individuos y sus fines no devienen fundamentales. Los individuos caen dentro de la categoría de medios. Sus deseos y satisfacciones son sacrificados para la realización de los fines más amplios de las naciones. En síntesis, Hegel creía que las realidades y causas efectivas de la Historia eran movidas por fuerzas impersonales y generales.

Hegel, que recusa las propuestas —para él extremas— surgidas en el pensamiento iluminista, como una disolución de los verdaderos fundamentos éticos del Estado, no desconoce, sin embargo, la gran importancia que en la constitución del Estado moderno tiene el concepto de libertad. Al igual que su antecesor Hobbes, su defensa del papel autónomo del Estado con respecto a las dispersas voluntades individuales está basada en una firme convicción de que el Estado, al darle una forma a la estructura de la comunidad o sociedad civil, permite que el pueblo exista como tal y que los individuos, los ciudadanos del Estado, puedan gozar de libertad siempre y cuando no rompan los marcos de legalidad objetiva establecidos para la vida social comunitaria. La libertad está indisolublemente vinculada con la

realización de la organización racional del Estado. Sin embargo, mientras el colosal Leviatán hobbesiano deja sin derechos políticos reales a los miembros del Estado y concentra en éste las características de un poder absolutamente omnímodo, el Estado hegeliano considera el valor de los elementos constitutivos del mismo, en cuanto momentos en la marcha hacia la libertad racional, e intenta darle un espacio político a los ciudadanos ubicados en la esfera de la sociedad civil por medio de su participación en los parlamentos (§ 301 de *la Filosofía del Derecho*) o representación de los estamentos, en el caso de la cámara baja (distinta a la cámara alta donde toma asiento la aristocracia).

Podríamos resaltar aquí que Hegel, a diferencia de la filosofía absolutista, consideró al trabajo y al sistema de las necesidades; o sea, a la interdependencia mutua de los trabajos individuales, como determinantes en el proceso de constitución del sistema estatal y de la misma estructura específica de la sociedad civil. Esta concepción hegeliana de articulación entre lo económico y lo político no era, por cierto, un agregado formal dentro de su teoría del derecho.

El poderoso sentido histórico de que Hegel hizo gala le impelía a considerar el proceso de desenvolvimiento de la consciencia relacionándola con el carácter determinado del trabajo, observando y dando cuenta de sus visos para explicar su contenido e historia, de tal modo que el extrañamiento de la consciencia pudiera ser explicado sin una consideración ahistórica. Así, por ejemplo, la significación básica y decisiva de *la Fenomenología del Espíritu* estriba en que allí se describe la marcha de la consciencia, su original distanciamiento consigo misma (la dislocación de la relación entre libertad y necesidad, los distintos momentos de este tránsito, que a su vez son los distintos períodos de la Historia Universal en consonancia con la peculiar caracterización que de ellos hace Hegel), y el reencuentro final (el devenir de la autoconsciencia) bajo el marco histórico de un nuevo y superior dominio de la razón: el Estado de libertad.

Si se sigue el pensamiento hegeliano desde sus comienzos —el período de juventud—, se verá que siempre vinculó el problema de la conciencia con la temática de la libertad y no exclusiva ni fundamentalmente en la libertad interior, monádica, que está presente en la moral kantiana, sino advirtiéndolo, como parte de su realización, la esfera de la libertad política, ciudadana. Se sabe que la órbita del Estado —en el conjunto del sistema hegeliano— no es, pese a su

importancia decisiva, la culminación de la arquitectónica de la razón. Más allá se encuentran las órbitas del saber absoluto. Además, la historia de la cultura no es más que un procedimiento enajenado, de exteriorización del espíritu; describe la parábola de su reencuentro y de la superación de su desdoblamiento.

Si el individuo —a través de la actividad productiva y de la actividad artística, a través del mundo de las necesidades y del mundo de la cultura— supera el extrañamiento, produce en este caso particular el tránsito de la singularidad determinada a la esencia universal. De igual forma, su integración al mundo de la política por la mediación de los niveles arriba señalados, le permiten dicha concreción de lo singular con la eticidad superior del Estado. El problema que Hegel, por lo tanto, se plantea en este punto es definir, caracterizar, la forma como las diversas clases de la sociedad acceden al mundo de la política y participan en la gestión de los asuntos del Estado. O de otra forma planteado: ¿qué elementos determinan la soberanía del Estado?

Para Hegel, la soberanía del Estado se deduce del contenido, de la sustancia del Estado. Hemos mostrado cómo la verdad del Estado está dada por la eticidad y que esta última no equivale a la moralidad que operaría en un plano más concreto. Hegel explica tal diferencia en los siguientes términos:

“La unidad del bien subjetivo y del bien objetivo existen en y por sí en la eticidad en la que se produce la reconciliación de acuerdo con el concepto. Si la moralidad es, pues, la forma de la voluntad según el lado de la subjetividad, la eticidad no es ya meramente la forma subjetiva y la autodeterminación de la voluntad, sino el tener como contenido su propio concepto, es decir la libertad. Lo jurídico y lo moral no pueden existir por sí y deben tener lo ético como sostén y fundamento. En efecto, al derecho le falta el momento de la subjetividad que la moral tiene, en cambio, exclusivamente para sí, por lo cual ninguno de los dos momentos tiene por sí realidad. Sólo lo infinito, la idea, es efectivamente real; el derecho sólo existe como rama de una totalidad, como planta que crece en torno a un árbol firme en y por sí” (Ibid.).

Si lo ético se enraiza no en el plano de la subjetividad, que equivale a la voluntad individual y al querer (deseo y volición de la conciencia singular), sino en la objetividad racional que contiene la libertad; y, además, si

el derecho es “sólo la rama de un árbol firme en y por sí”, se comprende por qué Hegel considera como un asunto mal enfocado el hecho de discutir quién hace la constitución, ya que ésta no es un simple documento escrito fruto de la subjetividad; es una expresión real “anterior a toda teoría” y concordante, por lo tanto, con el carácter del pueblo organizado en comunidad. A lo sumo, se podría pensar en modificar tales o cuales aspectos de las normas llamadas “constituyentes”; pero las modificaciones sustanciales se encuentran vinculadas a la marcha del espíritu de la libertad. Sin embargo, esto no significa que en el Estado hegeliano la voluntad subjetiva de los ciudadanos sea desdeñable. Hegel precisa que al reconocer los individuos en lo universal la realización —realidad efectiva— de su libertad concreta, al mismo tiempo toma forma en el Estado moderno la idea de libertad.

Su razonamiento lógico es, por tanto, perfectamente deducible de su filosofía; no por otra razón podemos comprender por qué Hegel recusa, de entrada, el supuesto procedimiento que deduce al Estado de un contrato pues ¿cómo una hipotética acción contingente va a suministrar la verdad de un universal? Inclusive, en una referencia posterior, cuando Hegel trata el carácter de la constitución del Estado, prefiere su definición en términos abstractos antes que permitir la entrada teórica de la voluntad individual como factor que, por medio de un proceso de consentimiento, asuma una postura constituyente frente a la génesis de las leyes y de los fines supremos del Estado.

Los individuos no realizan un contrato entre ellos para darle el poder a un tercero, ni alienan sus derechos al Estado; el Estado es, más bien, la realidad de su derecho; este derecho es, a su vez, uno de los momentos del discurrir del concepto. Por consiguiente, la verdad del universal se da en lo particular y lo particular sólo llega a la existencia como forma históricamente dada de lo universal. Temática del devenir de las formas y las estructuras desarrollada in extenso en la **ciencia de la lógica**, principalmente en su parte primera. Siguiendo con la interpretación hegeliana de la constitución del Estado, vale la pena señalar cómo piensa éste la articulación del pueblo con la misma:

“La expresión ‘la multitud’ designa la universalidad empírica más corrientemente que el corriente ‘todos’. Pues si se dice que es obvio que en este ‘todo’ no están comprendidos por lo menos los niños, las mujeres, etc., más obvio aún es que no debería usarse la

expresión totalmente indeterminada ‘todos’ cuando se trata de algo completamente indeterminado. Ha circulado una tal cantidad de falsas representaciones y expresiones acerca del pueblo, la constitución y los estamentos, que sería un esfuerzo vano querer citarlas, explicarlas y corregirlas. La opinión que suele tener la conciencia ordinaria sobre la necesidad y conveniencia de la colaboración de los estamentos consiste fundamentalmente en suponer que los diputados del pueblo, o incluso el pueblo mismo, tienen que saber mejor que nadie qué es lo que más les conviene y tienen, sin duda alguna, la mejor voluntad para este bien. Por lo que respecta al primer punto, lo que ocurre es que el pueblo, en la medida en que esta palabra designa una parte determinada de los miembros del Estado, expresa la parte que precisamente no sabe lo que quiere. Saber lo que se quiere, y más aún, saber lo que quiere la voluntad en y por sí, la razón, es el fruto de un conocimiento profundo que no es justamente asunto del pueblo” (Ibíd.).

Es de este modo muy claro el sentido restringido en que Hegel se plantea el problema de la participación política del pueblo. Dado que lo universal sólo puede existir bajo la forma de un particular y que, según lo expresa con crudeza Hegel, el pueblo no interviene en los dictados del Estado en la medida en que es “aquella parte de los miembros del Estado la que no sabe lo que quiere”, ¿qué elemento del conjunto de los miembros del Estado efectúa la mediación?

El problema de la relación Estado-pueblo, que está por fuera de consideración en el análisis de Hegel, resulta suplantado por el de la relación Estado-monarca. Pero allí —efectivamente— no se produce una relación real de mediación entre estos dos elementos; lo que se produce en este esfuerzo hegeliano como objetivación es la voluntad del Estado.

Lo verdaderamente importante aquí es entonces la forma como Hegel define la soberanía del Estado como soberanía del monarca y, a su vez, a ésta como el lugar donde se logra concretar la soberanía de todos los miembros del Estado. Para ello, su argumentación describe, a través de un rodeo especulativo, la igualación del monarca con la soberanía nacional externa. De esta forma, en el Estado considerado como uno frente a los demás Estados en el plano de las relaciones internacionales, el ciudadano exalta su soberanía al

ser poseedor de un ámbito subjetivo: el de tener conciencia patriótica. Sólo en el marco de la soberanía nacional es pensado por Hegel el lugar de la soberanía del pueblo:

“Se puede hablar de soberanía de un pueblo para expresar que respecto del exterior es un pueblo independiente y constituye un Estado” (Ibid.).

De allí que el patriotismo, supuestamente una de las más elevadas formas de conciencia del Estado por parte de sus ciudadanos, sea explicado de forma empírica por la simple identificación del interés particular con el universal. Pero el verdadero representante frente a los demás Estados es el monarca. Los demás miembros actúan, o bien en el ámbito económico en las relaciones internacionales comerciales y afines, o bien como guerreros en defensa del Estado frente a los enemigos exteriores. Hegel, en este punto de su exposición, hace un análisis de la función guerrera de acuerdo a la tradición del pensamiento político de una manera tal que siente el lector una reminiscencia del pensamiento político de Platón.

En este orden analítico resulta altamente sintomático el rol asignado por Hegel al héroe. Este encuentra su legalidad (tanto la de su existencia empírica como la de sus propias acciones) en el marco de su lucha por constituir —más exactamente por encarnar—, en un momento histórico, el reencuentro del espíritu que se sabe y se quiere en la forma de unidad de la Nación —siendo la encarnación del proceso de conformación de un Estado—.

“Cuando sólo existe el estado de naturaleza, un estado de la violencia en general, la idea (de la libertad organizada) funda en su oposición (o sea en oposición al estado de naturaleza) un derecho del héroe” (Ibid.).

Según Hegel, la guerra es el lugar del heroísmo y, efectivamente —en correspondencia con esta idea— piensa el plano de las relaciones internacionales como un ámbito gobernado por la fuerza. Por esta razón, podemos comprender la expresión hegeliana que señala que la totalidad de las expresiones de una fuerza es igual a la fuerza misma. En la filosofía de la historia, el rol del llamado gran hombre o personalidad histórica está determinado por la igualación de sus acciones y su querer subjetivo con la marcha del espíritu universal. Pero las

acciones de estos grandes hombres no pueden marchar, a su vez, en contravía de dicho espíritu.

Hegel repite aquí, en una forma mucho más elaborada, un lugar común desde tiempos de Hobbes, y aún presente en Kant: la negación del derecho de rebelión. Si el héroe existe en el proceso de conformación de un Estado, su función no puede consistir en disolver las estructuras que trabajosamente en el decurso de la Historia se han erigido como racionales. Su negatividad no puede ser absoluta; el terror constituido en instrumento de la pura negatividad había sido rechazado por Hegel al comentar el proceso de ejercicio del poder en la Francia revolucionaria por parte de los jacobinos.

En *la Filosofía del Derecho* es de nuevo restringido el campo en el que puede actuar la fuerza: en modo alguno, ha de resquebrajar el ordenamiento interno del Estado: su función histórica reside en ayudar a concitar la hegemonía del espíritu sobre el conjunto del devenir histórico. Napoleón es, en este sentido, un ejemplo completamente adecuado. Hegel, que se puso del lado de Napoleón frente a la aristocracia prusiana —que agitaba la bandera del nacionalismo para preservar sus privilegios—, veía en este gran hombre la encarnación del espíritu de la Historia Moderna. Las rupturas de las fronteras nacionales ocasionadas en las primeras dos décadas del siglo XIX por la expansión napoleónica, fueron saludadas por Hegel. El principio del que partía para asumir tal actitud nos muestra hasta dónde es imposible dar cuenta de manera esquemática de la riqueza de determinaciones conceptuales que este pensador produjo:

“(...) Los Estados desean la independencia, y allí está su honor... Pero la independencia también debe ser considerada como un principio puramente formal... Cada vez que un Estado fue absorbido por otro, sólo perdió la independencia formal, pero no su religión, ni sus leyes, ni el contenido (concreto) de su vida... la dirección de los Estados avanza por tanto hacia su unidad” (Ibíd.).

Así, el papel de la fuerza como generadora de derecho es pensado en términos históricos. Hegel, como lo han señalado muchos de sus críticos, introduce un orden racional en la Historia; ésta no es, por lo tanto, un campo fértil para el caos, la anarquía y el resquebrajamiento de las estructuras racionales del Estado. De allí que sean concebidas como válidas las acciones de coerción

que demuestren su legalidad y racionalidad. Sólo lo real es racional y sólo lo racional adquiere su legalidad existencial. En esta relación dialéctica inscribe Hegel la temática de la soberanía nacional (estatal) y popular. El rol de la fuerza no es el de ser, por sí misma, creadora de derecho. Es, más bien, un determinado instrumento de los fines universales de la razón; aunque en el caso concreto del fin hegeliano de la Historia coincida con la instauración del orden burgués y sea, por lo tanto, legal su utilización por las fuerzas que encarnen este ideal político (expresado por Hegel en la mencionada forma filosófica del Estado de libertad, con su antinómica contraposición entre el hombre real y el ciudadano abstracto), y no por parte de las fuerzas “ocultas” del proletariado, como habría de proponerlo en su momento Marx.

5. MARX Y LA FILOSOFÍA DEL DERECHO HEGELIANO

Aunque conocido tardíamente, ya que sólo vio la luz íntegramente en 1927, el trabajo juvenil de Marx —*Crítica a la filosofía del derecho estatal de Hegel*— cobró sin duda un lugar de importancia en el conjunto de la investigación y de los estudios sobre la relación entre Marx y el Estado, efectuados por filósofos, políticos, académicos, críticos de Marx y seguidores de su pensamiento. Tal interés no consiste, obviamente, en el hecho de que allí —en dicho trabajo juvenil— se encuentre la madura concepción que, sobre las relaciones entre la base económica y los diversos niveles sobreestructurales, sería definitiva, en grado sumo, de la particularidad que ha hecho tan polémica e influyente, aún en nuestros días de quiebra de los paradigmas del socialismo real, la obra de Marx y las numerosas exégesis que de ésta se han desprendido, tanto en el mundo occidental, como en sus adaptaciones orientales y tercermundistas.

5.1. LA POSTURA POLÍTICA INICIAL DE MARX

En estos primeros años de lectura atenta de la obra hegeliana se produce lentamente su separación frente al pensamiento hegeliano. Marx, además, acababa de retirarse del periodismo: *La Gaceta Renana* había sido cerrada por las autoridades prusianas en marzo de 1843. El periodismo lo había colocado frente a una serie de complejos problemas de orden político y

económico que fueron la motivación inmediata para abordar el estudio de ciertos problemas teóricos; más exactamente, lo que lo compulsó a enfrascarse en cuestiones sociales y económicas, que eran el centro de discusión en las nuevas corrientes democráticas de la Alemania post-hegeliana. En suma, como lo puede demostrar un atento análisis de uno de sus textos capitales de este período, *Los manuscritos económicos filosóficos de 1844*; en Marx, actuarían dos tensiones contrapuestas: su estudio crítico del hegelianismo y sus indagaciones en el campo de la economía política. Este proceso el propio Marx lo describiría como “un ajuste de cuentas” con su conciencia filosófica anterior. Así expresaba en su época madura al resumir retrospectivamente sus estudios juveniles: “Hace cerca de 30 años, en una época en que todavía estaba de moda aquella filosofía, tuve ya ocasión de criticar todo lo que había de mistificación en la dialéctica hegeliana”.

Ciertamente, un lugar relevante en los escritos de este período corresponde al texto que nos ocupa: la crítica a la concepción hegeliana del Estado. En realidad, desde su elaboración temprana, el pensamiento de Marx centró su atención en torno a la cuestión del Estado. Marx veía como una de las insuficiencias principales dentro de la filosofía expuesta por Feuerbach en sus *Tesis para una reforma de la filosofía* (1843) la poca atención que allí se le concede a las cuestiones políticas y estatales.

En este sentido, uno de los aspectos que más llama la atención es cómo en su trabajo teórico posterior se produce, como lo afirma H. Marcuse, su alejamiento de la filosofía. Lo que no quiere decir que la haya desechado del ámbito de sus preocupaciones, sino que no escribió trabajos filosóficos destinados a su publicación. Por varias de sus cartas nos damos cuenta de que tuvo intenciones de hacerlo:

“El primer trabajo que emprendí para resolver las dudas que me asaltaron fue una revisión crítica de la filosofía hegeliana del derecho. Este trabajo me llevó a la conclusión de que tanto las relaciones jurídicas como las formas políticas no pueden ser deducidas de razones jurídicas y políticas ni exclusivamente por ellas; aún menos imposible es explicarlas e inferirlas de la llamada evolución general del espíritu humano. Tienen sus raíces exclusivamente en las relaciones materiales de vida, cuyo

conjunto resume Hegel siguiendo el precedente de los escritores franceses e ingleses del siglo XVIII, en la denominación de “Sociedad Civil”. Pero la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política.”

Un análisis de los principales puntos de la “revisión crítica” de la filosofía hegeliana del derecho ayudará a la comprensión de los hitos que demarcan este proceso. Por consiguiente, trataremos ahora de ocuparnos de estos aspectos en propiedad. Lo haremos tocando tres puntos, a mi entender, primordiales:

- La inversión hegeliana (una crítica materialista al idealismo de Hegel)
- La relación existente entre familia, sociedad civil y Estado
- Y, por último, la refutación marxista a la defensa hegeliana de la burocracia y el “funcionarismo”.

Aspectos a partir de los cuales podremos desarrollar una reconstrucción del pensamiento posterior, respecto al rol del Estado. Punto que desde luego, resalta en la manera como se concretaría en el socialismo real la dominación (y tendencial anulación) que de la sociedad civil hará “el Estado político del futuro” —de acuerdo con la expresión característica del dirigente socialista alemán A. Bebel—, es decir, la “dictadura del proletariado”.

5.2. LA “INVERSIÓN” HEGELIANA

El aspecto central, desde el punto de vista metodológico, en el cual se basa la crítica juvenil de Marx a la filosofía hegeliana del derecho es la utilización por parte de Hegel de un método apriorístico que combina la “vacua especulación con la imposición sublimada del empirismo”. Según el punto de vista de Marx, el análisis hegeliano parte de un error de principio, ya que invierte las relaciones entre la realidad y la idea. Ello ocurre en la medida en que mistifica su unidad de análisis filosófico- político: la relación entre sociedad civil y Estado político, como lo hemos explicado, concibe al Estado como productor sustancial de la sociedad civil y a ésta como un mero apéndice del primero, cuya funcionalidad consiste en establecer la mediación entre la esfera singular de la familia y la universalidad ética asumida como legalidad inmanente del Estado.

La crítica de Marx denotaba el influjo de la llamada ala izquierda del hegelianismo, principalmente en cabeza de Ludwig Feuerbach. La obra de Feuerbach

fue dada a la luz en la primera mitad de la década de los 40 del siglo XIX [cfr.: *La esencia del Cristianismo* (1841) y *Tesis provisionales para una reforma de la Filosofía* (1843)]. En la primera de estas obras, Feuerbach intenta superar la filosofía hegeliana proponiendo en reemplazo del reino de la *idea absoluta* y la religión tras ella oculta, el “reino” del hombre. El pensamiento de Feuerbach no era un materialismo en el sentido genérico de la expresión; era en su médula, más bien, una antropología:

“El hombre —éste es el secreto de la religión— objetiva su ser, y se convierte, en consecuencia, en el objeto de este ser objetivado (das Wesen), transformado en un sujeto y, respectivamente, en una persona; él se imagina que es un objeto, pero objeto de otro objeto, de otro ser. El hombre es un objeto de Dios.... el hombre en y por medio de Dios, sólo se tiene a sí mismo como última finalidad” (Ibíd.).

La religión, de este modo, sólo expresa en forma invertida la verdadera potenciación, la fuerza natural del hombre, su deseo de poseer por medio de sus acciones un alcance ilimitado. La trascendencia de su finitud. Así

“Es el hombre consciente de sí mismo debido al objeto: la conciencia del objeto, es para el hombre la consciencia de sí mismo. (...) el objeto es su esencia manifestada. Y esto vale no sólo para los objetos espirituales, sino también para los objetos sensibles” (Ibíd.).

Si bien, a ojos de Marx, esta consideración del hombre representaba un incuestionable progreso en la filosofía social del momento, aún era insuficiente. El reconocimiento del doble rasgo general (biológico y social) del hombre, terminaba por ser una verdad a medias mientras no se introdujese el carácter esencial y, por lo tanto, concreto que —dentro de la configuración del hombre— representa el trabajo, la praxis social. Estas características de la crítica feuerbachiana no tardaron en ser vistas y señaladas por Marx. Lo que ocurre poco más adelante en las *Tesis sobre Feuerbach*, donde expresa:

“(...) Feuerbach arranca del hecho de la autoenajenación religiosa, del desdoblamiento del mundo en un mundo religioso, imaginario, y otro real. Su cometido consiste en disolver el mundo religioso, reduciéndolo a su base terrenal. No ve que, después de realizar esta labor, falta por hacer lo principal. En efecto, el

hecho de que la base terrenal se separe de sí misma y se plasme en las nubes como reino independiente, sólo puede explicarse por el propio desgarramiento de esta base terrenal consigo misma. Por tanto, primero, lo que hay que hacer es comprender ésta en su contradicción y luego revolucionarla prácticamente, eliminando la contradicción. Por consiguiente, después de descubrir; v. gr., en la familia terrenal el secreto de la Sagrada Familia, hay que criticar teóricamente y revolucionar prácticamente aquella”.

La inversión idealista, por ende, no sería refutada mientras no se explicita la contradicción producida por este desdoblamiento místico-ideal. Explicación a su vez mediada por el hallazgo del sustrato real en el cual se apoya su existencia. Proceso que será discutido por Marx en su conocido estudio sobre *la ideología alemana* y en el cual, de manera concomitante, elaboraría una primera versión de su teoría de las ideologías. Así, desde el punto de vista marxista, aunque Feuerbach intenta presentar al hombre como un ser concreto dotado de sensibilidad, su carácter genérico lo limita al dejar de lado su condicionamiento histórico-material. Para Feuerbach no existe la Historia; en consecuencia, su filosofía no puede penetrar, resulta imposibilitada para captar los nexos causales que dan cuenta del rasgo concreto-real del hombre, en la medida, precisamente, en que éste sólo puede ser comprendido como sujeto histórico, como un producto de la Historia. Marx refuta la indeterminación feuerbachiana al señalar que la llamada “esencia” del hombre, no es otra cosa que el conjunto de las relaciones sociales.

Por tal razón a la hora de establecer un balance comparativo entre Hegel y Feuerbach, Marx reconoce en la filosofía hegeliana enormes potencialidades que requerirían, ante todo, desligar su núcleo dialectivo de la mistificación idealista que lo sobredetermina. En Hegel era enormemente importante su percepción histórica, la categorización del mundo como devenir, transición perenne del *ser* a la nada y de la nada al *ser*. La incompletud del punto de vista hegeliano estriba, en este punto, según Marx, en que su visión idealista le impide comprender el proceso real como autónomo, sujeto a sus propias leyes. Hegel lo vislumbra como un reflejo de la idea absoluta. En síntesis, la clave resolutive del problema consiste en una conjunción del sentido de lo

histórico que preside la reflexión hegeliana, y la acerba crítica materialista que comienza a fundamentar Feuerbach. A partir de esta conjunción Marx construirá la categoría de “relaciones sociales” como los *topos* donde se encuentra en realidad la pretendida “esencia” humana. La verdad del hombre se encuentra en su articulación con los demás hombres y la naturaleza a través de la praxis social y el trabajo productivo. En el texto *La crítica a la filosofía del derecho estatal de Hegel* encontramos una clara referencia polémica contra la inversión idealista hegeliana: “La realidad no es expresada como es ella misma, sino como una realidad distinta”.

5.3. LOS LIMITES, SEGÚN MARX, DE LA DICOTOMÍA HEGELIANA (SOCIEDAD CIVIL - ESTADO)

Abordaremos ahora el asunto de la relación entre Estado y sociedad civil. Como lo anotábamos líneas atrás, en la concepción hegeliana, al primero le corresponde el rol de portavoz del interés general; en tanto a la segunda, el de cobijar el círculo de los diversos intereses privados, referidos al universo de la producción y el cambio material. El pensador italiano neomarxista Umberto Cerroni explica este procedimiento señalando:

“El problema de la relación entre el Estado y la sociedad civil, tan esencial en la historia del pensamiento jurídico y político moderno, es el problema de la mediación, compensación y resolución del antagonismo entre intereses particulares e interés general; y constituye, por tanto, un campo experimental importantísimo del problema más general de la mediación entre lo particular y lo universal. Bajo el aspecto que lo examina Hegel, se trata del mismo problema de la libertad concreta, que, señala Marx, consiste (para Hegel), en la identidad (necesaria y doble) del sistema del interés particular (de la familia y la sociedad) con el sistema del interés general (del Estado). (...) el problema en cuestión se relaciona, por tanto, con el tema más general de la relación entre lo finito y lo infinito, y con la estructura de la mediación en Hegel” (H. Cerroni, 1972).

De tal modo que el aspecto principal en esta conceptualización estriba en su intento de resolución de los antagonismos existentes entre lo privado y lo público. Ello, desde un punto de vista filosófico-político, conduce a Hegel hacia la caracterización de la soberanía popular y del Estado; a formularse el carácter inmanente de los derechos cívicos de los ciudadanos, es decir, sus relaciones mutuas y la articulación correspondiente de la esfera de la sociedad civil frente al poder público. En pocas palabras: estas oposiciones constituyen la percepción hegeliana de las contradicciones de la sociedad mercantil.

Hegel, que postula la síntesis de estos contrarios, no logra explicarse la decisiva cuestión de las mediaciones que conducen a dicha identidad. Allí, según Marx, residiría el talón de Aquiles de su filosofía política, pues la prestidigitación hegeliana hace pasar por mediación real una mediación lógica; y, de este modo, retomamos como en círculo vicioso al punto de partida. En este sentido Hegel postula:

“La idea efectivamente real, el espíritu, se divide en dos esferas ideales de su concepto: la familia y la sociedad civil, que constituyen su finitud, para ser; a partir de la idealidad de estas, espíritu efectivamente infinito por sí. Reparte así en estas esferas el material de su realidad finita, es decir, reparte a los individuos en forma de multitudes, de manera tal que en el individuo esta adjudicación aparece mediada por las circunstancias, el arbitrio y la propia elección de su destino” (Ob. Cit.).

En su ensayo juvenil Marx glosa el anterior concepto hegeliano traducíendolo al lenguaje “ordinario”:

“La materia con la que el Estado se mediatiza en la familia y la sociedad civil está constituida por ‘las circunstancias, el arbitrio y la propia selección de su determinación’. Por esto, la razón del Estado nada tiene que ver con la repartición de las materias del Estado entre la familia y la sociedad civil. El Estado surge de ellas de una manera arbitraria e inconsciente. La familia y la sociedad civil aparecen como el oscuro fondo natural sobre el que se proyecta la luz del Estado” (Marx, Ob. Cit.).

Por tanto, según Marx, la sociedad civil y la familia serían, en la concepción hegeliana, partes finitas de una totalidad expresiva y no, en modo

alguno, esferas materiales del Estado y por ende su fundamento objetivo. La verdadera realidad no se manifiesta en las esferas de la familia y la sociedad civil; se da en el Estado que las subsume y contiene como meros momentos. Son expresión finita de este último de donde resulta:

“Un misticismo lógico panteísta (...) la verdad no es expresada como ella misma sino como una realidad muy distinta. El empirismo vulgar tiene como su ley no su propio espíritu sino un espíritu extraño; por el contrario, la idea real tiene como existencia no una realidad desarrollada en ella misma, sino el empirismo vulgar” (Ídem).

Según el filósofo Claude Lefort, el énfasis marxista en dicho momento de su crítica juvenil a Hegel, se basaría en argumentaciones de corte epistemológico. El artilugio hegeliano expresaría una recaída de corte empírico positivista e incluso, al formular Hegel como momento del arbitrio en la concreción de la soberanía del Estado, el rol del príncipe, Marx lo acusará de reemplazar el análisis filosófico por una “rara especie de zoología política”.

De otro lado, estas críticas a la mediación establecida por Hegel entre las esferas de la familia y la sociedad civil respecto al Estado, no podrían extenderse hasta el punto de ocultar el papel activo que Hegel les concede a los ámbitos de la privacidad, familia y del sistema de necesidades que constituye, en su teoría, el sustrato de la sociedad civil. En efecto, los extensos párrafos (numerales 142 al 256) de la *Filosofía del Derecho*, e incluso la deducción de la propiedad hecha en la primera parte de su obra —todo ello consagrado al seguimiento dialéctico de la eticidad que finalmente y a la manera de síntesis expresa el Estado— son claramente demostrativos de las anteriores salvedades.

Hegel, apegado a la estructura triádica de su dialéctica, exterioriza las fases que el espíritu cubre en los planos de la familia y la sociedad civil. En la primera de estas subdivide su tránsito en tres momentos, a saber: el matrimonio, el patrimonio y, finalmente, la educación de los hijos y la disolución de la familia. En la segunda esfera estos tres momentos son, respectivamente, el sistema de las necesidades, la administración de la justicia y el ámbito de la policía (die Polizei); y el poder de la corporación (reglamentación interna

de la sociedad civil). En tal dirección Marx concluye su comentario del párrafo 262 anotando:

“Lo real llega a ser fenoménico, pero la idea no tiene otro contenido que ese fenómeno. Tampoco la idea tiene otra finalidad que la finalidad lógica: ‘de ser para sí el espíritu real infinito’. En este párrafo se encuentra formulado todo el misterio de la filosofía del derecho y de la filosofía hegeliana en general” (Ídem).

La verdad del Estado, para Marx, en dicho momento de su crítica a Hegel, consiste en resumir en sí las esferas inmediatas de la sociedad civil y la familia. Resumir o subsumir equivale a superar, sin negar, la existencia de los momentos que integran la totalidad. El Estado político no es, por lo tanto, una simple derivación de la idea en su exterioridad histórica; es la síntesis, en un sentido materialista, de la familia y la sociedad civil, pues “el Estado político no puede existir sin la base natural de la familia y sin la base artificial de la sociedad civil” (Marx, *Ob. Cit.*).

5.4. LAS CONTRADICCIONES DEL FUNCIONARISMO HEGELIANO

El problema de la burocracia no reviste solamente el aspecto señalado anteriormente según el cual la burocracia establece una mediación entre las clases de la sociedad civil y las elevadas esferas del poder del Estado, encarnadas en la voluntad suprema del monarca. Hegel además cree firmemente en aquello que luego el sociólogo Max Weber denominaría “racionalidad burocrática”. Veamos sus propias palabras:

“La clase universal se ocupa de los intereses generales de la situación social. Debe por lo tanto ser relevada del trabajo directo para satisfacer sus necesidades, por disponer de un patrimonio privado o por medio de una indemnización del Estado, que absorba por otra parte su actividad de manera tal, que el interés privado encuentre su satisfacción en su trabajo por lo general” (Hegel, 1985).

La división social del trabajo debe adaptar, conciliar, a la sociedad con los funcionarios: la elevada función que a estos les compete, encaminada a la representación y defensa del interés general, los releva del trabajo directo (intuición ésta que le sirve a Hegel para describir lo que más adelante Marx llamará trabajo productivo) y los consagra, por mediación de un pago del

Estado, de una retribución económica a la realización de funciones de carácter general; son responsables de la marcha concreta del proceso de dirección de la sociedad. Sin ellos la voluntad del monarca sería irrealizable.

Hegel es consciente del papel que el Estado moderno debe asumir durante el largo y tortuoso tránsito de la vieja sociedad feudal con sus privilegios estamentarios, su cerrado corporativismo y su tenaz oposición a las actividades industriales, etc. —a la nueva sociedad burguesa—. En este punto podremos establecer una marcada diferenciación entre Hegel y el pensamiento liberal individualista. Mientras que para éste último, imbuido de la herencia lockeana, el Estado reviste el rasgo de un invitado forzoso cuya presencia debe evitarse en lo posible para que las fuerzas sociales y económicas de la sociedad obren con entera libertad, en el pensamiento político hegeliano se entrevé el rasgo ordenador del Estado. Sin embargo, esta misma concepción expresa un encubrimiento ideológico del verdadero rol de la burocracia, de donde resulta una mistificación del rol de los funcionarios del Estado. Así lo señala Hegel expresamente:

“Las tareas de gobierno son de naturaleza objetiva; según su sustancia ya han sido decididas y deben ser realizadas por individuos. No hay entre ambas cosas ninguna unión natural inmediata, por lo que los individuos no están destinados a estas tareas por su personalidad natural o el nacimiento. Para su designación el momento objetivo lo constituye el conocimiento y la prueba de su capacidad, prueba que asegura al Estado el cumplimiento de sus necesidades y, al mismo tiempo, por ser la única condición, asegura a todo ciudadano la posibilidad de integrar la clase universal” (Ibíd.).

Al referirse a esta argumentación hegeliana, Marx critica esta pretendida igualdad de todos los ciudadanos para acceder a la categoría de los funcionarios señalando:

“La posibilidad ofrecida a todos de adquirir el derecho a participar en otra esfera, sólo demuestra que su propia esfera no es la realidad de este derecho...”

Y agrega sobre los llamados exámenes de Estado:

“En un Estado racional, más bien se necesita un examen para ser zapatero, es un arte sin el cual se puede ser buen ciudadano, un hombre social; pero la ciencia administrativa necesaria es una condición sin la cual se vive en el Estado fuera del Estado, seccionado de sí mismo, separado del aire. El examen sólo es una formalidad masónica, el reconocimiento legal del saber cívico como privilegio” (Marx, Ob. Cit.).

Además, se pregunta ¿qué garantiza, en efecto, que sea representado el interés general por estos funcionarios, y no, por el contrario, que estos suplanten dicho interés por su propia esfera particular? Hegel, consciente de esta objeción, intenta una solución. Comienza explicando que:

“Consideradas como órgano mediador, las clases están colocadas entre el gobierno en general, por una parte, y el pueblo descompuesto en esferas particulares y en individuos, por otra parte. Su papel les impone el sentido y la mentalidad del Estado y del gobierno, así como el sentido y la mentalidad de los intereses de las esferas particulares y de los individuos. Al mismo tiempo esta posición tiene el significado de una mediación común con el poder gubernativo orgánico para que el poder soberano no parezca aislado como un extremo y por consiguiente, como una simple autoridad soberana y un arbitrio, para que los intereses particulares de las comunidades, corporaciones e individuos no están aislados ni, sobre todo, que los individuos lleguen a representar una multitud y una masa, siendo la expresión inorgánica, por consecuencia, del pensamiento y de la voluntad y un simple poder compacto frente al estado orgánico” (Hegel, ídem).

Hegel supone, que las clases constituyen una indispensable mediación orgánica que cataliza los numerosos conflictos de intereses particulares. Pero en su modelo, no debe dejarse de lado este punto, la burocracia pública resulta una superior garantía de resolución de los conflictos privados. De allí la insistencia hegeliana en la profesionalización del funcionariado y su remarcada insistencia en la admisión mediante los señalados exámenes del Estado.

Vista retrospectivamente la señalada objeción de Marx a la realización de exámenes de Estado, esta carece de fundamento. Desde luego, el hilo de su argumentación involucra un aspecto que hoy en día resulta una petición

de principio para la democracia política contemporánea. La ciudadanía es un derecho que se otorga por el sólo hecho de la naturalidad, valga decir, obedece a un procedimiento, en cierta medida, automático de acuerdo con las diferentes legislaciones nacionales.

En numerosos países el simple hecho de nacer en el territorio, otorga los derechos ciudadanos como atributos inherentes a las personas. En cambio, en otras sociedades, la ciudadanía implica una relación demostrada de consanguinidad. Recientemente hemos visto que, con el despliegue de la xenofobia contra el tercer mundo y las emigraciones de los países subdesarrollados, muchas naciones europeas han restringido, de facto, la adquisición automática de la ciudadanía a través de la demostración del nacimiento en el territorio.

Empero, el análisis de Marx apunta en realidad a otra dirección: se supone que ser ciudadano no requiere capacitación; mientras que, de otro lado, la funcionalidad de una profesión sí lo requeriría. Sin embargo, la ciencia administrativa —que en su época era embrionaria y articulada principalmente al derecho público— tendría posteriormente un despliegue y una especialización significativa. Max Weber mostraría claramente que una de las virtudes inherentes a la burocracia es su especialización profesional, o sea, la de poseer un saber especializado que habilita al burócrata para participar de la función pública. En este orden de ideas hoy se reconoce como un lugar común la necesidad de la profesionalización para el acceso a los distintos cargos públicos y, por lo tanto, los exámenes de Estado significan un principio igualitario de acceso a la carrera pública. Por tal razón la objeción de Marx resulta endeble. La historia posterior ha demostrado la importancia de la carrera administrativa, basada en los principios de igualdad de oportunidades, demostración de habilidades y pericias, y finalmente, comprobación de la sujeción de los funcionarios a una ética pública del servicio.

Marx, de otro lado, afirma que Hegel iguala e identifica *Estado* con *gobierno*, y considera como una masa informe al pueblo; de tal modo que la mediación que le es asignada a las clases corresponde en realidad a las corporaciones; de allí que:

“Las clases son la contradicción planteada del Estado, y de la sociedad civil en el Estado. Al mismo tiempo son el reclamo de la solución de esta contradicción” (Marx, Ob. Cit.).

En el fondo, en este momento de la discusión, tanto Hegel como Marx parten del principio de que:

“En el verdadero Estado no se trata de la posibilidad que tiene cada ciudadano para acceder a la clase general considerada como Estado particular, sino de la capacidad del Estado general de ser verdaderamente general, es decir el Estado de todo ciudadano” (Marx, Ibid.).

Pero si ambos proclaman sujetarse a principios democráticos, en Marx, esto conlleva indudablemente al ahondamiento de su postura democrática burguesa hasta afirmar, en otro lugar de su obra juvenil, que la filosofía moderna:

“(…) considera al Estado como un gran organismo en el cual ha de realizarse la libertad moral, jurídica y política, y en el que el ciudadano individual, al obedecer las leyes del Estado, obedece solamente las leyes naturales de su propia razón, de la razón humana” (Ibid.).

En Hegel esta premisa resulta ilusionista, nebulosa, en la medida, precisamente en que:

“(…) parte de la hipótesis del Estado pseudogeneral, del Estado ilusoriamente general, de la generalidad particular permanente...”

Y de allí que:

“(…) la identidad que ha construido entre la sociedad civil y el Estado, es la identidad de dos ejércitos enemigos, donde todo soldado tiene ‘la posibilidad’ de llegar a ser, mediante la ‘deserción’, un miembro del ejército enemigo” (Marx, Ibid.).

Y en otra parte del mismo texto, apunta:

“Hegel da la solución al misterio hallando la definición propia de las ‘clases’ en el hecho de que el propio entendimiento y la voluntad particular de la sociedad civil encuentran en ellas su existencia en referencia al Estado. La sociedad civil es referida al Estado. Así,

como los burócratas son los delegados del Estado ante la sociedad civil, las clases son los delegados de la sociedad civil ante el Estado. Son siempre compromisos entre dos voluntades opuestas” (Ibíd.).

Hegel, puesto en aprietos para defender la positividad del rol de los funcionarios, recurre a una garantía. Esta garantía es la *jerarquía*. O dicho de una manera clara, rotunda: el autocontrol de la burocracia por sí misma; y en una instancia suprema, por el monarca, poseedor del derecho de revocatoria del mandamiento de los funcionarios en sus más elevados e importantes niveles, y también, lo que no es menos importante, poseedor del derecho a modificar las estructuras legislativas y gubernativas. La presunción de incorruptibilidad de los funcionarios —problema abordado de manera “práctica” por la Revolución Francesa (recuérdense algunos de los desarrollos del terror jacobino)— posee en la estructura del pensamiento político de Hegel el carácter de una petición de principio. Lo que hay detrás es una contradicción insoluble entre la realidad de la esfera gubernativa y la idealidad dibujada, o más bien, imaginada por Hegel. El argumento de peso que nos presenta para favorecer el autocontrol de la burocracia es muy débil:

“El servicio del Estado exige (...) el sacrificio de la arbitrariedad y personal satisfacción de fines subjetivos y da, justamente por ello, el derecho de encontrarla en el cumplimiento del deber, pero sólo en él. En esto reside, desde esta perspectiva, la unión del interés general y particular que constituye la solidez interna del Estado” (Hegel, ídem).

Hablando en general de la concepción hegeliana del control jerárquico y del adicional control que se supone establecen los estamentos y las corporaciones, Karl Marx señala:

“Las corporaciones son el materialismo de la burocracia y la burocracia el espiritualismo de las corporaciones. La corporación es la burocracia de la sociedad civil; la burocracia es la corporación del Estado. Allí donde la burocracia es el principio nuevo, el interés general del Estado comienza a convertirse en un interés ‘aparte’ y, por consiguiente, un interés ‘real’; ella

lucha contra las corporaciones, como toda consecuencia lucha contra la existencia de sus supuestos. Por el contrario, desde que despertó la vida real del Estado y la sociedad civil se libera de las corporaciones, empujada por un instinto natural propio, la burocracia trata de restablecerlas; puesto que cuando decae el 'Estado de la sociedad civil' decae igualmente 'la sociedad civil del Estado'. (Marx, Ob. Cit.).

La burocracia es, nos sigue diciendo Marx, un tejido de ilusiones prácticas en el cual un formalismo estatal termina por ser la realidad del Estado: *"El espíritu burocrático es un espíritu totalmente jesuítico, teológico. Los burócratas son los jesuitas del Estado y los teólogos del Estado. La burocracia es la "republique prête" (Ibid.).*

Resulta sintomático que se compare a la burocracia gubernamental con el jesuitismo, en especial si recordamos que dentro de las congregaciones religiosas cristianas, los jesuitas significaron el sector que lideró las sagas empresariales en los procesos de colonización en América hispana. Tal crítica al burocratismo y su comparación con el espíritu institucional jesuítico, en términos de su ideología de fe, representa la subordinación de la sociedad civil a la burocracia, en tanto ésta asume la representación del supremo interés de la sociedad. La superioridad de la burocracia se explicita, en dicha perspectiva, por la condición que posee dentro de su organización y líneas de poder el secreto de Estado, que permite la exclusión práctica de los miembros de la sociedad civil respecto del conocimiento de numerosas facetas de los asuntos públicos. Además, Marx caracteriza a la burocracia como un espiritualismo de Estado que hace del secreto su principio básico:

"El espíritu general de la burocracia es el secreto, el misterio guardado en su seno por la jerarquía y hacia afuera, por su carácter de corporación cerrada" (Ibid.).

De otro lado, es necesario recabar el citado sentido contradictorio que posee la jerarquía estatal; si Hegel ofrece una imprecación moral como condición necesaria y suficiente de la probidad inmanente al cuerpo de

funcionarios, de otro lado llega a los umbrales mismos de la solución democrática del asunto, a saber: la vigilancia sobre los funcionarios no sólo desde arriba sino desde abajo. En este sentido agrega en el texto citado anteriormente:

“(...) la seguridad del Estado y de los gobernados contra el abuso del poder por parte de las autoridades y de los funcionarios radica, por una parte, inmediatamente en su jerarquía y responsabilidad; y por otra parte, en la legitimación de las comunas y corporaciones que refrena la intromisión del arbitrio subjetivo en el poder confiado a los funcionarios y completa desde abajo el insuficiente control que se ejerce desde arriba sobre la conducta individual” (Ibid.).

Cuando Hegel postula su teoría acerca del rol mediador de las clases, afirma enfáticamente que tal función catalizadora la realiza el conjunto de las corporaciones. De este modo éstas aparecerían como una sumatoria de instituciones a medio camino entre la organización gremial típica del feudalismo y el papel moderno, propio a la sociedad industrial, de los gremios y las asociaciones de empleados (sindicatos). Como se sabe, Rousseau había anticipado radicalmente su rechazo a la función mediadora del interés general por parte de este tipo de agrupaciones. Por ello justificó lógicamente su postulado de democracia directa, que tuvo hondas repercusiones en la fase final de la Revolución Francesa.

La experiencia de 1789 —de la cual fue testigo y analista Hegel—, del mismo modo que las frecuentes revoluciones y sublevaciones populares en Europa continental e Inglaterra, corroboraron a la teoría política del siglo XIX las consecuencias prácticas de la puesta en escena de dicho proceso de control ciudadano. Hegel, como ya lo hemos advertido, es, en este orden de ideas, enemigo declarado del derecho a la rebelión. Por lo tanto, lo que aparece supuesto en su teoría, sería aquello que los constitucionalistas de la unión americana habían definido con claridad, a saber, que el control ciudadano se expresa fundamentalmente mediante institucionalidades que generan diáfananamente frenos y contrapesos del poder público.

Ahora bien, según Marx, el lado flaco del control desde abajo que reclama Hegel para complementar el insuficiente control ejercido por

la institución de la jerarquía, estriba en que los funcionarios, en modo alguno, obedecen al mandato imperativo; pieza angular de la democracia revolucionaria implementada por los más radicales luchadores de la revolución burguesa en Francia y reencontrada por Marx en la comuna de París de 1871. Esta ambivalencia remite a otra de mayor complejidad: ¿cómo reconciliar —en un sistema que se proclama la armónica expresión de la razón— la monarquía con un control democrático de las instituciones y los funcionarios a ellas vinculados? Tal encrucijada motivaba a Marx a proclamar que la democracia es la verdad de la monarquía; pero, por el contrario, la monarquía no es la verdad de la democracia. En dicho momento de su elaboración teórica, para los izquierdistas hegelianos era una petición de principio el postular la oposición entre democracia y monarquía.

En este sentido no resulta gratuita, como a veces muchos de sus analistas lo proponen, la acerba crítica que Marx tuvo frente al rol histórico de Bolívar, al cual comparó a una caricatura de Napoleón. Es la perspectiva eurocéntrica de lo que luego sería el epítome del dictador latinoamericano. ¿Qué era en realidad aquello que alejaba a Marx de Bolívar? En relación con el anterior tópico, corroboro la hipótesis sobre la imposibilidad, o insuficiencia, de los postulados democráticos e institucionales en el discurso y la praxis bolivariana propia de las sagas independentistas del siglo XIX.

De otro lado hemos de reconocer que, ya en su tiempo y como los filósofos políticos franceses más clarividentes tales como Montesquieu, Voltaire y otros lo habían precisado, existía dentro de la teoría política europea una clara diferenciación entre el despotismo monárquico y los modelos monarquistas de tipo constitucional, con base principalmente en el referente de la Inglaterra postrevolucionaria. Sin embargo esta es una diferenciación muy importante que Marx en su crítica juvenil a Hegel no toma en consideración.

Sin embargo, cabe recordar que el análisis hegeliano toma en consideración el eco que existe en la filosofía política ilustrada francesa del modelo inglés, en el cual se daba una articulación funcional entre la monarquía constitucional y la democracia censitaria que expresaba el bicameralismo.

Por ello puede afirmarse que el democratismo de los textos juveniles de Marx es bastante radical²⁷. Téngase en cuenta que en la primera mitad del

siglo XIX, el republicanismo liberal dominante hacía suyo el modelo monárquico constitucional en la mayor parte de los países europeos. Para esa misma época, en el contexto latinoamericano, las revoluciones de independencia, pese a contar con una participación decisoria del pueblo (principalmente del ejército libertador como pueblo en armas), se resistían a generar instituciones republicanas de corte democrático. No es gratuito por ello que haya tenido tanto influjo el presidencialismo bolivariano, al cual complementaba el senado vitalicio y hereditario, elementos simbólicos del peso del caudillismo estamentario (cfr. E. Varela: 1990. Véase además el capítulo IV de la presente obra).

Ciertamente Marx en ninguna parte dejó una definición expresa de sociedad civil; sólo anotó que la anatomía de la sociedad civil se encontraba en la economía política. Así, en su perspectiva, los temas de la política, el problema del Estado, la vida partidista y la lucha de clases encuentran su explicación a partir del análisis económico y, por lo tanto, en el estudio de la cultura material; objetividad que dota de sentido a una sociedad, incluyendo, no faltaba más, los campos del arte.

Marx tuvo una concepción de la sociedad civil muy cercana a la de Hegel en el sentido de entenderla como ámbito de la economía política. Pero a diferencia del Hegel, no consideró que fuera el Estado quien crease la sociedad civil, sino la sociedad civil quien le otorgaría contenido al Estado. La idea que subyace a los ilustrados románticos y al propio Hegel, establece un supuesto implícito: vislumbrar la familia como parte o principio de la sociedad civil, la cual constituye realmente el crecimiento de la misma como pueblo, como nación y, por consiguiente, tiene un origen natural común. El concepto de comunidad involucra un vínculo de pertenencia religioso, étnico, cultural y consanguíneo. El individuo no se concibe en términos de comunidad, como alguien separado de los demás; por el contrario, el individuo sólo existe en la medida en que tenga un sentido de pertenencia claro con un grupo étnico, religioso, con una territorialidad. Sin embargo, el mercado rompe con las pretensiones del jusnaturalismo puesto que abre, libera la propiedad y, de este modo, desata los vínculos y las solidaridades culturales. Por ello es claro que a la sociedad tradicional la disuelve el mercado, teniendo en cuenta que allí reside la diferenciación entre comunidad y sociedad civil.

En síntesis, la teoría marxista sobre el Estado y el funcionarismo público tuvo dos períodos claramente diferenciados. Su fase juvenil, que corresponde las

consideraciones críticas sobre la filosofía política hegeliana, ya reseñadas; y el período posterior a 1847, cuando arranca su formalización madura. Su actitud frente a la democracia se modificó, por consiguiente, de forma profunda y significativa. En esencia, el aporte relevante de su crítica juvenil a Hegel consistió en su reivindicación del ámbito de la denominada sociedad civil. No se necesita mayor perspicacia para correlacionar dicha visión con los predicamentos del liberalismo radical, v gr. J. Stuart Mill y A. de Tocqueville entre otros. Desde luego, no pretendo equivaler el democratismo juvenil marxista con las versiones clásicas del liberalismo individualista. Más bien, de todo lo hasta aquí analizado, se desprende su concepción de lo político como derivada de la soberanía popular, siendo visibles en dichos postulados ecos del republicanismo de estirpe rousseauiana.

6. LA CONCEPCIÓN MARXISTA DEL ESTADO Y DE LA BUROCRACIA PÚBLICA

Las experiencias del auge revolucionario del medio siglo y el surgimiento de la clase trabajadora urbana como una fuerza política que le disputaba el poder, tanto a la aristocracia del suelo como a la burguesía industrial y mercantil, catalizó la revisión del paradigma juvenil marxista sobre la democracia. Le permitió, a partir de la teorización funcional de Hegel sobre las clases sociales, con base en la apropiación crítica del discurso de la economía política, entender el carácter conflictivo de la democracia. En tal dirección Marx no opondrá más la sociedad civil al Estado sino que destacará las profundas fisuras de las relaciones de propiedad y acumulación de riquezas, y el carácter instrumental del poder público. El Estado no es, pues, un árbitro imparcial, sino la expresión de un dominio social que le permite al bloque de clases hegemónico sustentar, consolidar, la subordinación material y espiritual del resto de la sociedad.

En la perspectiva marxista, por lo tanto, antes de analizar el Estado, de ocuparse de la teorización de las esferas de lo político como un campo autónomo, debe estudiarse la economía y el proceso de producción y reproducción material y espiritual que en el fondo, ineluctablemente, en la sociedad industrial constituyen el suelo del que emerge la llamada sociedad civil.

En función de tal cosmovisión Marx no se preocupó por construir argumentos para debatir los temas del contractualismo, porque no quiso ocuparse de la filosofía, ya que sólo escribió textos filosóficos en su fase juvenil, puesto que creía resolver el reto de estudiar científicamente la sociedad sobre la base del análisis socioeconómico de la formación capitalista, para luego dar cuenta del universo de lo político.

6.1. LA CRÍTICA MARXISTA AL ARBITRAJE ESTATAL DEL INTERÉS GENERAL

La idea común que nos hacemos de las tesis del marxismo acerca del Estado se desprende de la lectura de la obra de Engels: *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, escrita con base en unos borradores y cuadernos de lectura de Marx sobre las investigaciones del antropólogo norteamericano Lewis Morgan. Según las teorías de estirpe marxista, el Estado es un instrumento de dominación de clase. Esto significa que existe como componente esencial del Estado, de un lado, un aparato ideológico de dominación y, de otro lado, un aparato coercitivo de dominación.

Al mismo tiempo el marxismo plantea que la principal característica del Estado es la prevalencia dentro de él de este segundo aspecto. Lo anterior no significa que se nieguen otros de sus componentes como la burocracia y el funcionarismo, o su ingerencia creciente en la actividad productiva de la sociedad en la época del capitalismo monopolista. Sin reducir el Estado solamente a este cuerpo coercitivo, la teoría marxista lo señala como su aspecto principal. Esta sería la madura conceptualización funcional o instrumental que el marxismo opondría a las teorías calificadas como liberales, donde se ocultaría el estrecho vínculo entre Estado y dominación de clase.

Anotemos adicionalmente que K. Marx, frente al argumento contractualista como base de la sociedad política, apunta su crítica en otra dirección. Según Marx, fundar el Estado político sobre el individuo “libre” es la expresión sublimada, característica del pensamiento del siglo XVIII, según la cual el principio del análisis no reside en la relación social de los individuos, sino en su “aislamiento” artificial, en su consideración como sujetos “naturales” con rasgos que eternizan las condiciones específicas de producción social propias del capitalismo. Al igual que sucedía en el caso de Hobbes, este in-

dividualismo tipificó una forma representativa para su época de expresión de la sociedad civil. De tal forma, que la manera como Rousseau concibió al individuo y como presentó el origen de la sociedad política, fue no sólo especulativa sino además irreal. La verdadera respuesta a estos interrogantes, según Marx, estaba en manos de la economía política y no en la filosofía social del siglo XVIII²⁸.

Este camino llevaría a la conocida elaboración marxista en relación con el origen de la familia y la sociedad. El paso de la barbarie y el salvajismo a las primeras formas de civilización, las grandes formas históricas de división social del trabajo, el surgimiento de las primeras formas de excedente social y la correspondiente esfera de distribución a él vinculadas etc., son temas abordados no en una perspectiva filosófica sino histórico-antropológica.

Lo que Marx reconocería primordialmente en la obra rousseauniana es su anticipación en el terreno político de la problemática de la desigualdad. Punto que tiene que ver, precisamente, con la cuestión señalada por Lenin en torno a las fuentes constitutivas del marxismo y, en particular, a la manera como Rousseau prefiguraría el “socialismo utópico”; lo cual —según la citada interpretación leninista— constituiría una de las vertientes del proceso formativo del pensamiento marxista.

Galvano Della Volpe, una de las figuras teóricas del moderno pensamiento socialdemócrata, intentó una lectura del enlace existente entre Marx y la tradición política de los siglos XVII y XVIII; principalmente haciendo referencia al legado teórico-político de Rousseau. Según esta interpretación la tradicional visión que se ha tenido de Rousseau, como filósofo que no supera los límites de la utopía en la concepción de las estructuras formales de la sociedad civil que postula una irrealizable comunidad de hombres iguales acordados en torno a un pacto contractual, es completamente equívoca. En Rousseau se encuentra mucho más: se trata de concebir el contenido de la obra rousseauniana en relación con la posibilidad de extender la validez histórica, de defender la realidad y la vigencia de la libertad política, de darle un contenido actual a sus postulados igualitarios²⁹: de tal manera que la interpretación de la tesis de Marx que plantea como corolario del socialismo inferior “la satisfacción del consumo y las necesidades según el trabajo”, y la premisa de su etapa superior (el comunismo entendido como sistema social de producción):

“Dé cada quien según su trabajo, a cada quien según sus necesidades”, desarrollada por Marx en la Crítica al programa de Gotha y por Lenin en el Estado y la Revolución, está destinada a representar la satisfacción histórica de la instancia rousseauniana del mérito personal” (Ibid.).

Della Volpe (1975), plantea una enumeración de problemas que se desprenden de la tesis arriba anotada, a saber: los alcances teóricos y político-históricos de la obra rousseauniana; la renovación de la herencia democrático-burguesa en la legalidad democrática socialista; la correspondiente estructura del Estado socialista; la “destrucción” del Estado; la naturaleza de la sociedad comunista, etc. Ello implica una recusación vigorosa de dos interpretaciones de Rousseau. La primera, la lectura socialdemócrata que enfatiza el aspecto de la igualdad política (la libertad civil) en la medida en que se inscribe dentro del afán rousseauniano por incorporar como sustancia legítima de la comunidad el derecho inalienable de cada uno de sus miembros. Allí, sólo se trataría de tomar como punto de partida la libertad individual, la igualdad formal de los ciudadanos frente a la ley. La segunda lectura tiene —según Della Volpe— su paternidad en el marxismo ortodoxo. Rousseau aparece ante tal vertiente como un pensador de la pequeña burguesía, alegrándola con el ilusorio ideal de una república de pequeños propietarios que tendría como divisa la eliminación de las distancias en el ingreso.

Para Della Volpe, la importancia de Rousseau sobrepasa la ubicación de su aporte en los límites de una formulación política y teórica que sirvió de guía en las luchas del ala radical de la burguesía media francesa en el siglo XVIII. Es verdad que su influjo directo fue muy grande en el proceso de 1789, principalmente en la etapa anterior al Termidor, cuando los jacobinos, desde el gobierno, trataron de llevar a la realidad inmediata del momento algunos de los más importantes postulados planteados en el Contrato (así ocurrió con la idea expresada por Rousseau de conformar una religión civil, con el mecanismo de la democracia directa, el papel de la soberanía, etc.). Pero su verdadera significación estuvo por encima del alcance y la comprensión de sus contemporáneos. Rousseau —insiste Della Volpe— es el padre de la democracia moderna. Y ello porque la consecuencia de su posición supera el liberalismo clásico de Locke. Mientras éste se limita a defender al indivi-

duo como eje de la moderna sociedad civil haciéndolo partícipe de una cesión de poderes al gobernante, es decir, justificando la monarquía constitucional y estableciendo la separación entre el *citoyen* y el burgués, Rousseau supera esta antinomia y proclama el carácter igualitario de los hombres. Su argumento esencial se apoya en el deber de legitimar la libertad. El soberano garantiza la seguridad de los asociados sin desmedro de su libertad; y, alternativamente, la libertad civil encuentra su límite en los derechos y libertades recíprocas de los miembros de la comunidad.

En el fondo de esa argumentación subyace la discusión acerca de las relaciones entre la libertad individual y la obediencia a las normas colectivas que prescribe la ley. Locke representaría una forma de liberalismo hipostasiado, en la cual el Estado no juega un rol moral de dirección ética de la sociedad, sino un papel de garante colectivo del inalienable derecho de propiedad, lo que en este punto representa la antítesis del postulado rousseauiano. En efecto, la concepción rousseauiana, en la perspectiva del análisis de Della Volpe, garantiza a un mismo tiempo la seguridad colectiva y el respeto a los derechos inalienables de los ciudadanos. El derecho de vida y muerte es competencia del Estado (es decir, de los ciudadanos organizados como comunidad) y está subordinado a la supervivencia del mismo. Por tal razón, es loable perecer en defensa de la patria, dar la vida por la defensa y la salvaguarda de la libertad³⁰. De otro lado, según Della Volpe, el democratismo rousseauiano no ha perecido en la ambivalente relación entre la realidad efectiva con sus privilegios y la persistencia del antagonismo social y el ilusorio terreno del derecho “igual”. El contenido democrático del mensaje rousseauiano va más allá. El mérito personal, subrayado enérgicamente en su obra —y del cual su propia vida fue un ejemplo dramático— debe traducirse en la búsqueda del “desarrollo libre de las potencialidades del individuo”, tal como lo señaló Marx en los *Manuscritos económico-filosóficos del 44* (Ibíd.: 38).

De esta manera se postula un enlace entre Marx y el legado de Rousseau³¹. Satisfacer la igualdad política (o libertad civil) con el complemento indispensable de la libertad “igualitaria” (o igualdad económica) en un proceso que subsume y supera dialécticamente a la primera en la segunda, es, desde el punto de vista de Della Volpe, el mérito del verdadero socialismo (democracia) frente a la

pretensión ideal del liberalismo. Y en este postulado reside, a su juicio, el valor intrínseco del marxismo: su realización efectiva de la libertad.

Ciertamente, según Marx, la transformación de las condiciones económicas en las cuales la sociedad produce y reproduce las condiciones materiales para su existencia traen consigo, de manera “fatal”, un cambio cualitativo en el contenido y en la forma jurídica que asume la igualdad económica y política. Al respecto de las relaciones entre lo económico y lo político, recordemos la tesis de un teórico ruso de la década del veinte del siglo pasado, Isaac Rubin, quien en un interesante estudio sobre la teoría marxista del valor señalaba que la diferencia capital entre la economía política marxista y la burguesa residía en que la primera desdena su igualación con el simple nivel de análisis correspondiente al desarrollo técnico de las fuerzas productivas. En tal dirección subrayaba que la economía política se caracteriza por esclarecer la naturaleza de las relaciones sociales de producción y de cambio. El problema de la burocracia, en este orden de ideas, es por tanto, sólo parcialmente un problema técnico³².

Aunque la tesis de Rubin resulta sugerente en la medida en que subraya el carácter político de la división social del trabajo, de la cual la burocracia pública es un subsistema, no comparto su pretensión de subsumir la genealogía de lo político en el campo de las meras relaciones económicas. Como se sabe, dicha formulación ha sido muchas veces criticada como una de las insuficiencias cruciales de la teoría social de estirpe marxista. Además, la propia esfera de la política tiene un conjunto de estructuras funcionales basadas en una tecnología del poder (M. Foucault, 2004a) que se expresa parcialmente a través de formas de burocratización. Éstas se dan en la acción partidista, la lucha política y en la arena parlamentaria, y se sienten fuertemente sus influjos en las dinámicas asociativas de las sociedades civiles, sindicatos y demás aparatos subalternos de expresión y movilización social incluidos.

En un texto juvenil, Marx destacaba ya el carácter contradictorio, irrealizable, de este “deber ser” expuesto por la filosofía política. Así, ésta ve en las relaciones sociales, antes que un elemento positivo, un factor de restricción de la libertad del individuo aislado. Dicotomía que erige a las necesidades y las articulaciones del hombre en su inserción social como obstáculos de la libertad:

“La libertad –tal como la conciben los derechos del hombre de

1791— consiste en que cada persona tiene el derecho de hacer lo que quiera en tanto no se afecten los derechos de los demás. Los límites bajo los cuales cada quien puede moverse sin ir en detrimento de los derechos de otro son marcados por la ley, de igual forma a como los límites entre dos terrenos están marcados por un mojón. Se trata, en consecuencia, de la libertad del hombre considerado como una mónada aislada, replegado sobre sí mismo. (...) pero el derecho del hombre, su libertad, no reposa de este modo en las relaciones del hombre con el hombre, sino ante todo, en la separación del hombre con respecto al hombre. Es así la libertad el derecho a esta separación, el derecho del individuo limitado sobre sí mismo. (...) es esta libertad individual con sus expresiones prácticas la base de la sociedad burguesa. Ella le hace ver a cada hombre en los demás hombres no la realización sino la limitación de su propia libertad”.

Más adelante en la *Introducción a la crítica de la economía política (Grundrisse)*, Marx señala cómo este pensamiento que concibe al hombre como mónada aislada va en contravía de las condiciones objetivas de la época; se halla desfasado en sus propias circunstancias históricas:

“La época que engendra este punto de vista es precisamente la época de las relaciones sociales más desarrolladas hasta el momento (y desde este punto de vista, generales). El ser humano es, en el sentido más literal del término, un animal político; no sólo un animal social, sino además un animal que sólo se puede aislar en sociedad”.

Esta expresión es una constante en el pensamiento de Marx poseyendo incluso una elaboración nítida en su crítica de 1844 a *La filosofía del derecho estatal de Hegel*: el hombre no es algo abstracto; quien dice ‘el hombre’, dice el mundo del hombre: Estado, sociedad”. La abstracción del término *hombre* ha de fijar, por lo tanto, no un semblante nebuloso o la mistificación de lo humano que constituye un rasgo tan característico de la religiosidad, como lo acababa de explicitar Ludwig Feuerbach. Al contrario, con esta expresión habría de subrayarse que el hombre se realiza, como tal, en su relación con los demás hombres. Por ello, en relación a su concepción del Estado afirmó,

que “los asuntos estatales, etc., no son más que los modos de existencia y de actividad de las cualidades sociales de los hombres” (*Ibid*).

6.2. LA UTOPIA MARXISTA DEL ESTADO REVOLUCIONARIO DE TRANSICIÓN Y DE LA SOCIEDAD SIN CLASES

A pesar de no establecer aún las determinaciones específicas del Estado y de la sociedad civil de la forma que lo haría en su madurez, Marx, en su crítica a Hegel, dio claras muestras de su visión peculiar acerca de la relación existente entre la individualidad y el marco de las relaciones sociales, de manera opuesta a la “libertad individual, base de la sociedad burguesa”. Marx señala que la distinción entre el hombre aislado ‘*como un todo perfecto y solitario*’ que trastoca esta condición original, de orden natural, por su inserción al todo social para así devenir en una existencia parcial y moral —lo que antes era existencia física independiente (Rousseau, *Contrat Social*)— es una expresión general, brillante para el siglo XVIII, de la abstracción del hombre político, o *citoyen*, que caracteriza a dicho pensamiento político. Para luego señalar a renglón seguido que en la distinción entre el ciudadano y el hombre burgués, la segunda expresión designa la verdadera sustancialidad de la sociedad civil: expresa la negación de la realidad efectiva de la primera. De allí que Marx postule su famosa aserción: “La emancipación del judío es la emancipación de la sociedad del judaísmo”. Marx insistió en la necesidad de dotar a la corriente revolucionaria obrera de un programa no limitado al alcance inmediato de reformas susceptibles de ser logradas en los marcos del capitalismo. Y vislumbra un anticipo de este programa de transformación radical en la experiencia en la Comuna de París (1871).

Marx enumera las principales medidas adoptadas por los comuneros, destacando, en primer término, la relacionada con el principal componente del Estado: las instituciones coercitivas, el ejército y la policía. Esta última fue despojada por la Comuna de sus atributos políticos y convertida en un organismo dependiente, al que se le dio un carácter revocable. La milicia popular no era una invención de la Comuna de París. En numerosas revoluciones burguesas estas fuerzas, que representan a la población levantada en armas, jugaron un papel de primer orden, un rol protagónico. En América Latina, por ejemplo, durante el proceso independentista contra la Corona Española, la base de las fuerzas patrióticas

fueron estas milicias populares que equivalían a lo descrito por Marx en el París de 1871: la población armada espontáneamente, en condiciones en las que el control ‘desde arriba’ de dichas fuerzas es dificultoso, por no decir imposible.

Marx, al hacer referencia a la disolución del ejército y la constitución —en su reemplazo— de una milicia que sea el mismo pueblo armado, parte de la base de que estas nuevas clases populares están sometidas a la dirección del proletariado. La Comuna sería una nueva forma política de estructuración del aparato coercitivo encaminada a devolver las esferas del Estado del cielo inalcanzable y prepotente del funcionarismo, hasta el firme terreno del control, la revocabilidad y la vigilancia por parte de los ciudadanos. Marx considera al Estado un ‘mal necesario’, enormemente costoso para la sociedad y, en especial, para sus capas productivas, cuya desaparición, por consiguiente, aliviaría el pesado fardo de la burocracia y el militarismo consustanciales al Estado ‘parásito’. Sin embargo no compartió el anarquismo que imprecaba por la lucha contra toda forma de autoridad y proclamaba como el summum del revolucionarismo el oponerse a las diversas formas de ejercicio del poder político; de allí el lema anarquista: labor revolucionaria es aquella encaminada a la destrucción del Estado. Marx pensó en la posibilidad de que el Estado de dictadura del proletariado eliminara en lo fundamental el rasgo nocivo que le corresponde en todo Estado a la burocracia y al ejército. Esto lo podemos ver con claridad en el curso de la exposición citada:

“La Comuna convirtió en una realidad este tópico de todas las revoluciones burguesas, que es ‘un gobierno barato’ al destruir las dos grandes fuentes de gastos: el ejército permanente y la burocracia del Estado. (...) El régimen de la Comuna habría devuelto al organismo social todas las fuerzas que hasta entonces venían absorbiendo el Estado parásito que se nutre a expensas de la sociedad y entorpece su libre movimiento. Con este sólo hecho habría iniciado la regeneración de Francia” (Ob. Cit.).

En segundo término, la Comuna no había de ser un organismo parlamentario, sino una corporación del trabajo ejecutiva y legislativa al mismo tiempo (C. Marx, *Ibíd.*: 499). Sería, por lo tanto, sustancialmente diferente en su

funcionamiento de las tradicionales repúblicas democrático-representativas. La separación entre los tres órganos del poder público sería reemplazada por una articulación, —en el seno del nuevo Estado— de las funciones ejecutivas y legislativas de tal modo que los representantes del pueblo legislasen y gobernasen al unísono. Marx proclamó, como norma básica de conformación de los órganos del poder público, la sujeción en su proceso de conformación al mandato imperativo (la delegación popular revocable como la llama en el texto citado), lo que diferenciaría esencialmente este sistema de representación de la democracia burguesa donde el elegido no responde de sus actos ante el elector.

Iring Fetscher, en su texto *Marxismo y burocracia* (1965), dice que Marx sometió a una crítica demoledora a la burocracia (entendiendo dentro de la burocracia, principalmente a los funcionarios ejecutivos del Estado, v. gr., los ministros y el cuerpo parlamentario y demás miembros de las instituciones legislativas, judiciales y gubernativas). Kautsky afirmaba:

“Hoy sólo puede afirmar un ciego político que el sistema representativo asegura, bajo el imperio del derecho electoral general, el poder de la burguesía; y que para derribar a ésta, habría que eliminar primeramente el sistema representativo. Ya ahora empieza a hacerse evidente que un verdadero régimen parlamentario puede ser igualmente el instrumento de la dictadura al proletariado, así como es en la actualidad un instrumento de la burguesía. No la eliminación del sistema representativo sino la destrucción del poder del gobierno frente al parlamento, la facilitación de una vía amplia hacia éste al proletariado, mediante la igualdad del derecho electoral, la homogénea división de los distritos electorales, el respeto al voto secreto, parlamentos cortos, total libertad de prensa, de y asamblea y sobre todo, la extensión del derecho electoral a todos los ciudadanos que han cumplido 20 años, es una de las tareas principales de la clase trabajadora en su lucha por el poder político”³³.

Como se sabe, la socialdemocracia alemana, bajo el influjo ideológico de Eduard Bernstein y de Karl Kautsky, estableció notables diferencias frente a la concepción marxista de la democracia. En efecto, los socialdemócratas alemanes concibieron el parlamentarismo desde una perspectiva sustancial

que superaba el utilitarismo político de los socialistas radicales. Según tal utilitarismo, habría que utilizar los canales democráticos para acumular fuerza, a la manera de tribunas de opinión, pero sin reconocer su carácter sustancial. Empero, certificando tales ideas, la burocracia pública no podría ser encasillada en un corpus único, sino que deberían considerarse las funcionalidades institucionales divergentes y/o paralelas entre las distintas ramas del poder público. La función de representación política, adscrita a las colegiaturas de elección popular dotaba de una legitimidad superior a esta modalidad de funcionarismo público.

El tercer campo de experiencia de la Comuna de París relacionado además de manera directa con la cuestión del centralismo democrático como principio organizativo del Estado, fue la relación entre el poder central y los poderes locales³⁴. La idea que Marx traza de la nueva forma de la unidad nacional en Francia —sobre la base de la organización comunera extendida a todo el país— y su afirmación acerca de las limitadas funciones que le correspondían en este orden de cosas al Estado central, fue, por decir lo menos, audaz. Obsérvese que Marx contrapone la realización de la unidad de la nación a la existencia del Estado. La afirmación de su realidad se asegura en la medida en que se destruye el poder estatal.

Marx efectivamente pensó en la posibilidad de cristalizar en un futuro inmediato la disminución de las funciones de las autoridades centrales y propulsar la ampliación de la autonomía de las formas de gestión popular. La Comuna, en este sentido, le pareció la forma más adecuada para llevar a la realidad estos propósitos. Por esta razón nos habla de que el poder central poseería, bajo este sistema político, *‘pocas pero importantes funciones’*.

Marx rechazó desde un comienzo las acusaciones contra él y contra la experiencia de la Comuna por parte de aquellos que veían en dicho experimento un paso hacia el federalismo y una copia que hacía tabulares de las comunas revolucionarias que Francia había conocido en el pasado, en el curso de las revoluciones burguesas³⁵. Marx —como ya lo dijimos— finca sus esperanzas en el hecho de que la Comuna pueda desembarazarse del ominoso centralismo característico de los Estados políticos conocidos hasta entonces por la Historia.

Esta conceptualización muestra que la visión propiamente marxista sobre *el Estado socialista del futuro* distó muchísimo de las reformulaciones hechas por Lenin y sus continuadores. Marx pensó que muy rápidamente podría disolverse el papel centralizador y omnímodo del Estado mediante mecanismos de cesión al pueblo (autogestión, descentralización, democracia directa, mandato imperativo, etc.).

Paralelamente, el otro punto que reviste capital importancia en la conceptualización fue la reivindicación programática elaborada en Gotha con respecto a la prédica a favor del “Estado libre”. Marx señala que dicha reivindicación es, para comenzar, una contradicción en los términos. Así, el *Estado popular libre* se ha convertido en el *Estado libre*. Gramaticalmente hablando, Estado libre es un Estado que es libre respecto a sus ciudadanos, es decir, un Estado con un gobierno despótico (*Ob. Cit.*).

Marx se refiere al Estado al tratar lo que él mismo denomina “la parte democrática” del programa de Gotha. Comienza por indicar qué se entiende por ‘*Estado libre*’. Su respuesta es célebre y ha sido causa de más de una polémica en virtud de su peculiar posición acerca de la libertad. En efecto, Marx estipula:

“La libertad consiste en convertir al Estado de órgano, que está por encima de la sociedad, en un órgano completamente subordinado a ella, y las formas del Estado siguen siendo hoy más o menos libres en la medida en que limitan la ‘libertad del Estado’”.

La primera parte la tesis contrapone la libertad del Estado a la libertad de la sociedad civil. Entre más libre sea un Estado, mayor será el despotismo del gobierno. Un vivo ejemplo de lo que Marx comprendía por libertad del Estado lo observamos en su análisis del llamado *bonapartismo*, forma europea clásica del despotismo estatal. Igualmente, como lo analizaremos en el tercer capítulo de este libro, Marx da cuenta de la variante oriental de libertad del Estado que caracteriza el modo de producción asiático donde el déspota, identificado con el Estado, es propietario de la tierra, único o principal medio de producción y donde la ley equivale a su voluntad. La disminución de la libertad del Estado significa, por consiguiente, en toda circunstancia, y principalmente en el marco de la sociedad burguesa, una

disminución de las prerrogativas del Estado en favor de la esfera de la sociedad civil.

6.3. EVALUACIÓN RETROSPECTIVA DE LA CONCEPCIÓN MARXISTA SOBRE LA BUROCRACIA

Lo primero que quiero subrayar —como lo anoté de pasada— es que vale la pena tomar consciencia de que el debate Marx-Hegel sobre la burocracia pública es realmente el punto de partida de la teorización sobre la burocracia, tanto en la perspectiva que legitima su función de mediación y arbitraje del interés general (Hegel) como en su crítica y desmitificación (Marx, en su escritos juveniles).

De tal manera que en la primera mitad del siglo XIX, tras los ecos de la ilustración alemana, surgen dos tempranos paradigmas. El primero de ellos, altamente crítico respecto de la naturaleza negativa de la burocracia. Mientras que el segundo, que podríamos calificar de ‘realista’, consideraba a las organizaciones burocráticas como una emanación institucional inevitable, fruto de la gran organización industrial del desarrollo del Estado corporativo, y producto adicional de sus evidentes conexiones y ramificaciones, más allá de los límites de la soberanía estatal nacional.

Marx fue, en sus escritos de juventud, uno de los primeros críticos de la burocracia y de sus pretensiones de funcionalidad universalista. Y ello pese al enorme despliegue que el modelo burocrático tendría en el siglo XX en los países, encabezados por Rusia y China, que desarrollaron poderosas revoluciones socialistas inspiradas en su ideario. Hegel es por lo anterior fácilmente reconocible como el gran autor fundacional de la positividad de la burocracia estatal en términos de que ésta encarna la racionalidad teleológica del Estado moderno constitucional.

Como todos lo sabemos, Marx, pese a su enorme influjo sobre el proceso político de la Modernidad, no fue en sí mismo un activista político. Sus participaciones en la llamada acción directa fueron significativas mas episódicas y operaba, a la larga, más como una suerte de gran consejero del movimiento revolucionario de su época. Así, la posibilidad de concretar la utopía de la sociedad sin clases y de la extinción del Estado, a la que acabamos de referirnos, fue cuestión práctica para las siguientes generaciones de teóricos del socialismo radical. En especial, para Lenin y sus contemporáneos, Plejanov, Kautsky, R.

Luxemburgo, Kamenev, Martov, y Trotsky; y para Stalin, que consolidó los trazos totalitarios o nacionalistas de modelo. Y, en fin, para una serie de grandes líderes revolucionarios de los países que después se denominarían eufemísticamente como el “Tercer Mundo”, líderes estos de los que el más destacable sin duda sea Mao Tse tung.

En este apartado, de una forma concisa pero espero que adecuada, dentro del hilo argumentativo de este capítulo y teniendo en cuenta los objetivos que me he trazado al escribir este libro sobre lo público y lo privado, quisiera hacer un balance de los principales problemas que presenta la teorización marxista sobre la burocracia y la función pública. Obviamente colocando las tesis del marxismo en relación con Hegel y con los desarrollos posteriores sobre la burocratización y el Estado.

En general, he mostrado que Marx en sus escritos de juventud le prestó gran atención al problema de la burocracia y sometió a una aguda crítica a los exaltatorios postulados hegelianos. Más tarde Marx precisa y afina su concepción del Estado y asume como hilo vertebral de su análisis la relación de dependencia de la variable política respecto de la economía. En esa misma vena, Lenin afirmaría taxativamente que “la política es la expresión concentrada de la economía”. Las clases sociales harían uso del Estado como de un instrumento, el Principal o central como fuente del poder político, de tal forma que la acción política sería vista, a la larga, en un sesgo semejante al de Maquiavelo: *la lucha por adquirir el poder que no se tiene, y por conservar y ampliar el poder que ya se tiene*.

La burocracia, en tal perspectiva, sería entendida como el corazón mismo del aparato estatal. Usualmente, los teóricos de corte marxista ortodoxo diferenciarían a ésta en dos grandes ramas. La burocracia coercitiva: ejércitos y fuerzas de policía, pero también el sistema judicial, las cárceles, etc. Y una burocracia paralela de corte civil (en el sentido de *no militar*) encargada de inúmeras actividades, desde la administración del propio poder político, hasta las tareas que hoy se denominan de tecnoestructura, tales como recaudar impuestos, las relaciones exteriores, la función legislativa, etc.

La crítica marxista condenaría, en general, la actividad de las burocracias gubernamentales en las sociedades capitalistas, llegando al extremo de considerar que éstas eran agentes mecánicos de los centros de poder del

capital. Recuérdense aquí la idea marxista, que no se puede rechazar sin más, el Estado como un *comité que administra los negocios de la burguesía*. Pensadores franceses como Louis Althusser o Maurice Godelier, hoy caídos en el olvido, fueron célebres hace unas décadas por radicalizar las tesis de Marx y ver al Estado en su totalidad (burocracia de todos los rangos incluida) en tanto aparatos ideológicos de dominación.

La crítica marxista al papel mediador del Estado respecto de las clases sociales, desde su primaria etapa juvenil de elaboración conceptual, evidencia su rechazo a la concepción funcional, basada únicamente en la división del trabajo, de la teoría hegeliana de las clases, para postular un modelo que, como se sabe, se basó en el reconocimiento del antagonismo immanente a las clases sociales, principalmente aquellas propietarias, frente a las masas asalariadas. En suma: el meollo de la reacusación marxista de la burocracia pública seguía siendo el mismo de sus textos de juventud: la imposibilidad de la burocracia de representar y ejecutar, esto último menos aún, el llamado interés general o público. De allí que la solución del problema burocrático fuera su eliminación o extinción progresiva. Marx, observando el contexto social de su época, supuso la inminencia de la confrontación antagónica entre el capital y el trabajo. La alternativa mitificada de la Comuna de París, suponía un camino más o menos fácil y viable de desaparición de la burocracia gubernamental, incluyendo su aparato civil y las propias fuerzas militares. Las clases sociales sin el sustento ontológico de las relaciones asimétricas de propiedad tenderían hacia una lógica evanescente, etc.

Pero, en este segundo aspecto, la continuidad del pensamiento neomarxista recusaría las ilusiones sobre la pronta desaparición de ésta. La noción de *dictadura del proletariado* fue acuñada por el propio Marx. No así la teoría y la práctica del partido único y del llamado ‘centralismo democrático’. Lenin, Stalin y Mao serán, en el siglo XX, los grandes arquitectos del socialismo real. La centralización política de los proyectos en cuestión reforzaría la aparición y el dominio de una nueva burocracia gubernamental en las sociedades ‘sin clases’.

Por ello, al considerar la concepción de Marx sobre el Estado, sus críticos hacen una observación casi unánime. No es cierto —afirman— que el Estado socialista, en sus distintas variantes, tanto aquellas desaparecidas como en las

actualmente existentes, haya constituido, en la experiencia vivida a lo largo del siglo XX, gobiernos que eliminasen el burocratismo y fueran más “baratos” que sus similares capitalistas. Allí, se dio burocracia y funcionarismo en gran escala.

En este sentido, cabe subrayar que los postulados marxistas tuvieron profundas transformaciones en la práctica del proceso político revolucionario a lo largo del siglo XX, particularmente en aquellas revoluciones políticas triunfantes que, bajo el ideario marxista-leninista, se llevaron a cabo en regiones periféricas o excéntricas al desarrollo clásico del capitalismo eurooccidental. Es sabido que las expectativas tempranas de Marx sobre la transición del capitalismo al socialismo en sociedades de un industrialismo complejo y avanzado no tuvieron lugar.

En estos países las corrientes socialdemócratas y “revisionistas” coparon el apoyo del movimiento sindical en los términos planteados por el teórico socialdemócrata alemán Eduard Bernstein: *“el movimiento lo es todo, el objetivo final nada”*. En esta conceptualización, lo importante para la causa obrera serían las reivindicaciones económicas y materiales. Efectivamente, dicha política posibilitó procesos tanto de confrontación como de concertación que dieron lugar a una ampliación de la democracia social y económica, cobijando el despliegue de los derechos humanos denominados de ‘segunda generación’.

Esta posibilidad de concertar reivindicaciones sociales debilitó, a la larga, la fuerza de las facciones más radicales y revolucionarias del socialismo de estirpe marxista en los países avanzados. En su lugar, las revoluciones políticas marxistas ocurrieron en países del llamado ‘tercer mundo’. En especial los casos paradigmáticos de Rusia, China y otros países del continente asiático. La paradoja fue que el cambio revolucionario tuvo lugar en sociedades que no tenían apego a las tradiciones explícitas de la democracia liberal, el parlamentarismo, el respeto a los derechos ciudadanos, la separación de las ramas del poder público, la existencia de una opinión pública deliberativa, etc.

La tradición centralista, despótica y arrogante propia de estas culturas, hizo que se articulara el funcionarismo renovado de los Estados socialistas con el burocratismo prerrevolucionario. El régimen leninista del partido único, desde luego imputable como teorización a Lenin, no a Marx, se basó en reminiscencias de la Revolución Francesa que incluyen la jerga, la estructura jerárquica y vertical de los aparatos revolucionarios, y la idea de que al triunfar

la revolución sólo existe una opción: el ideario socialista revolucionario era la verdad, y ésta la expresaba funcionalmente el partido. Por lo tanto, todas aquellas facciones y organizaciones políticas diferentes al partido obrero, fueron vistas como rivales y enemigas. Esta construcción intelectual leninista permitió el desarrollo hegemónico del aparato socialista del poder público. De este modo, el modelo socialista ortodoxo se diseñó bajo el esquema de la democracia totalitaria (H. Arendt, 1956).

Hoy, en la primera década del siglo XXI, tenemos una adecuada distancia para formular un balance de la experiencia del llamado “socialismo real” a partir de su implosión en el mundo entero. Uso deliberadamente esta expresión que implica un estallido hacia adentro, por la física incapacidad de continuar el régimen comunista en ejercicio del poder político para sacar adelante su proyecto estratégico. En la Unión Soviética de los 80 del siglo XX, la audaz apuesta renovadora de Mijail Gorbachov, la *perestroika*, fue una mera anécdota histórica. El proceso rápidamente desbordó a quienes no tenían en sus manos el decurso de los acontecimientos.

No quiero emplear aquí con todas sus letras la noción de ‘*restauración*’ del capitalismo porque de hecho, en gran medida, la URSS fue un férreo capitalismo de Estado, cuyos trazos iniciales fueron idea del propio Lenin a través de la *Nueva Política Económica* (HEP, por su sigla en ruso) en los años 20. Stalin después apeló, en gran medida, al nacionalismo, o más exactamente, al chovinismo de la gran Rusia para consolidar el ‘*socialismo en un sólo país*’. Los comunistas rusos fueron, en esas épocas, admiradores del taylorismo que copiaron sin reato (recuérdense el stajanovismo y las concepciones antisindicales y autoritarias de Trostky al proponer su alternativa de industrialización). Y asumieron una competencia desenfrenada por superar a las potencias occidentales a partir de una versión totalitaria de la acumulación originaria del capital plasmada en los llamados *planes quinquenales*.

Aún los países que en la actualidad se consideran formalmente socialistas como la China continental, Cuba o el Vietnam, le han abierto las puertas al capitalismo de mercado, a la inversión extranjera, creando zonas económicas especiales y un curioso ‘*partenariat*’ de lo público y lo privado, donde por el lado de lo público actúa el capitalismo de Estado comunista, y por el lado de

lo privado, incursionan —en febril competencia entre sí— las más grandes multinacionales que fueron expulsadas —éstas y sus semejantes de la época revolucionaria— tras el radicalismo de la eliminación de la gran propiedad privada y la explotación *del hombre por el hombre*, según rezaba la jerga marxista ortodoxa hoy olvidada.

No se sabe si el sepultamiento del socialismo marxista ortodoxo sea definitivo. Como historiador, sé que los ciclos históricos de larga duración pueden expresarse en siglos. El propio capitalismo sólo advino a la democracia liberal después de centurias de incubación en el absolutismo de las monarquías europeas; se apoyó durante muchísimo tiempo en la esclavitud, que reinventó y en las peores formas de coloniaje y afectamiento de la dignidad humana. Ciertamente, esa democracia de la que tanto se ufanan los teóricos de la neo-derecha, es un fenómeno reciente y no necesariamente consolidado. La ecuación capitalismo y democracia es sólo una de las tantas opciones que la Historia nos ofrece y no tiene, en modo alguno, un rasgo ineluctable.

Pero lo que sí resulta claro es el fracaso de una forma de socialismo que pretendió eliminar de un plumazo el mercado reemplazándolo por la asignación planificada de los recursos productivos y sociales. Como resultado de esta dinámica, el aparato burocrático alcanzó cotas inimaginables bajo el socialismo real —de las presenciadas en los países capitalistas— a causa, precisamente, de la férrea centralización política del régimen leninista del *partido único*. La paradoja histórica advino ineluctable: *la aplicación de las teorías del primer gran crítico de la burocracia condujo a un tipo de sociedad donde el 'fenómeno burocrático', en su patología, alcanzó su paroxismo.*

7. A MANERA DE CONCLUSIÓN: VIGENCIA DEL ROL DEL FUNCIONARISMO PÚBLICO

Finalizaré este capítulo —de corte principalmente filosófico— sobre la base del balance ya hecho atrás de las principales aportaciones de las teorías clásicas sobre la función pública y la burocratización, destacando en especial la cuestión crucial de su pertinencia para la teoría política contemporánea. Y la forma como se reinterpretan los problemas mayores de la legitimación del Estado, la institucionalización social y política; y la dialéctica de lo público y lo privado.

7.1. ¿CUÁL ES —ENTONCES— LA PERTINENCIA DE LA VISIÓN HEGELIANA SOBRE LA BUROCRACIA?

F. J. Guinle (1974) remarca la actualidad del pensamiento del Hegel maduro en relación con el Estado moderno. Hegel, según Guinle, capta de forma magistral la relación entre la libertad de los individuos y su necesaria articulación con el Estado, de tal manera que nos ofrece una salida que supera la antinomia: anarquía o totalitarismo. En este sentido, la idea central que resulta indispensable recuperar en el pensamiento hegeliano, es su firme convicción del papel civilizador (el sustrato ético) llamado a cumplir por el Estado moderno. Función social que se adecúa con las reivindicaciones en torno a la defensa de los Derechos Humanos o genéricos, en cuanto plasman la relación histórico-natural del hombre socializado.

En tal lectura neohegeliana, el Estado como totalidad aparece, en consecuencia, como el lugar de encuentro, el espacio de la resolución, de los intereses, ideales o utopías sociales. Esto es lo que Hegel denomina “un Estado racional”. Así, más allá de la acerba crítica formulada desde distintos ángulos a la filosofía del derecho hegeliano, encontramos en su conceptualización una actitud filosófica extremadamente valiosa y de gran importancia práctica. La crítica al funcionarismo deviene una aportación positiva que posibilita el ajuste (la reforma) del desfase existente entre el Estado y la sociedad civil. El señalado desfase de la gestión estatal, expresada en la inoperancia de su estructura administrativa, reclama de parte de la sociedad civil una vigilancia hacia ésta que busque el cumplimiento de las funciones prescritas.

Sobre este tópico he señalado en otro texto (E. Varela, 1995) cómo el Estado civilizatorio se entiende a partir de la concepción de ser éste un Estado democrático basado en la legitimación social de sus funciones. En este orden de ideas, el Estado —como órgano de control y mediación social— ejecuta un sinnúmero de tareas públicas v. gr. elevar la sociedad desde formas jurídicas y políticas de convivencia inferiores para superar conflictos; monopolizar y dar cumplimiento efectivo a las funciones de tipo coercitivo justicialista; generar mecanismos redistributivos de los bienes sociales tangibles e intangibles con base en los mecanismos de consentimiento establecidos, etc., donde el factor clave, piedra de toque de la democratización o el autoritarismo, estriba en el tipo de relaciones que establezca dicho Estado con su correspondiente sociedad civil.

Resultó claro que la justificación del arbitraje del Estado consistía precisamente, y en esto tuvo clarividencia Hegel, en que las clases y corporaciones cumplían funciones limitadas de mediación, puesto que, en realidad, aparecían como portavoces de intereses particulares buscando, a través de medios de presión, convertir sus prerrogativas en políticas de Estado, en políticas públicas. Por lo cual, un análisis en profundidad de esta discusión permite afirmar que la razón parcial la tenía Hegel; aceptada, desde luego, la crítica a la mistificación de las clases y las corporaciones que formulan los textos juveniles de Marx, puesto que dicha crítica no debilita sino, al contrario, fortalece la teoría que supone al Estado moderno garantista, defensor de los derechos civiles y ciudadanos, árbitro, portavoz del interés público y, por ende, actor institucional colocado por encima de la sociedad civil, esfera de los antagonismos, egoísmos y conflictivos intereses personales.

El punto de vista hegeliano parte de reconocer la inevitabilidad, la necesidad, de la función de representación del interés general que asume la burocracia gubernamental. Consciente de las limitaciones que supone el autocontrol ya referido, propugna entonces por una solución “democrática”: el control gubernativo realizado desde las esferas de las corporaciones, los estamentos y, en general, la sociedad civil. El democratismo hegeliano es limitado ya que su teoría sobre el control ciudadano no retoma elementos que, en su tiempo, habían sido abordados en la teoría y la práctica, principalmente mediante el proceso de la construcción intelectual y social de la opinión pública. En realidad, una revisión de los principales textos hegelianos nos corrobora en la anterior afirmación.

Aunque debo reconocer que Hegel no fue consciente del papel de la llamada opinión pública que ya en sus tiempos, como Charrier y otros autores lo han analizado, se expresaba en la forma de un vasto escenario de confrontación de los intereses privados y de consolidación del debate público (Habermas, 1978). Esto último, expresado en la profusión de medios impresos —libelos, folletos, prensa periódica— y de espacios de confrontación política y social v. gr., la plaza pública, los mítines y manifestaciones callejeras, los espectáculos públicos tales como la ópera, el teatro, etc. (Al respecto, véanse los capítulos tercero y cuarto de este libro).

Un factor relevante dentro del análisis aquí plasmado que quisiera subrayar, es la originalidad de la aportación hegeliana sobre la burocracia. Ello es más destacable en cuanto que en su época el Estado era relativamente pequeño, simple. Lejos de la enorme masificación de la burocracia contemporánea. Lejos también de la capacidad fiscal exacerbada que sería definida por los modelos europeos de tributación después de la segunda mitad del siglo XIX. Y lejos, finalmente, del ‘Estado providencia’, que inaugurarían los regímenes liberales en Inglaterra y el autoritarismo prusiano en Alemania.

Por su contexto de época, Hegel no tuvo en cuenta la enorme tarea administrativa que asumirá posteriormente la burocracia pública. Su análisis es, por ello, primordialmente un discurso de mediación de conflictos en el marco de la sociedad civil. Es la imposición del Estado árbitro sobre los particularismos sociales y económicos. De cierta manera, Hegel postula una dicotomía central al análisis social del siglo XX: la antinomia sociedad civil vs. Estado, que podría ser leída igualmente como una contraposición asimétrica entre la esfera de lo político y la de lo económico. Y en plano analítico que evidencia la superioridad de la esfera de lo público-estatal, en cuanto encarnación de la universalidad de los fines societarios.

Empero, si quisiéramos relieves algunos de los rasgos positivos de la teoría de Hegel sobre la burocracia que serían vistos luego en el modelo de Weber³⁶, nos encontramos con el principio de universalidad para el acceso a la carrera burocrática. Éste se basa en la crítica de Hegel al ideal antiguo de los gobernantes por nacimiento o linaje, o por la compra del cargo. Como lo vimos atrás, el mecanismo sugerido es el examen de Estado, una prueba imparcial de conocimientos y aptitudes, abierta a todos los que quieran aspirar. Hoy en día, éste es un lugar común en la profesionalización de la gestión pública y expresa jurídicamente el arraigo del garantismo democonstitucional. Y para evitar la corrupción, el empleado público, según Hegel, tendría un control con base en estrictos sistemas de lo que hoy se denominan ‘inhabilidades e incompatibilidades’. Finalmente, de manera embrionaria, aparece la idea de que, al menos en parte, los funcionarios públicos deben ser asalariados por el Estado.

La perspectiva hegeliana serviría indirectamente al influjo apoteósico del nacionalismo estatal a lo largo de los siglos XIX y XX. La totalidad elevada a concepto integrador de la sociedad civil, pautará una lógica argumentativa de

subordinación de los individuos a los supremos intereses de la nacionalidad o de la soberanía encarnadas en el aparato político administrativo.

De esta forma, las ideas de Hegel resultaron anticipatorias e influyeron ciertamente en la evolución posterior de los aparatos burocráticos gubernativos; obviamente en un tipo de discurso, el hegeliano, con un elevado nivel de abstracción. Aunque muchos de sus hitos sobre la justicia, la familia, la institución de la ‘policía’, eran esencialmente síntesis conceptuales de las realidades administrativas de los principados y reinos alemanes de su tiempo. Estas lógicas de gobernabilidad política serían llevadas a sus extremos por los modelos nacionalistas y autoritarios de extrema derecha e izquierda, nazismo y sovietismo —valga la aclaración— que marcaron la crisis de la democracia liberal en el medio siglo pasado³⁷.

7.2. LA CONTINUIDAD DEL ‘FENÓMENO BUROCRÁTICO’

En un plano genérico, podemos comprobar que el Estado moderno, en sus diversas gamas —como arquetipo matricial del poder centralizado— se ha continuado desarrollando, ocupando de manera cada vez más prominente, un lugar de dominio preponderante sobre las sociedades contemporáneas. La centralización no ha cedido el paso a las formas de gestión directa por las masas que Marx predicó como una de las enseñanzas fundamentales de la Comuna. Por el contrario, cada día es más notoria la separación entre sociedad política y sociedad civil. El antiguo dilema rousseauniano, ‘*soberanía del pueblo versus soberanía del Estado*’, se ha resuelto finalmente en favor de este último.

Una forma concreta de expresión de esta ideología política que considera inevitable la superioridad de la burocracia en su variante contemporánea la encontramos en el sociólogo Max Weber³⁸. Generalmente las reflexiones sobre la burocracia se remiten fundacionalmente a su conocido paradigma del llamado ‘*fenómeno burocrático*’ (Crozier, 1964). En esencia, Weber (1976, 1985) considera que la burocracia, como fenómeno social, era el resultado inevitable de la modernización. Recordemos su poética expresión sobre el *desencantamiento del mundo*. Pero las fuentes y motivaciones principales de la concepción de Weber acerca del desarrollo del sistema capitalista de producción, se pueden entrever en su oculta pero evidente polémica con Marx. Y, en tal sentido, la

axiología weberiana nos coloca en el centro de la discusión al problema de la motivación y la cuestión de la acción valorativa. Ello, además, determinaría el enorme influjo de Weber sobre la sociología americana (Parsons, Merton), las teorías sobre la desviación social y, parcialmente, sobre las propias Ciencias del Management en los EE.UU (Perrow, 1991).

Weber, en este sentido, afirma la existencia de una legalidad racional para el comportamiento y la función social de la burocracia:

“El fundamento decisivo para el proceder de la organización burocrática ha sido (...) siempre su superioridad puramente técnica sobre cualquier otra forma: un mecanismo burocrático, plenamente desarrollado está, con respecto a cualquier otra forma, en la misma relación que una máquina con respecto a los medios no mecánicos de producción de bienes” (M. Weber, 1.985.).

Así, pues, Weber reconocía, con algún grado o dosis de pesimismo, la inevitabilidad y la superioridad del fenómeno burocrático. En su perspectiva, la modernización social del orden capitalista implicaba de suyo la configuración, el surgimiento de instituciones y organizaciones fuertes, basadas en la centralización y en la disciplina normativa; lo cual producía inexorablemente el carácter impersonal de la acción de los miembros de dichas organizaciones, de lo cual derivaría posteriormente la distinción de la sociología funcionalista americana entre status y rol (Berger y Luckmann, 1968); y, ante todo, el carácter profesional y tecnocientífico o de racionalidad instrumental, como se le conocería después, de la imposición del poder de la burocracia sobre la sociedad.

En esta perspectiva, el propio Weber veía con notable desconfianza este tránsito hacia la socialización de la producción adjetivándole con denuestos que describen la inevitable corrupción consustancial al preceder del gobierno socializado aun cuando se trata de la gestión de los asuntos públicos bajo el régimen capitalista. Se pregunta, por tanto *¿qué podemos oponer a este sistema para salvaguardar una porción del alma?* (M. Weber, 1966).

La diferencia más importante entre la visión weberiana de la burocratización y las teorías precedentes es su análisis del proceso activo de las interacciones sociales, basado en el modelo denominado individualismo

metodológico³⁹. La inmensa mayoría de las recensiones hechas sobre la teoría de la burocratización weberiana se centran en la descripción de las tipologías, los célebres tipos ideales, carismático, tradicional y racional-legal; pero dejan de lado el sustrato epistemológico y ontológico —a mi juicio bastante problemático— del cual parte Weber. En el fondo, el cálculo utilitario del individuo transmutado en funcionario, o del alterno usuario de las relaciones estatales, será la base de la construcción de un poderoso aparato de dominación impersonal. Las motivaciones de los llamados “actores”, como lo reiterara la sociología postweberiana, serán las claves explicativas de los vínculos societales.

Aunque la burocracia es un fenómeno social complejo, la interpretación weberiana lo devela, en términos de una teoría de la acción social, enfrentando acremente el determinismo⁴⁰. En este caso, primordialmente el economicismo propio a la visión marxista del desarrollo social del capitalismo, y, de otro lado, a la visión teleológica de la Historia de parte del hegelianismo. Ciertamente, en el modelo de análisis hegeliano no hay lugar —en modo alguno— para un sujeto individual. La burocracia resulta para Hegel, como ya lo vimos, una encarnación activa del principio de la totalidad que está como pulsión original en la voluntad del monarca. La autonomía en las interacciones del aparato burocrático con la sociedad civil no era un asunto central a ojos de Hegel. Sí lo fue, en cambio, y de forma decisiva en la teorización weberiana.

La otra cuestión decisiva que separa la visión de Weber de la de Hegel es, por supuesto, el plano de análisis filosófico y especulativo —en el recto sentido de la expresión— en Hegel; sociológico o, más exactamente, socio-histórico en Weber. Los puntos de confluencia, aunque son menores respecto a las diferencias, resultan de percibir a la burocracia como un fenómeno que encarna —como el que más— la Modernidad; específicamente en términos de la racionalidad dominante en las sociedades capitalistas mercantiles centradas en una gobernabilidad de las relaciones sociales que dimana del Estado-Nación.

La incompreensión del rol progresivo y civilizador que puede eventualmente cumplir el Estado obedece en, primer lugar, al punto de vista de la conceptualización, a la gran fuerza de las ideologías que lo recusan y la simplificación antinómica del debate sobre el papel del Estado (debo advertir que sobre este punto ahondaré en los capítulos cinco y seis del presente libro).

Pensemos adicionalmente la referida crítica al funcionarismo público de las sociedades contemporáneas. Tal como lo vimos en la crítica juvenil de Marx a Hegel, la recusación del funcionarismo ha insistido en su falsa representación del interés general.

Teóricamente se supone que el funcionario o burócrata enquistado en el aparato del Estado asume la defensa de los intereses colectivos de los ciudadanos; no es el funcionario de éste o de aquel grupo social. Está, además, sometido a una rigurosa comprobación de su neutralidad. Para ello, el Estado se vigila a sí mismo a través de instituciones como las procuradurías, las contralorías y los *ombudsman* (veedores), y mediante la implementación de modelos de control interinstitucional, en desarrollo de la conocida teoría constitucional de los frenos y contrapesos del poder público.

Igualmente las democracias avanzadas posibilitan que esta función fiscalizadora recaiga en miembros de la sociedad civil. Para lo cual se introduce con frecuencia en los cuerpos directivos de los entes públicos la presencia de representantes de la comunidad: los consumidores, los gremios productivos, los intelectuales, etc.; o, en su defecto, se acude a la delegación del jefe del Estado en una persona de su confianza, que al representarlo, asume la dignidad de la Nación.

Pero el problema estriba en que la tosca realidad no marcha de la mano con los bellos ensueños y los ideales republicanos. El funcionario es corruptible y corrupto en más ocasiones de las que el público sospecha; está sometido al vaivén de los poderosos intereses privados e, incluso, de los intereses de las potencias extranjeras, cayendo en dolos antipatrióticos.

Por esta razón existe una desconfianza acentuada en el rol del funcionarismo. La crítica a la burocracia y al funcionarismo se engloba así en un marco mayor que insiste en la recusación del propio Estado. No siempre en la forma del clamor ácrata contra sus bases constitutivas, pero sí en un tono que exige depurar el manejo del Estado frente a los abusos y privilegios de la burocracia. Esta ha sido la motivación ideológica en ciertos discursos antiestatales que acuden a la descripción del Estado como si fuera aquel terrible y voraz Leviatán del que hablara Hobbes.

No se trata sólo del discurso anarquista ni tampoco exclusivamente de la prédica antiautoritaria desarrollada en la crítica sociológica y en la psicología social moderna. El discurso antiestatal proviene de dos fuentes plenamente identifica-

das. De un lado, de la enorme influencia ideológica del liberalismo libertario, y, del otro, de una interpretación socialista anarquista que señala el problema de la desigualdad y la injusticia en la existencia de un cuerpo público-estatal coercitivo, base de la apropiación patrimonial, clasista del interés general. En este sentido el anarquismo coincide con la utopía marxista de “un futuro mundo feliz, sin clases, sin política, sin Estado”.

Si bien es cierto, tales tesis han demostrado su carácter deleznable al probarse que el Estado nacional está lejos de ser un gran aparato sobredimensionado con respecto a la sociedad civil, han logrado permear la opinión al acusar al Estado como inoperante y adjudicar dicho inmovilismo a la fuerza de la burocracia oficial: al funcionarismo.

Evidentemente, que tal situación exista no es un secreto para nadie. Lo difícil de explicar y de aceptar es la subsistencia del fenómeno, pese a las prédicas de las altas esferas gubernamentales contra la ominosa y anónima maquinaria. Parecería, en efecto, que nos hallamos frente a un mal no sólo inevitable sino, además, invencible. En este sentido, la experiencia indica que se debe propugnar por una crítica positiva del funcionarismo. El atraso de la gestión estatal —expresada en la inoperancia de su estructura administrativa— reclama de parte de la sociedad civil una vigilancia hacia ésta que busque el cumplimiento de las funciones prescritas.

La impunidad absoluta de los funcionarios frente al incumplimiento de sus deberes es una de las fuentes corrosivas de la credibilidad en las formas de gestión propias de los altos niveles de socialización y civilidad. La manifestación de este fenómeno opera, en forma directa, en los criterios sociales de valoración del Estado; si a éste, por ejemplo, se le vislumbra como socializador de las pérdidas y quiebras, y privatizador (redistribuidor) de las utilidades. En este sentido, véase el caso tan frecuente del subsidio estatal a la actividad privada de acumulación de capital, el cual magnifica la separación entre el Estado, como praxis del ejercicio del poder por parte de grupos dominantes, y la constitución política como postulado o perfectibilidad puesta. Y por consiguiente expresa la ruptura entre ese mismo Estado y el conjunto de la sociedad civil.

Esto es particularmente importante cuando contemplamos la realidad efectiva de los acuerdos contractualistas por los que la sociedad civil se rige y los cuales se encuentran sobredeterminados por la estructura y la dinámica del Estado. En

este sentido, el Estado parece (o semeja) una función de mediación entre los distintos intereses particulares. Por ejemplo, entre los industriales, los sindicatos, los productores de materias primas, etc., de donde se colige la importancia de historizar positivamente la función de mediación del Estado y la validez operacional de los acuerdos entre las clases y demás grupos de interés que se enfrentan en el seno de la sociedad civil.

El Estado resulta catalizador de los cambios sociales; este es el caso de los procesos que cumplen las revoluciones institucionalizadas a partir de la transformación de la fuerza —victoriosa— en una nueva legalidad, en un nuevo corpus del derecho positivo. O asume tal rol por la vía pacífica de la reforma social y política. Los derechos civiles de los miembros de la comunidad de Estado —en tanto que individuos—, las esferas de organización de lo político, de la cultura, (en el sentido lato de la expresión), las formas de punición, castigo y socialización de los transgresores, etc. Todo lo anterior, hace parte sustancial de la temática civilista, de la búsqueda de formas más avanzadas de organización social, adecuadas al “*espíritu de los tiempos*”.

De tal modo que la democracia social, la consciencia del ciudadano para asumir sus deberes, etc., no es, en modo alguno factor que surja gratuitamente como efecto de la mera transformación de los patrones culturales de los “de abajo”. Pero ello deviene, lo concreta, tal como las experiencias históricas lo indican, la articulación global de los distintos actores sociales; y en su plasmación intervienen el señalado programa en pos del Estado civilizatorio, así como las fuerzas de la sociedad civil, en sus diferentes y complementarios campos: (economía, política y cultura) y, en particular, aquellas que fungen un rol de liderazgo histórico.

El moderno Estado industrial y postindustrial de nuestros tiempos está muy lejos del viejo *veilleur de nuit* en el que se pensaba en el siglo XIX. Es hoy, y desde hace mucho, un inmenso aparato productivo, de control y subordinación de la sociedad civil, cuyas funciones sociales son cada vez más indispensables.

Al contrario de la progresiva desaparición o extinción del Estado pronosticada por Marx, las sociedades contemporáneas enfrentan, desde hace

tiempo, el problema de repensar, en términos histórico-concretos, la vigencia de este órgano de dominio que aparece colocado por encima de la sociedad, sobredeterminándola.

La sociedad industrial y postindustrial, arraigada con un carácter transnacional y globalizador, con posterioridad al final de la segunda guerra mundial, ha mostrado un grado de complejidad no comparable con los modestos niveles de organicidad pública y privada, propios a la Nación-Estado que se coronó históricamente al final del siglo XIX. Los ideales del ultraliberalismo —como lo veremos en los siguientes capítulos—, pese a su radical retórica antiestatal en la vida diaria, significan modelos y alternativas que conducen a su predominio sobre las sociedades civiles. La función pública es —por lo tanto— un factor estructural de la Modernidad que necesita ser pensado críticamente para debatir sobre la oportunidad y la justeza de las políticas públicas, como eje de la acción estatal y de las interacciones sociales, en un época como la actual que se ha abierto a dimensiones ecuménicas y globales como nunca antes en la Historia.

NOTAS

¹ Sobre el concepto “Modernidad” y la inflexión verbal “modernización”, véase en este libro el capítulo quinto.

² Al respecto señaló Hegel con perspicacia en alguna ocasión: “Para decir algo más sobre la pretensión de enseñar cómo debe ser el mundo, la filosofía, en todo caso, llega siempre demasiado tarde. Como pensamiento del mundo, aparece solamente cuando la realidad ha consumado su proceso de formación y se ha realizado... Cuando el filósofo pinta gris sobre gris, una forma de la vida ha envejecido y no se deja rejuvenecer sino solamente reconocer; el búho de Minerva sólo inicia su vuelo a la caída de la noche” (Hegel, 1966.)

³ “Este mundo civil ha sido ciertamente hecho por los hombres, por lo cual se puede y se debe hallar sus principios en las modificaciones de nuestra propia mente. Debe causar asombro a todo el que reflexione sobre esto el que todos los filósofos intentaron alcanzar la ciencia del mundo natural, ciencia que sólo puede tener Dios que lo hizo; y que descuidaron pensar el mundo de las naciones, o sea, el mundo civil, del cual por haber sido hecho por los hombres, los hombres podían tener ciencia”. G. Vico. (1964: 200).

⁴ En este contexto entenderemos la respuesta de Locke: “aunque en el estado de naturaleza tiene el hombre todos esos derechos, está sin embargo expuesto constantemente a la incertidumbre y a la amenaza de ser invadido por otros, pues como en el estado de naturaleza todos son reyes lo mismo que él, cada hombre es igual a los demás. Como la mayor parte de ellos no observa estrictamente la equidad de la justicia, el disfrute de la propiedad que tiene en un Estado así es sumamente inseguro” (Ob. Cit., J. Locke).

⁵ Para esta filosofía las acciones de los hombres obedecen a móviles de orden natural y no son distintas en cuanto a su naturaleza del conjunto de las acciones que existen en el mundo. Así, su postura psicológica es mecanicista: “Ese movimiento en el que estriban el placer y el dolor es una sollicitación o una atracción que conduce hacia el objeto que gusta o que nos hace alejar del que nos disgusta. Tal movimiento se llama apetito o deseo cuando el objeto es agradable; aversión cuando el objeto desagradable; tenor, relativo al no placer que espera”. (T. Hobbes, 1962:119).

⁶ “La única manera —señala Locke en su ensayo sobre el gobierno civil (1690)— de que alguien se despoje de su natural libertad y la coloque en la sociedad civil es por convenio con otros hombres con objeto de formar una comunidad y vivir en seguridad y en paz unos con otros... cuando un cierto número de hombres ha convenido así en formar una comunidad o gobierno, quedan incorporados y constituyen un cuerpo político en el cual la mayoría tiene derecho a obrar y obliga al resto a obrar”.

⁷ Locke, al caracterizar el papel que el Estado debe cumplir en el seno de la sociedad civil, precisa: “El principal fin por el cual los hombres se reúnen en repúblicas y se ponen bajo su gobierno es la preservación de su propiedad, para lo cual, en el estado de naturaleza faltan muchas cosas: ante todo una ley establecida, fijada, conocida que sea aceptada y permitida por el consenso general como patrón de lo justo y de lo injusto para medir las controversias, pues aunque la ley de la naturaleza sea clara para todas las criaturas racionales, como los hombres sufren la parcialidad de sus intereses y son ignorantes por no estudiarla, propenden por no considerarla como ley que los obligue en casos particulares”.

⁸ Aquí hallamos las famosas restricciones que Hobbes le prescribe a los ciudadanos: 1- los súbditos no pueden cambiar la forma del gobierno. 2- el poder soberano no puede ser alienado (forfeited). 3- ningún hombre, sin caer en injusticia, puede reclamar contra la institución soberana constituida por la voluntad manifiesta de la mayoría. 4- las acciones del soberano no pueden ser justamente juzgadas por sus súbditos. 5- el soberano, cualquiera sean las acciones que haga o ejecute, no puede ser castigado o sancionado por sus súbditos”.

⁹ “Su Estado soberano no fue diseñado para negarle a los hombre una vida de competencia y adquisiciones, sino al contrario, para asegurarles que ella podría tener lugar: el Soberano está ideado para proveer las condiciones en las cuales los hombres pudieran llevar una vida segura, sin que peligrara la paz civil. El precio a pagar no le parece a Hobbes demasiado

alto: deben reconocer, como si lo hubieran convenido así, por intermedio de un contrato, una obligación de obedecer las leyes del soberano en la medida, precisamente, en que el soberano les garantice protección” (MacPherson; 1962).

¹⁰ Aunque ciertamente, según Hobbes, el método que debe utilizarse no debe ser el simple método geométrico euclidiano, porque en la Ciencia Política no es posible partir de axiomas tan sencillos que sean absolutamente demostrativos, por lo cual, debe utilizarse un método compuesto-resolutivo (resolutive-compositive method), que Hobbes toma prestado del pensamiento científico de Galileo: “La parte resolutiva brindaba la manera de alcanzar las proposiciones básicas simples requeridas; la parte compuesta permitía construir las proposiciones complejas a partir de las simples” (MacPherson, Ob. Cit.). ¿Por qué, en la segunda mitad del siglo XX, aún leemos a Hobbes, que escribió tres siglos atrás? ¿Por qué la permanente fascinación con sus escritos? Cuando estas preguntas se ponen en una misma dirección, una respuesta común surge: nuestro mundo está obsesionado por la problemática del poder, y Hobbes fue un analista del poder. Nosotros queremos, en la actualidad, no sólo comprender y por lo tanto controlar el poder, sino, además captar la cuestión de su derecho. Al igual que Hobbes. Éste, en efecto, expuso los lineamientos del poder más claramente que ninguno otro desde Maquiavelo, de una manera tan sistemática como nadie lo había expuesto hasta el momento y como muy pocos lo harían desde entonces. Pero, además, Hobbes afirmó la naturaleza igualitaria de los derechos del hombre y trató, a partir de estos dos postulados, de construir una teoría del derecho y de la obligación, al mismo tiempo que intentó construir una teoría del poder. Sin embargo, su problema central fue la paz, tal como nos sucede a nosotros. En verdad, Hobbes pensó poco en la guerra entre las naciones. Su atención se centró en la guerra civil; cómo evitarla fue el propósito central de su reflexión política. “La utilidad de la filosofía política y de la moral- y por lo cual son estimadas estas ciencias -no es tanto porque conocerlas nos suministre la posibilidad de muchas comodidades, sino porque al conocerlas nos evitamos muchas calamidades”.

¹¹ En ambos pensadores se encuentra la teoría de un soberano que subsume los intereses individuales de los miembros de la sociedad para que ésta pueda existir cumpliendo la finalidad primordial de salvaguardar la paz y la seguridad de los asociados en comunidad; es común a ambos también la creencia de que la Ciencia Política no tiene que ver con nociones de orden moral y religioso, poseyendo –al contrario– su propio específico que puede ser comprendido partiendo de concebir al hombre y a sus actos como fenómenos de carácter natural, estableciendo una identidad entre el ser natural y el hombre; también comparten el principio según el cual todos los seres se mueven de acuerdo al propósito de perseverar en su ser (conatus). Lo anterior para señalar sólo algunas de las más importantes similitudes que hallamos al comparar los sistemas políticos de Hobbes y Spinoza.

¹² Resumiendo el punto de vista de Spinoza, en relación con este asunto,

señala Stuart Hampshire: “Todas las actuaciones políticas pueden ser juzgadas por sus efectos en la distribución del poder dentro del Estado, y además, por el efecto que tal distribución del poder tiene para evitar la anarquía, que es para los hombres el más grande de los males” (Ibíd., pág. 179).

¹³ En estos análisis spinozistas se cree ver, por parte de muchos de los estudiosos de su obra, una anticipación de la temática contemporánea de las “ideologías”. Y hemos de señalar que, en efecto, en la *Ética* se presenta el problema de los niveles de conocimiento de tal forma que la imaginación no es negada en su verdad, relativa a una imagen que el hombre recibe como afección externa, sino colocada en situación de menor comprensión, o de incompreensión, de las causas y el orden necesario que sólo se dan con propiedad en el segundo y tercer niveles de entendimiento. Confrontar al respecto el texto del tempranamente fallido profesor Augusto Díaz S., de quien mucho recibí en cuanto a mi formación académica: “El concepto hegeliano de la historia universal”, en *Estudios de historia de la filosofía*, Cali, Universidad del Valle, 1997.

¹⁴ Rousseau hace un elogio del hombre primitivo, de lo que se llamaba, en la época, el buen salvaje: “El hombre de bien es un atleta que se complace en combatir desnudo, despreciando todos estos viles ornamentos que debilitan el uso de sus fuerzas, de los cuales, la mayoría ha sido inventada más que todo para ocultar sus deformidades” (Rousseau, *Ob. Cit.*).

¹⁵ “Al estudiar las obras de los autores más famosos nos sorprende descubrir que no tienen ninguna teoría totalmente nueva. Son las mismas ideas repetidas, ideas no creadas por el siglo XVIII. Rousseau, a quien le gusta cultivar la paradoja, emplea un tono muy distinto y muy serio cuando se ocupa de la política. En su concepción del objeto y el método de la filosofía política, en su doctrina de los derechos del hombre, no hay nada que ya no tenga su paralelo y modelo en Locke, Groccio o Pufendorff” E. Cassirer (1945).

¹⁶ Inspirados en Tomás de Aquino, bajo la idea de que todo gobierno es un pacto entre el príncipe y el pueblo. Y bajo una concepción de subordinación del príncipe a los designios del derecho natural, llegando incluso a la defensa del tiranicidio.

¹⁷ Este republicanismo ha sido reivindicado por los propios líderes americanos del XIX. Recuérdese que en los escritos de Simón Bolívar, v. gr., la carta de Jamaica, sus discursos en la convenciones de Angostura y Cúcuta, en los documentos que escribió para la de Ocaña, en donde no estuvo presente, hay numerosas referencias directas a Rousseau. Sus biógrafos cuentan que Bolívar siempre portaba un ejemplar de las obras de Rousseau. Se puede constatar fácilmente la gran importancia simbólica otorgada por los republicanos latinoamericanos del siglo XIX a la obra rousseauiana, porque piensan que el problema de la virtud y la moralidad republicana sólo se puede resolver sobre la base de la identificación del individuo con el ideal patrio.

¹⁸ Es casi innecesario señalar que este trabajo no es un intento de recon-

strucción histórico-antropológico, sino una brillante hipótesis de carácter lógico. “Comencemos por descartar los hechos, porque ellos no vienen al caso. No es necesario tomar las investigaciones por verdades históricas, sino solamente por razonamientos hipotéticos y condicionales; más apropiados para establecer la naturaleza de las cosas que para mostrar su verdadero origen”. Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de la inégalité parmi les hommes* (Ed. de La Pléiade: 132).

¹⁹ Así lo expresa en el Contrato Social: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada quien, uniéndose a todos, no obedezca más que a sí mismo, y permanezca tan libre como antes, tal es el problema principal al cual da el pacto solución. Las cláusulas de este contrato están determinadas de tal forma por la naturaleza del acto constitutivo del mismo, que la menor modificación las haría vanas y sin ningún efecto; de tal suerte que, en tanto que ellas no han sido formalmente enunciadas, son, sin embargo, las mismas (cláusulas), tácitamente admitidas y reconocidas, justo hasta que, siendo el propio pacto social violado, cada quien se reencuentra con sus derechos originarios y, retomando su libertad natural, pierda la libertad convencional que había adquirido. Estas cláusulas, bien entendidas, se reducen en el fondo a una sola, a saber: la alienación total de cada asociado a la comunidad” (Rousseau, 1971: 66).

²⁰ Precisando, en este sentido, el ejercicio de la soberanía y la articulación de ésta con la voluntad general, expresa Rousseau: “La soberanía, no siendo cosa distinta al ejercicio de la voluntad general, no puede jamás alienarse; y el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado por nadie distinto a él mismo: el poder puede ser transmitido, pero en manera alguna puede transmitirse la voluntad general” (Ibíd.: 78).

²¹ En efecto Rousseau señala al hacer referencia a las causas que promueven la aparición de la voluntad general: “Toda acción libre tiene dos causas que concurren a producirla. Una moral, a saber: la voluntad que determina el acto; otra física, a saber: la potencia que la ejecuta... (en el cuerpo político) se distingue igualmente la fuerza y la voluntad; ésta recibe el nombre de potencia legislativa (*puissance législative*); la otra recibe el nombre de potencia ejecutiva (*puissance exécutive*). Hemos visto que la potencia legislativa pertenece al pueblo y no puede pertenecer más que a él. Es fácil de ver, al contrario, por los principios arriba anotados, que la potencia ejecutiva no puede pertenecer a la generalidad en tanto se la conciba como legisladora o soberana, porque esta potencia no consiste más que en actos particulares que no son del exhorto de la ley, ni por consiguiente, del resorte o esfera del soberano, puesto que todos sus actos (los del soberano), no pueden ser cosa distinta que leyes” (Ibíd.: 115).

²² “Cuando digo que el objeto de la ley es siempre general, entiendo que la ley concibe a los ciudadanos y a las acciones que estos realizan como abstractas; jamás a un hombre como individuo ni a una acción en cuanto particular: así, la ley puede estatuir que habrá privilegiados, pero no puede

asignar tales privilegios a ninguna persona; la ley puede prescribir que habrá muchas clases de ciudadanos, definir de igual manera las características que conceden tales derechos a determinadas clases de ciudadanos, definir de igual manera las características que conceden tales derechos a determinadas clases, pero no puede asignar a tales o a cuales para que los disfruten; puede establecer un gobierno monárquico y una sucesión hereditaria, pero no puede elegir un rey, ni nombrar una familia real. En una palabra, toda función que se refiera a un objeto individual o singular no pertenece a la esfera de la potencia legislativa” (*Ibid.*: 94). Como se ve, esa diferenciación rousseauniana introduce una polémica importantísima. Se trata de definir el lugar que ocupa, dentro del contrato, la acción singular del poder ejecutivo. ¿En manos de quiénes está la potestad de aplicar la ley? Evidentemente, la teoría rousseauniana busca deliberadamente defender la intervención de la comunidad en el manejo y la aplicación de la ley. Pero el mismo Rousseau reconoce que siendo la democracia la mejor de las formas de gobierno, es aplicable sólo en casos excepcionales para pequeños Estados o ciudades. Si la democracia no puede operar, si es inaplicable, ha de intervenir un elemento político práctico que Rousseau había recusado anteriormente: la delegación de poder, la representación de los ciudadanos. De aquí se desprenden las asociaciones partidarias, los grupos políticos que intervienen en la vida social buscando el consenso mayoritario para monopolizar la interpretación y la aplicación de la ley.

²³ Rousseau, *Lettre au Marquis de Mirabeau* (1767) citado por J.L. Lecercle en “Introducción al Contrato Social” en *Du Contrat Social*, cit., pág. 32.

²⁴ Kant recoge la argumentación clásica en Locke y en Rousseau, que negaba la posibilidad de derivar el poder del Estado del poder familiar, visto como pulsión natural. La obediencia paterna, nos decía Locke es, en la edad temprana, fruto de la debilidad, la dependencia; y en el hombre adulto, una inclinación de la voluntad, en forma de gratitud, pero no algo imperativo.

²⁵ Así lo reconoce el filósofo norteamericano John Rawls cuando afirma de manera taxativa la conexidad entre la razón pública y la democracia política. Lo público —en la perspectiva rawlsiana— necesariamente implica la institucionalidad del Estado, sus basamentos contractuales y consensuales. Ello sólo sería posible en un contexto validado por la aceptación de la razón pública (que Rawls, para el caso norteamericano, supone reside institucionalmente en la Suprema Corte) como razón ciudadana, además de darse en torno de la vigencia del principio del bien público como base de la justicia, procesos que a su vez demandan la existencia de una comunidad de individuos que persiga el interés general. Cfr. al respecto, J. Rawls, “Political liberalism” (1992: 229ss).

²⁶ Hemos de recordar que estas tesis habían sido esbozadas por Locke.

²⁷ “La monarquía es necesariamente democracia en tanto que es inconsecuencia con respecto a sí misma; el momento monárquico no es una inconsecuencia en la democracia. La monarquía no puede ser comprendida

en sí misma, pero la democracia sí. En la democracia ninguno de sus momentos adquiere otra significación que la que le corresponde. Cada uno de ellos no es más que un momento del gran *demos*. En la monarquía una parte determina el carácter del todo. Toda la constitución debe modificarse según un punto fijo. La democracia es el género de la constitución. La monarquía es una especie, y a decir verdad, una mala especie. La democracia es ‘el contenido y la forma’. La monarquía no debe ser más que forma, pero altera el contenido. En la monarquía, la totalidad del pueblo es clasificado en una de sus maneras de existir: la constitución política. En la democracia, la constitución misma aparece simplemente como una determinación única, la autodeterminación del pueblo. La democracia es el enigma descifrado de todas las constituciones” (Marx, *Ob. Cit.*).

²⁸ Afirma K. Marx en los *Grundrisse*: “El punto de partida, naturalmente, está constituido por los individuos que producen en sociedad, es decir, por la producción de los individuos socialmente determinada. El pescador y el cazador individual y aislado, con el que comienzan Smith y Ricardo, pertenecen a las imaginaciones carentes de fantasía de las robinsonadas del siglo XVIII que, en modo alguno, expresan como se imaginan los historiadores de la civilización, simplemente una reacción frente al superrefinamiento y un retorno a una vida natural mal comprendida. De la misma forma que tampoco descansa sobre tal naturalismo el contrato social de Rousseau que pone en conexión y relación mediante el contrato a sujetos independientes por naturaleza. Esta es la apariencia, y la apariencia exclusivamente estética, de las pequeñas y grandes robinsonadas. Se trata, más bien, de la anticipación de la moderna “sociedad civil” que se preparaba desde el siglo XVI y que en el XVIII marchaba a pasos de gigante hacia su madurez. En esta sociedad de libre competencia el individuo se presenta desprendido de los lazos naturales, etc., que lo convertían en épocas anteriores en un elemento accesorio de un conglomerado humano limitado, determinado. A los profetas del siglo XVIII, sobre cuyos hombros se apoyan todavía por completo Smith y Ricardo, este individuo del siglo XVIII –producto, por una parte, de la disolución de las formas sociales feudales y, por otra parte, de las nuevas fuerzas productivas desarrolladas desde el siglo XVI– se les presenta como un ideal cuya existencia pertenece al pasado. Se les presenta no como un resultado histórico sino como un punto de partida de la Historia”.

²⁹ “La esencia fecunda del mensaje rousseauiano de la libertad” (igualitaria) debe verse en la instancia universal (democrática) del mérito personal, o sea, en la exigencia del reconocimiento (social) de todo individuo humano, con sus aptitudes y necesidades peculiares.

³⁰ Rousseau, con plena conciencia de la dificultad, intenta dirimirla en los siguientes términos atinentes a la polémica en torno a los derechos que el Estado puede abrogarse frente a los individuos: “Todo hombre posee el derecho de arriesgar su propia vida buscando conservarla. ¿Se ha dicho alguna vez que aquel que se arroja por una ventana para escapar de un incendio sea culpable de suicidio? ¿Se ha imputado igualmente este cri-

men a quien perece en una tempestad en la que se ha visto involucrado no ignorando el peligro? El tratado social tiene por finalidad la conservación de los contratantes. Quien quiere el fin quiere los medios, y estos medios son inseparables de algunos peligros e igualmente de pérdidas. Quien quiere conservar su vida a expensas de los demás, debe darla también cuando sea necesario. Ahora, el ciudadano no es juez del peligro al cual la ley quiere que se exponga; y cuando el príncipe (*le prince*) le dice: “Es necesario que tú mueras”, él debe morir puesto que es bajo esta condición que ha vivido en seguridad y su vida no es solamente una bienandanza de la naturaleza sino también un don condicional del Estado. Rousseau, *Du Contrat Social*, pág. 90.

³¹ Della Volpe expresa estas ideas –no sin antes ubicar el rasgo de investidura a-histórica e intemporal del “individuo valor o persona” que consigna las limitaciones reales del Contrato tal como lo concibe Rousseau– en los términos perentorios que son propios a su vehemente lectura del mensaje del filósofo ginebrino: “...la originaria formulación contractualista –jus-naturalista– para resolver tal sociedad no consentía más que la garantía de los méritos y de los derechos de una parte de los individuos integrantes del cuerpo social, de una clase: la burguesa (...) y en ella resultaban contradichos los conceptos principales de voluntad general del cuerpo social y de soberanía popular. Pero también es cierto que la original problemática democrática de Rousseau, con sus mismos conceptos radicales de un cuerpo unitario soberano y del decisivo carácter racional –artificial– histórico de tal cuerpo, amenaza ya con romper el esquema racional-natural a priori del jusnaturalismo: hecho que, lo sabemos, no se produce en Kant. Así, el problema descubierto por Rousseau, el del reconocimiento social del individuo mismo, o sea de la susodicha proporcionalidad universal de valores sociales y méritos individuales, el de una libertad igualitaria, sigue siendo un problema real aún después de la revolución burguesa; y aguarda su plena solución. Debemos ver cómo, en el complicado contexto del desarrollo histórico ideal de la democracia moderna, tal problema se hace íntegramente soluble, en virtud de un método muy distinto del racionalista-voluntarista-abstracto- espiritualista-humanitario de Rousseau. Tal método, enunciado anteriormente, como el de un racionalismo concreto, materialista, es el método del socialismo científico”.

³² Es decir que a los funcionarios no se les asigna una categoría especial dentro de la sociedad sólo por que sean técnicos de los distintos niveles del aparato del Estado (desde un punto de vista formal, como lo aclaró Gramsci, todos los hombres integrados al proceso productivo pueden ser considerados como técnicos con distinto grado de calificación de su fuerza de trabajo) sino, lo que es una cuestión de naturaleza totalmente distinta, porque - y en la medida en que - cumplen una función política. De allí, dice Rubin, a la economía política corresponde la labor de explicar la génesis de la burocracia y de manera correlativa a lo anterior, la vigencia histórica de ésta.

³³ K. Kautsky. Parlamentarismo y Democracia.

³⁴ Marx, al analizar este aspecto de la experiencia comunera, anotaba: “La Comuna de París habría de servir de modelo a todos los grandes centros industriales de Francia. Una vez establecido en París y en los centros secundarios el régimen de la Comuna, el antiguo gobierno centralizado tendría que dejar el paso también en provincias al gobierno de los productores por los productores. En el breve esbozo de organización nacional que la Comuna no tuvo tiempo de desarrollar, se dice claramente que la Comuna habría de ser la forma política que revistiese hasta la aldea más pequeña del país y que en los distritos rurales el ejército permanente habría de ser reemplazado por una milicia popular, con un plazo de servicio extraordinariamente corto. Las comunas rurales de cada distrito administrarían sus asuntos colectivos por medio de una asamblea de delegados en la capital del distrito correspondiente y estas asambleas, a su vez, enviarían diputados a la Asamblea Nacional de Delegados de París, entendiéndose que todos los delegados serían revocables en cualquier momento y se hallarían obligados por el mandato imperativo (instrucciones) de sus electores. Las pocas pero importantes funciones que aún quedarían para un gobierno central no se suprimirían, como se había dicho, sino que serían desempeñadas por agentes comunales y, por tanto, estrictamente responsables. No se trataba de destruir la unidad de la Nación, sino, por el contrario, de organizarla mediante un régimen comunal convirtiéndola en una realidad al destruir el poder del Estado” (*Ob. Cit.*).

³⁵ K. Marx, La guerra civil en Francia (*Ob. Cit.*: 501). Allí, Marx precisa la diferencia capital entre la Comuna y las antiguas formas federativas del feudalismo: “Generalmente, las creaciones históricas completamente nuevas están destinadas a que se las tome por una reproducción de formas viejas e incluso difuntas de la vida social, con las cuales pueden presentar cierta semejanza. Así, esta nueva Comuna, que viene a destruir el poder estatal moderno, se ha confundido con una reproducción de las comunas medievales, que primero precedieron a ese mismo Estado y luego le sirvieron de base. El régimen de la Comuna se ha tomado erróneamente por un intento de fraccionar en una federación de pequeños Estados, como lo soñaban Mostesquieu y los girondinos, esa unidad de las grandes naciones que, si bien en sus orígenes fue instaurada por la violencia, hoy se ha convertido en un factor poderoso de la producción social. El antagonismo entre la Comuna y el poder del Estado se ha presentado equivocadamente como una forma exagerada de la vieja lucha contra el excesivo centralismo”.

³⁶ En mi revisión de la extensa literatura weberiana que he podido consultar primordialmente en inglés, francés y español, ya que no leo alemán, no he encontrado referencias explícitas a esta discusión de Marx sobre el argumento hegeliano ni a la propia visión de Hegel sobre la burocracia. La primera omisión es claramente explicable, aunque Marx en la Ideología alemana menciona el tema, su principal textoreferido, sólo fue publicado después de la muerte de Weber. De otro lado, las biografías que he podido

abordar no mencionan alguna conexión o influencia de las teorías hegelianas en la fase formativa de Weber. Aunque la Filosofía del Derecho de Hegel era un texto de común recibo en los estudios jurídicos y no sólo en el ámbito filosófico, en el medio académico alemán de finales del siglo XIX.

³⁷ Filósofos liberales como K. Popper (1974) anotaron acremente que la genealogía del totalitarismo estaba en la exaltación hegeliana del Estado y la Nación, y... en la tradición utopista que en Occidente inauguró Platón en la «República». En ambos casos, el individuo resultaba aherrojado por la totalidad de lo público-estatal.

³⁸ Sobre Weber una salvedad. Como su teorización sobre la burocracia es suficientemente conocida y referida en numerosísima bibliografía, me eximo de hacer aquí una presentación in extenso de sus cuadros analíticos (Sobre el tema véanse: S. Kalberg, 2002; J. Freund, 1991; P. De Gay, 2000; N. Mouzelis, 1970).

³⁹ Véase, por ejemplo, la peculiar lectura de M. Crozier (1964) sobre el paradigma weberiano. Tales críticas a Weber llevan el “individualismo metodológico” a extremos de formalismo –la nebulosa de las negociaciones intencionales de los “actores”– que deslindan la teoría de la burocracia del rico y fino análisis contextual e histórico del que hizo gala Weber en numerosos textos y, en especial, en su obra mayor, *Economía y Sociedad*. Empero, el problema no está sólo en la interpretación de Crozier, sino en el punto de partida weberiano que Crozier radicaliza.

⁴⁰ Esta tendencia weberiana le aleja notoriamente de la tradición dialéctica que encarnan Hegel y Marx. Como lo afirma S. Kalberg (2000: 57-58), “En la sociología de Weber, las personas son verdaderos actores, capacitados para interpretar las realidades sociales en las que se inscriben y para asumir iniciativas de acciones creadoras”. Kalberg subraya, en ese sentido, que no existe en la visión weberiana ni una teoría de las significaciones objetivas de la realidad, ni ningún espíritu que encarne la Historia Universal. Y nos recuerda una conocida expresión de Max Weber (1978): “La acción, entendida como una orientación significativamente comprensible a partir de un comportamiento propio, no existe más que bajo las formas del comportamiento de muchas personas singulares”.

CONCEPCIONES DE LO PÚBLICO

1. CAMPOS TEMÁTICOS DE LO PÚBLICO

La conceptualización en torno de lo público y su correlación con lo privado —en Colombia y América Latina— no ha sido objeto de análisis riguroso en los ámbitos de la ciencia política, la sociología ni de la teoría de la administración pública; para citar sólo campos académicos que tienen pertinencia cercana al tema. Pero, en general, se percibe una suposición básica respecto a que lo público es equivalente a lo estatal y que Administración del Estado es igual a Administración Pública¹.

Este es, desde luego, uno de los focos centrales de la investigación aquí asumida, de la cual por ahora abordaremos el aspecto atinente a la relación espacial entre lo público y lo estatal, señalando que la visión tradicional asimila estos dos ámbitos, al punto que vemos ciertas reformas de Estado como procesos de privatización simplemente porque se considera el ámbito de lo público como correspondiente a las funciones del Estado.

Para mirar de cerca esa identidad de lo estatal y lo público debemos rastrear históricamente cómo se formó el concepto de lo público. Considerado lo público desde una perspectiva distinta a esta simple sinonimia con lo estatal, pudiéramos señalar tres campos analíticos o líneas de trabajo que han venido escudriñando sobre lo público y su relación con lo privado. La primera de estas líneas ha sido la historiografía moderna; particularmente la llamada historia de las “mentali-

dades”, básicamente desarrollada en Francia y que —con algunas variantes— ha logrado avances en Inglaterra, Estados Unidos e incluso en América Latina. En particular, desde el punto de vista conceptual de lo que significan lo público y lo privado, señalemos los trabajos que fueron publicados con el título de *Historia de la vida privada* por dos grandes historiadores franceses de la escuela de los Annales, Philippe Ariès y Georges Duby (1990). En efecto, en una compilación de varios volúmenes, Ariès y Duby impulsaron un análisis monográfico muy exhaustivo de la vida privada, desde la Antigüedad hasta el siglo XX².

En la discusión de esta temática no podemos referirnos de manera extensa a la citada obra, porque desbordaríamos los límites y el perfil analítico de este texto³. Sin embargo, un par de trabajos allí incluidos son interesantes para nuestros propósitos. El primero de ellos, el propio prólogo de Philippe Ariès, al tomo sexto de dicha compilación. En segundo lugar, en ese mismo volumen, el ensayo de Jaques Revel sobre *Los usos de la civilidad*. En general, esta monumental compilación de Ariès y Duby es sólo una muestra del creciente interés de la ciencia histórica por rastrear la vida privada, la cotidianidad, ocultas tras la predominancia de la historia diplomática, institucional, política, económica, etc. Esta línea historiográfica destaca cómo el sentido moderno del concepto de lo público nace hacia finales del siglo XVI y comienzos del siglo XVII. Según Philippe Ariès:

“El estudio sobre la vida privada se centra en el cambio de sociabilidad, en la sustitución de una sociabilidad anónima de la calle, el patio del palacio, la plaza, la comunidad; por una sociabilidad restringida que se confunde con la familia o también con el propio individuo. Por lo tanto, el problema está en saber cómo se pasa de un tipo de sociabilidad en la que lo privado y lo público se confunden, a una sociabilidad en la que lo privado se halla separado de lo público” (Ariès, 1990).

De este modo, la privacidad se conforma en los orígenes de la Modernidad al establecerse una separación entre los espacios público y privado. Es decir que la separación del ámbito privado respecto a lo público no es una regularidad de las sociedades humanas sino una característica que aparece sólo en ciertos períodos específicos.

Un segundo aspecto en la relación público-privado, estriba en que lo público aparece como el Estado o el servicio del Estado y, por otra parte, lo privado, como

lo particular, lo que se sustrae del Estado. Relación de implicación que deviene de un contexto medieval signado por una comunidad fuerte y un Estado débil; marco donde la individualidad incipiente no se pudo afirmar. En este sentido, el individualismo moderno sólo se constituyó con base en un arbitraje público-estatal que garantizara los derechos individuales, tales como el derecho a la seguridad de la vida, el derecho a la propiedad, la libertad de locomoción por el territorio y el derecho a presumir la inocencia del acusado y su juicio imparcial por tribunales del Estado; o sea, la eliminación de la justicia privada y de la venganza de sangre, característica de las sociedades en las que el Estado no existe o es débil.

Ariès coloca ejemplos que evidencian cómo en la Edad Media, y en muchas otras sociedades en las que el Estado es débil o simbólico, la vida de cada particular depende de las solidaridades colectivas o de dominios que desempeñan una función de protección. No se tiene nada, ni siquiera el propio cuerpo, que llegado el caso no se halle en peligro y cuya supervivencia no esté supeditada a un vínculo de dependencia. Bajo tales condiciones, el Estado —débil y fragmentado— no puede garantizar los derechos ni la seguridad de los individuos. La figura del individuo está puesta o subdimensionada por su relación gregaria y comunitaria.

En suma, la argumentación de Philippe Ariès lleva a dos puntos. Uno es el que acabo de mencionar, donde lo público aparece como estatal y lo privado como opuesto a lo estatal, fenómeno que ocurre en el tránsito de la sociedad feudal europea a la Nación-Estado moderna. Proceso típico de la Modernidad, y por lo tanto, condición *sine qua non* para la existencia del individualismo burgués moderno.

El otro tópico consiste en mirar lo público como un campo de sociabilidad, proceso que va a permitir la separación de lo privado como un campo desligado y opuesto a dicha sociabilidad. Se trata de dos fenómenos diferentes: el primero implica una mediación política; y el segundo ubica el proceso de conformación de las formas comunitarias de sociabilidad. No es que en lo privado no existan ciertos niveles de sociabilidad sino que existiría una especie de sociabilidad macro colectiva, común, y otras menores que se segmentan y se oponen a lo público.

Se comprueba así el despliegue de una nueva corriente enfrascada en la elucidación de lo social que dentro de este campo enfatiza el estudio de la vida cotidiana (bajo muchas formas: historia familiar, de género, etc.), con lo cual se constituye una investigación histórica muy prolija sobre la vida privada.

De otro lado, la historiografía tradicional de tipo institucional también ha trabajado la sinonimia de lo público con lo estatal; es decir, que allí la información historiza la administración del Estado como administración pública, lo cual es, desde nuestra perspectiva, una limitación.

Un segundo campo de estudio sobre lo público corresponde a la sociología. En particular me refiero a la gran Sociología Clásica de final del siglo XIX y comienzos del siglo XX, cuya obra arranca con los aportes de destacados teóricos (v. gr. Tonnies, Spencer, Durkheim) y se corona en los trabajos de Max Weber, particularmente con sus estudios histórico-sociológicos sobre el carácter de la burocracia, el origen del funcionarismo y el papel del Estado.

Como se sabe, en el pensamiento sociológico existe una teoría sobre el funcionarismo cuyo influjo ha sido dominante a lo largo del actual siglo. Según este punto de vista comparado con el funcionarismo de la sociedad antigua, el moderno es mucho más complejo. Weber enumera una serie de características que tipifican el funcionarismo típico contemporáneo. Son básicamente las siguientes: empleo asalariado; carrera burocrática de ascensos; subordinación y ordenamiento jerárquico; funciones claramente prescritas en códigos y manuales; formalismo documental, órdenes por escrito; constancias de que cada uno de los pasos se realice y de que todo ello se pueda revisar por los superiores jerárquicos.

Además, un rasgo esencial del moderno funcionario estriba en que éste es un trabajador intelectual; alguien que desempeña su papel en función de sus destrezas y saberes, constituyendo dicha condición una de las grandes diferencias frente al anterior trabajador manual de la sociedad premoderna. Quienes han discutido el problema de la burocracia, necesariamente repiten o retoman estos elementos.

Weber hizo, en este sentido, una síntesis muy lograda en los finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX de los rasgos del funcionarismo moderno. Además Weber no solamente fue sociólogo sino un profundo conocedor del campo histórico destacándose como especialista en sociedades antiguas. En sus trabajos indaga sobre la naturaleza de la administración pública de los viejos imperios primigenios (la civilización china, hindú, egipcia, etc., donde existió un gran aparato estatal que controlaba el regadío, la construcción de

obras monumentales, templos, la canalización, el sembradío, los ejércitos, etc.) con el empleo de una compleja burocracia pública.

De otro lado, en fechas más recientes, podremos destacar el brillante aporte del sociólogo e historiador alemán Karl Wittfogel que, en su texto clásico *El despotismo oriental* (1966), desarrolló una explicación teórica —sobre la que volveré más adelante— de la subordinación de la administración pública al poder despótico en las sociedades antiguas. Es decir, no solamente retomó los elementos tradicionales del análisis weberiano, sino que los extendió a una consideración de carácter genérico donde incluso los casos de las civilizaciones precolombinas (incaica y mesoamericanas: maya y mexica), fueron analizados proponiendo una serie de invariantes estructurales.

Estas teorías sobre el despotismo antiguo fueron discutidas de manera muy intensa hacia los años cuarenta y cincuenta en Europa y los Estados Unidos, ya que muchos investigadores encontraron que en el modelo llamado por Marx “*modo asiático de producción*”⁴ estaba prefigurado el totalitarismo del siglo XX. Es decir, que el nacional-socialismo, el fascismo italiano y los propios Estados comunistas poseían rasgos comunes a las sociedades antiguas despóticas: una concentración de la propiedad pública en el Estado, una disminución del papel de la propiedad privada hasta llegar —en algunos casos— a una anulación de la misma, una centralización vertical, autocrática de la red de funcionarios públicos y del poder político-militar, etc. En el caso de las sociedades modernas, ya no se basaba el control político sólo en el manejo centralizado de los recursos hídricos, sino en el monopolio de los principales recursos tecnoproductivos como la industria moderna —que llamamos estratégica—, el monopolio sobre la producción del conocimiento sofisticado, la física nuclear, etc. Todo ello en manos del Estado despótico. Recordemos el conocido aforismo leninista según el cual el socialismo era igual a “*el poder de los soviets, más la electrificación*”.

Así, el totalitarismo pudo ser analizado con herramientas conceptuales que lo parangonaban con los antiguos despotismos de los Estados prístinos. Hannah Arendt, filósofa y socióloga alemana emigrada a los Estados Unidos, fue tal vez quien primero teorizó esta relación y acuñó

el concepto *totalitarismo*, que no equivalía simplemente a la descripción del fascismo. Precisamente, uno de los rasgos que también igualaba al totalitarismo contemporáneo con los antiguos despotismos era la identificación de lo público con lo estatal y, por lo tanto, la desaparición de la sociedad civil (H. Arendt, 1976).

Arendt caracteriza el totalitarismo ante todo porque anula y destruye la sociedad civil; es decir, la esfera de lo privado. Bajo este modelo de Estado policial, los asuntos que supuestamente son de la esfera privada resultan reglados, intervenidos y sancionados por el poder supremo. De este modo, se constituye una dominación policial sin ningún resquicio democrático donde los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos, ya que éstos son permanentemente vulnerados por el Estado. En suma se conforma un régimen de Estado carente de controles ciudadanos, que utiliza sistemáticamente el terror.

La tercera línea de trabajo que ha investigado el problema de lo público ha sido la Ciencia Política, particularmente en los campos de la teoría del Estado y en la teoría de la administración pública. Podemos afirmar que el origen de la administración pública se dio en el marco de estos Estados despóticos antiguos. Y esta aclaración tiene sentido en tanto los manuales de administración pública y otros textos académicos, fundamentalmente escritos en los Estados Unidos, afirman que fue el expresidente norteamericano W. Wilson, en los años ochenta del siglo XIX, en un pequeño artículo, quien fundó la disciplina académica de la administración pública. Posteriormente, a comienzos del siglo XX, en los Estados Unidos, Taylor, y en Francia, Fayol, un ingeniero, elaboraron teorías sobre el problema de la serialización de la producción, la racionalización del trabajo, la estructura de delegación y jerarquización, etc., que se asumieron como elementos constitutivos de la moderna doctrina administrativa.

Parecería en estas visiones como si el Estado, durante miles de años, no hubiera tenido una disciplina, una racionalidad para estructurar la compleja división del trabajo y la administración de los asuntos generales de la sociedad para beneficio de una minoría. Lo que sucede es que la administración pública, como disciplina académica, con una autonomía y especificidad relativa en su objeto de estudio, es un tanto reciente, pero como práctica

social, es muy antigua. Incluso, la tradición de reflexión sobre la organización del aparato público del Estado se remonta a los propios orígenes de la civilización, y por ello encontramos elaboraciones muy sofisticadas en los propios filósofos de la Grecia clásica.

Obviamente, la administración pública como fenómeno social y como ámbito académico ha tenido vaivenes, se ha mezclado con procesos de privatización de lo público, etc. En general, las estructuras básicas de identificación de la administración pública con la función del Estado le corresponden a estas sociedades despóticas, pues ha sido históricamente hablando la forma de sociedad en la que la relación de identidad entre lo público y lo estatal ha significado de forma acusada una anulación del universo de lo privado.

Quizás el influjo mayor en este último énfasis lo hallemos en dos clásicos estudios sobre la administración pública del Estado moderno: en los trabajos de Marshall Dimock, *La administración pública*; y de Fritz Morstein Marx, *Las funciones sociales de la administración pública*. Textos inmersos en una reflexión hecha por la academia norteamericana a mediados del pasado siglo encaminada a elucidar la praxis del gobierno en la sociedad post-industrial y cuya edad de oro se situó en la segunda postguerra.

Estos estudios fueron pioneros en la conformación de la administración pública como disciplina académica en las universidades norteamericanas y, en esa misma medida, influyeron en América latina marcando el paradigma de dicha disciplina académica. Adicionalmente, en el contexto latinoamericano las escuelas dominantes en las pasadas décadas —la cepalina, la teoría del desarrollo y la protomarxista de la teoría de la dependencia— han producido un importante corpus analítico que avanza en el campo que pudiéramos denominar situacional, de lo cual son ejemplos los estudios de Faletto, Jaguaribe, Cardoso, Medina Echavarría, Ozlack, O'Donnell y otros.

De otro lado, sobre lo público propiamente dicho, hay también trabajos sociológicos que anudan el tema en una perspectiva diferente a la propiamente política; es quizás uno de los más importantes el producido en Norteamérica hacia los años cincuenta por Irving Goffman (1979). El estudio de Goffman sobre lo público escapa a la restricción temática que equivale lo público con lo estatal y asume lo público en la perspectiva más genérica de la vida pública,

del espacio público y la representación social. Goffman en particular estudia los problemas de interpelación y construcción de la personalidad a partir de la relación comunitaria. Lo público sería entonces el espacio en el cual las personalidades se configuran en su interacción, en su negación y en su afirmación.

Estas son las dos grandes tendencias en la definición de lo público. En la última dirección anotada, lo privado sería un ámbito protegido de vida, que no tiene por qué exponerse a la vista de todos. Público y privado poseen un amplio campo semántico correlativo. Público: lo permitido al acceso de la comunidad o, de otro lado, lo público como bien común. Privado: lo que está oculto o resguardado; de lo cual se desprende, entre otros aspectos, la postulación de la intimidad como derecho o, de otro lado, lo privado como espacio legítimo de las posesiones de los individuos, igualmente consagrado como fundamento legal del orden social⁵.

2. GÉNESIS Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CONTRAPOSICIÓN PÚBLICO-PRIVADO

En cualquiera de los modelos y perspectivas señaladas que se pueden enfatizar en mayor o menor grado, existe una conexión necesaria entre lo público y lo estatal, la cual ha sido una constante en la articulación entre una comunidad y su correspondiente aparato de gobierno. En efecto, no existe sociedad donde el Estado no tenga un predominio, mayor o menor, sobre los asuntos públicos. Desde luego, vale la pena resaltar que en dicho contexto tomamos lo público en sus diferentes especificidades: en cuanto ámbito de discusión, de concertación de intereses societarios que expresan una determinada visión que en una época tiene una comunidad de sus puntos de confluencia; o, incluso, en un sentido más moderno: en cuanto se constituye la administración pública como algo que es asumido por el Estado.

La segunda idea que podría destacarse en este orden expositivo es que no siempre ello ha significado que lo público equivalga a lo estatal. Es decir, podríamos hablar de una relación —como lo hace la teoría de conjuntos— donde un ente se intersecciona con otro pero no lo comprende en su totalidad, no existiendo una relación simple y pura de identidad. Es necesario que exista la intersección entre lo público y lo estatal para que lo estatal se constituya como tal, pero esto no implica que lo público quede cobijado bajo lo estatal.

En realidad, existen dos grandes concepciones de lo público. En primer lugar, lo público como bien común, donde entraría el concepto latino de *res publica*. En este sentido, lo público, de una forma u otra, remitiría a un cuerpo político. Esta es la base histórico-social que ha permitido en diferentes momentos de la Historia identificar lo público con estatal. En esta perspectiva podríamos afirmar que esta relación del bien común con lo público no corresponde a la Modernidad; aparece ya en las formas sociales comunitarias en los antiguos imperios despóticos, en Persia, Egipto, el Imperio Romano; es decir, en las matrices de la civilización occidental, y posteriormente, en Grecia y Roma. En este sentido la obra de los estoicos, por ejemplo, Séneca y Cicerón o los juristas romanos de la época del Imperio, sería altamente ilustrativa.

2.1 ORÍGENES DE LA HEGEMONÍA DE LO PÚBLICO-ESTATAL

Sabemos muy bien por la Historia de las demás civilizaciones que Europa advino tardíamente al escenario. Como claramente lo anotó el historiador alemán ya mencionado, Karl Wittfogel (1966), las siete grandes civilizaciones originales o prístinas fueron configurándose en —diferentes temporalidades— a través de complejos procesos evolutivos —desde las comunidades primitivas, tribales y nómades— en asentamientos no europeos. Wittfogel lista siete: China, la India, el Egipto antiguo, la civilización Sumerio-babilónica; dos americanas: el Imperio Inca y los imperios mexico-toltecas; y, finalmente, describe una que en tiempos de la Modernidad (siglos XVI-XIX), estaba en trance de configurarse en el África ecuatorial, y que, al igual que las americanas, fue descujada por el colonialismo europeo: la civilización Zulú.

Tales sociedades milenarias poseyeron complejas burocracias administrativas, generalmente bajo la forma de teocracias altamente centralizadas (despotismos). Fueron capaces de realizar obras y redes de infraestructura de diverso tipo que rendían cuenta de necesidades económicas (regadíos, embalses, caminos y sistemas de comunicación, puertos, etc.), administrativas (ciudades como sedes de megajefaturas administrativas públicas), religiosas y simbólicas (pirámides, templos, etc.). Pueden señalarse evidentemente ciertas fases de la Historia donde la asimilación del Estado frente a lo público se ha acrecentado, y otros períodos en los que se ha debilitado mucho el control del aparato estatal sobre el ámbito público. Incluso ello ha ocurrido en períodos de forma concomitante al fenómeno de debilitamiento del propio espacio social de lo público.

En la sociedad antigua llamada por K. Marx *asiática* y que autores posteriores, críticos de la formulación teórica de Marx, como Karl Wittfogel, denominaron *despotismo oriental o hidráulico*, en los momentos en los cuales se comenzó a configurar el Estado, se evidenció el rasgo de absorción de lo estatal sobre lo público. No hay una simultaneidad en estos casos, porque el Imperio egipcio es muy temprano, sus bases se sientan en el milenio tercero antes de la era cristiana, mientras que los toltecas-mexicas y los incas, apenas estaban configurándose como Estados a la llegada de los españoles. Es decir, no existe una época antigua común, en la perspectiva de un tiempo lineal, sino que los procesos de estructuración social pueden ser vistos a través del método de sociología comparativa como expresando irregularidades comunes.

Las características esenciales de estos llamados despotismos antiguos básicamente son las siguientes. En primer lugar, un débil o nulo peso de la propiedad privada; en segundo lugar, como resultado o complemento de lo anterior, la propiedad dominante es estatal; el Estado es dueño de la tierra, las aguas, los diferentes recursos. En tercer lugar, la estructuración del Estado obedece a diversos modelos o grados de gobierno despótico⁶. Pero lo que caracteriza al despotismo, desde el punto de vista político, es el carácter omnímodo, es decir absoluto, del dominio de quienes detentan el poder sobre la comunidad.

Hay una cuarta característica que describe Karl Wittfogel cuando señala que los Estados antiguos son sociedades hidráulicas. La clave de que estos imperios se hayan constituido y consolidado de manera estable y en fases de “larga duración” consistió en que una minoría poseída del poder militar o religioso pudo establecer una extracción de trabajo o de tributos en especie a partir del control de las aguas y los recursos fluviales y marítimos. No es casual que la civilización babilónica se haya estructurado sobre el enorme delta formado por los ríos Tigris y Éufrates; o que la civilizaciones hindúes se hayan establecido básicamente sobre el río Ganges, o que en China se haya dado lo mismo en el río Yan-tsé Kyang o Amarillo; y diríamos algo semejante en el caso de los incas y los mexicas⁷. En todo caso, en cada una de estas civilizaciones antiguas, el uso central de las aguas se daba a la comunidad por la mediación y bajo el control de una minoría despótica.

¿Cómo fue posible este dominio, estamental, despótico, sobre la comunidad? En realidad, no era posible estructurar en dichas comunidades pequeñas unidades de producción autosuficientes y autónomas. Era hasta cierto punto, inevitable y necesario, por la geotropía, por la relación entre el hombre y los recursos naturales, el establecimiento de lazos de cooperación social para controlar, por ejemplo, las crecientes e inundaciones de los ríos, lo que implicaba construir canales, taludes, esclusas. En épocas de sequías muy fuertes, de manera contraria, habría que construir sistemas de riego, etc. Todo ello sólo se podía dar en ese tipo de sociedades sobre la base de una gran centralización política. Esta férrea centralización sirvió para que una minoría de sabios, que podían utilizar conocimientos de agrimensura, de matemáticas y de astronomía (para poder hacer el cálculo de las lluvias y los períodos en que se pudiera desarrollar los cultivos o las crías de ganado, o pastar a través de diferentes circuitos de propiedad) generaron una forma comunal de propiedad que muy pronto se convirtió en una forma estatal despótica.

Esta estructura despótica creó el funcionarismo. El déspota, o los déspotas, necesitaron un cuerpo de funcionarios que eran, por ejemplo, personas insertas en diferentes oficios: escribas, contadores, jueces, sacerdotes, cortesanos, cobradores de impuestos; en fin, sabios, elites intelectuales, literatos. La característica de todo este cuerpo de personas es que eran empleados del Estado, funcionarios vinculados a la corte y dependientes verticalmente de la voluntad del grupo dominante y del déspota.

El terror es una clave esencial del despotismo. El terror en las sociedades antiguas lo describe muy bien Wittfogel desde el sacrificio de las vírgenes y las núbiles en las ceremonias religiosas, desde el sacrificio de los prisioneros de guerra o de los rivales políticos, todo aquél que estuviera en contra del Estado era victimado. Y había un terror también sobre la población civil por razones económicas. Para organizar la gran estructura productiva de los despotismos, se requiere la utilización de medios coactivos sobre el común de la población. El ejército y los funcionarios militares ejercían un control coactivo que en los despotismos antiguos fundamentalmente se estructuró en torno a la esclavitud, fuerza de trabajo cautiva para el desarrollo de las labores productivas.

2.2. “OCCIDENTE”: FUENTE EMANATORIA DE LA DICOTOMÍA PÚBLICO-PRIVADO

Siempre que nos interrogamos acerca de la etiqueta que aún los propios latinoamericanos portamos como miembros de la civilización Occidental, la pregunta inmediata que salta a la vista es: ¿cuál es la ontología que define a esta civilización, hoy dominante y avasalladora?

La civilización eurooccidental fue ciertamente tardía, y probablemente una comparación de estas dimensiones de la vida social no muestre ninguna superioridad del mundo griego respecto a sus pares. De acuerdo a lo planteado por autores como Gusdorf, Jaeger, De Konik y otros, la clave de la diferencia del Occidente emergente estuvo en la forma singular como apareció en la vida griega, durante unos pocos siglos (-IV a I (-)) el pensamiento libre. Es decir, la posibilidad de sobrepasar el peso dominante del universo mítico y religioso, que en estas sociedades prístinas estuvo siempre instrumentalizado como un conjunto de discursos del poder. Es cierto, salvo excepciones singulares, las ciudades-Estado del Mediterráneo no fueron teocracias. Y el peso de la religión obedeció al ámbito de la vida privada, al fuero interior de los individuos.

Agregaría a lo dicho por estos autores, la interpretación que al respecto elaboró F. Hayek (1990). Según el economista austríaco, la otra pieza del enigma fue la aparición en esa época y en ese espacio de la institución social de la propiedad privada. Ciertamente, hoy es un anacronismo teórico la explicación rousseauniano-marxista sobre el origen del Estado.

Como se recordará, tanto Rousseau como Marx identificaron al Estado como un aparato que surge para defender la acumulación asimétrica de la propiedad privada en un polo privilegiado de las sociedades. La antropología y la historiografía han comprobado y enriquecido las ideas de Wittfogel. El Estado surgió precisamente atado, anudado a la existencia misma de la propiedad pública, como factor que permitía la vida pública, en un esquema tal que la propia vida privada carecía de sentido.

La originalidad griega no es su papel pionero en la constitución del Estado y la civilización. Su punto de quiebre fue el hecho de que en Grecia, por vez primera, aparece la dimensión de la privacidad, que será el rasgo central del mundo occidental. Privacidad económica: derecho privado garantizado, propiedad fundiaria, herencias, acumulación de riquezas, comercio (el factor

catalizador según Hayek). Propiedad intelectual: autores (no relatos anónimos), debates (el paradigma del sofista); universo ético (el ámbito de la decisión libre); limitaciones severas de los poderes religiosos, políticos y militares sobre la propia sociedad.

La misma idea de *polis* refleja muy bien esa relación que Platón describía como *dike* o justicia: la interdependencia y satisfacción recíproca de necesidades. Una justicia que no pertenecía al reino de la igualdad (la justicia con equidad de J. Rawls y el pensamiento liberal contemporáneo), sino que era una justicia retributiva. Cada cual aporta desde ‘su lugar en el mundo’ y recibe de acuerdo a su propia ontología; los esclavos procuran medios materiales a la ciudad y reciben de ésta su protección y la garantía de su sobrevivencia.

La vida política es el coronamiento de la especificidad de Occidente. En los antiguos imperios había poder —pleno, absoluto—; había vida pública, comercio, circulación de las lenguas, intercambios sociales, vida urbana, etc.; pero no había vida política. Ya que ésta implica la interrogación sobre el poder, su cuestionamiento, la necesidad de fundarlo discursivamente para rendirlo legítimo. La tradición occidental siempre, desde sus orígenes griegos hasta nuestros días, ha estado marcada ontológicamente por la dinámica tensa y contradictoria entre lo privado y lo público, entre el individuo y la sociedad (H. Arendt, 1958).

Pero no pretendo sugerir una contraposición simplista entre Occidente y Oriente (véase E. Said: 1978) en los términos de Huntington (1996). Más bien, podría vislumbrarse esta relación como un proceso comunicacional, político, económico, etc., donde la cultura occidental le asignó recurrente importancia al individuo, al sujeto —incluso en el plano gnoseológico— respecto del horizonte de vida más gregario de las restantes civilizaciones.

También, desde la misma genealogía occidental, podremos comprender la otra gran dimensión de la vida pública. En efecto, una segunda categoría de lo público consiste en definirlo como aquello expuesto o manifiesto a la observación general, abierto a la indagación de todos. Sentido usual cuando se habla de documentos públicos por oposición a los privados (por ejemplo, las actas de las sociedades del Estado o las cuentas de las empresas); todo esto se supone debe ser del dominio público o potencialmente público.

La relación específica de la vida política con la vida pública fundó

igualmente el nacimiento de la Filosofía como el campo discursivo por excelencia de la búsqueda de la verdad. Como lo vimos en las discusiones y lectura de la primera parte, esta instalación de Occidente en referencia al saber como verdad discursiva, requirió la ruptura de la representación mítica. Los tiempos heroicos en Grecia, dan cuenta de un pasado nebuloso; pero no referencian la propia civilización helénica. De otro lado, esta construye el campo epistémico de la verdad no como el objeto de una reflexión intelectual individual, autocentrada, sino que los diferentes individuos (intelectuales o filósofos) debían acudir a las pruebas de su demostración. Sólo con la aceptación social es posible la verdad. Ella es, por lo tanto, una de las bases esenciales de la sociabilidad.

El propio reconocimiento al que se refería Aristóteles se definía así puesto que la identidad de cada individuo existe en tanto producida como mecanismo de asignación social. El juicio y condena de Sócrates revela ciertamente en forma emblemática el paso fundacional de la verdad controlada por la totalidad, en términos de una cierta hegemonía moral de la ciudad frente al desarrollo posterior del pensamiento libre. La dialéctica y la mayéutica como herramientas de construcción de la verdad son, en ese sentido, en el mundo griego, marcantes de la condicionalidad social de su productividad.

Desde luego, no creo que esto suprima los nexos existentes entre el saber y el poder descritos en nuestra época por Foucault (2004). Debemos precisar que esta relación se da en un contexto abierto, relacional, dado que existen numerosas vinculaciones entre el conocimiento y el poder y que, además, el poder político no es el único tipo de poder existente en las sociedades de tradición occidental, pese a la persistencia en el tiempo de los órdenes monárquicos, dictatoriales o a las propias restricciones de la democracia constitucional, paradigma de la vida pública hoy en día.

2.3. DOMINIO DE LA PRIVATICIDAD EXTENDIDA EN EL MUNDO MEDIEVAL

Posteriormente, devino un período muy largo, de siglos, en el que decayó el poder de los viejos despotismos; y es esta fase lo que llamamos Edad Media o Medievo, en Europa occidental, el norte de África y otros lugares. Ocurrió entonces una fragmentación del Estado; y una especie de vuelta hacia lo privado.

Hay que tener mucho cuidado con el uso de la expresión privacidad o privado en la Edad Media, porque lo privado moderno no es equivalente a la privacía medieval, puesto que la característica de la privacidad moderna es el individualismo. No se puede hablar de un mundo de lo privado en la sociedad medieval como opuesto a un mundo de lo público.

Alternativamente existió un mundo de la privacidad, en el sentido de que el Estado no intervenía en una serie de asuntos que eran de competencia de las comunidades y de la familia, lo que determinó estructuralmente a la privacía medieval por oposición a lo estatal. La característica de la privacía medieval fueron las prerrogativas que se establecieron entre el mundo comunitario, el mundo familiar y el régimen eclesiástico.

La llamada *familia total* es una red en la que no está la figura de la pareja que se aísla, forma sus hijos, tiene su propia esfera, sino que en una misma casa, hacienda, estancia o explotación, coexiste un tronco común vinculado en torno a la autoridad patriarcal. Se trataba de familias numerosas que involucraban no sólo a los familiares consanguíneos o afines, sino a los criados. En esa familia no existió privacidad individual porque el gobierno de la misma estaba en manos del patriarca familiar. Los asuntos de la pareja, o los asuntos del individuo, el paso a la mayoría de edad, todo ello no logró zafarse del control de la familia patriarcal o de la comunidad; esta última vista como un agregado de familias, establecida sobre la base de la jerarquía de los patriarcas.

Lo que pudiéramos llamar privacidad, desde el punto de vista de nuestro análisis, básicamente sería una limitación de tipo negativo; fue el hecho de que no se dio un control estatal total desde arriba porque el conjunto de la sociedad se guiaba por el derecho natural. Cuando se lee a los teóricos cristianos del derecho natural, los grandes clásicos de la patrística: Santo Tomás, San Agustín, San Buenaventura y San Bernardo; o a los teóricos jesuitas de la fase final de la Edad Media: el padre Suárez, Juan de Mairena, etc., todos ellos suponían una relación contractual que vinculaba a los soberanos con el pueblo. Las teorías contractualistas no las inventaron los liberales del siglo XVII. Son teorías que se anclan en la Edad Media. Lo que pasa es que el contrato social de la Edad Media no fue un contrato entre individuos para cederle el poder al Estado; fue visto como un contrato entre seres creados por Dios, y en tanto creados por Dios, todos poseían derechos naturales y le delegaban al monarca el ejercicio de una autoridad que se asemejaba a la paterna.

La iglesia románica, desde antes del cisma, defendió como argumento central el libre albedrío. Éste fue una piedra angular del catolicismo que empezó a ser construida con San Agustín. Desde el punto de vista filosófico, una de las características esenciales por las que se señala una diferencia en los orígenes de la polémica entre las corrientes del protestantismo y el catolicismo, fue la defensa que hizo el catolicismo del libre albedrío. Según esta doctrina, cada cual construye su propia salvación y su perdición. En eso se puede ver un embrión de individualismo. Cada individuo define si se hunde en el pecado, no por otro, sino por sí mismo (Huizinga, 1979).

¿Quién ocuparía entonces el espacio de lo público en la sociedad medieval? El espacio de lo público se construyó fundamentalmente a partir de las instancias de la corporación. Oficiantes, artesanos, constructores de caminos; no sólo la corporación como estamento. De un lado, estaba el mundo feudal: la corte, las diferentes jerarquías o gradaciones de la nobleza. De otro lado, el clero, también con sus distintas gradaciones. Y, finalmente, un estamento que no alcanzaba el nivel de corporación: la plebe, los siervos. En estos dos niveles, la corporación clerical y la nobleza, se puede encontrar un cierto embrión de lo que llamaban república, en el sentido de la discusión y la formación de una voluntad colectiva del Estado, del poder público.

Valga aclarar que la Iglesia ejerció un monopolio sobre lo público, fundamentalmente en el campo de la ideología y en el tutelaje de la moralidad. La ideología y la moral fueron controladas no por el Estado sino por la Iglesia, a la manera de una suerte de límite a las posibilidades de la propia comunidad, de los vínculos de familia, del patriarcalismo y, posteriormente, de los estamentos que trataron de construir un espacio distinto, como ocurrió, por ejemplo, en la época del Renacimiento. Se puede aún percibir la tensión de los renacentistas en función de toda la preeminencia, el auge y, a veces, la decadencia del papado romano.

La elite intelectual de la Edad Media, en todo el mundo occidental cristiano, fueron los sacerdotes, ya que prácticamente toda persona que quisiera acceder a una universidad, ejercer la medicina u ocuparse de una labor intelectual como la escribanía, etc., tenía necesariamente que convertirse en clérigo. Por lo tanto, la Edad Media, que estuvo lejos de ser una edad de las oscuridades y la ignorancia, tuvo elites cultas que deliberaban a través de medios de intercambio con una

lengua erudita, el latín, y a través de medios de intercambio por excelencia: las epístolas que se cruzaban los sabios, el intercambio de libros copiados a mano entre los bibliotecarios de esta elite, etc.; todo ello representó un embrión de configuración de lo que llamaríamos opinión pública.

Hubo, por encima de estas prácticas, otras instancias más regladas como las órdenes religiosas, en donde también se desarrollaron discusiones entre tendencias y matices, enfrentamientos y luchas por el poder; y estaba el gran centro o el vórtice en función de estas fuerzas: los sínodos papales, en los cuales se definía la doctrina, se orientaba políticamente la gran superestructura eclesiástica que tutelaba los Estados y los señoríos.

El otro nivel, la corte, fundamentalmente sirvió para estructurar progresivamente lo público en relación con la aparición de la Nación-Estado. El caso más conocido fue Inglaterra, alrededor de la época en que Juan sin Tierra gobierna Inglaterra (año 1250 en adelante), fenómeno que describe muy bien Shakespeare en sus obras sobre el proceso de formación de la Nación-Estado en Inglaterra, escenificándose dicha lucha en la configuración de las dos cámaras mediante un doloroso proceso de disputa entre los nobles y la Corona. En otros escenarios alternativos, valga decir en aquellos correspondientes a las luchas sociales, el estamento de la nobleza desarrolló el drama de la pérdida de un poder que fue centralizándose en el Estado, abatiendo los poderes dispersos de las localidades. En este orden de ideas, se presentaron arduas discusiones sobre los impuestos, la lógica de las guerras civiles, los enconados conflictos entre las iglesias; en fin, todo ese universo sociopolítico fue debatido en términos de igualdad estamentaria por una cúpula que dirigía la sociedad feudal y la nobleza cortesana y que asistía al drama de su propia decadencia.

No es que lo privado surja en una relación independiente de lo público. Por el contrario, el sentido moderno de lo privado y de lo público se formó en una dinámica muy lenta que finalmente se aceleró a partir del colapso del universo medieval, crisis revolucionaria que implicó la aparición de la Modernidad y que confluyó finalmente en la conformación de los Estados absolutistas tales como Francia, Inglaterra, España, Portugal, los señoríos germánicos, el dominio del papado, las ciudades-Estado de Holanda, Bélgica, Italia, etc. Adicionalmente, Inglaterra fue pionera de un proceso que permitió, a partir

del bicameralismo, el surgimiento de una opinión pública ciertamente en un contexto de nuevas elites que actuaron en la vida social urbana más allá de los ámbitos tradicionales, es decir los círculos cortesanos concentrados políticamente en las cámaras de los *lores* y los *comunes*.

Desde luego, no fue éste un proceso espontáneo sino que tuvo profundas vicisitudes. Así, muy de pasada, haciendo un sobrevuelo del mundo medieval, podemos señalar que el Medievo implicó una disminución muy grande del papel del Estado respecto a las sociedades antiguas. Significó igualmente una disminución de la dicotomía entre lo público y lo privado mediante una identificación de estos elementos con la corporación, la comunidad y la familia.

2.4. PUBLICIDAD Y VIDA MODERNA

Abordaremos ahora la relación de lo público con la Modernidad, es decir, con el mundo posterior al Medievo, en el cual surgió un sentido altamente valorativo del individualismo. Trataremos, en consecuencia, de precisar en sus grandes trazos los rasgos más relevantes de esta interrelación.

En la Modernidad hubo una diferenciación creciente entre la esfera privada y la esfera pública. Se dieron tres factores que permitieron a la Modernidad un proceso de concentración de lo público hacia lo estatal. En primer lugar, el desarrollo técnico-productivo; en segundo lugar, la acumulación y reproducción del capital; y en tercer término, la preeminencia del Estado-Nación y el surgimiento del mercado mundial.

El desarrollo tecno-productivo llevó al Estado a asumir funciones que no existían o que, en la sociedad premoderna, desarrollaban las comunidades y los individuos particulares. Por ejemplo, en las sociedades mercantiles en España en los siglos XVI y XVII, la empresa de la conquista y la colonización de América fue una empresa impensable sin el Estado imperial centralizado español. La colonización de vastos territorios, la exportación de esclavos africanos, el proceso de saqueo y colonización no pudo darse en los términos en que se dio, sin un papel creciente por parte del Estado. En mayor o menor grado (unos Estados intervinieron mucho más que otros), ello tuvo efectos sobre las sociedades de la nueva América. Me refiero particularmente a que Inglaterra no tuvo el mismo grado de centralización política del proceso de

emigración y colonización que sí tuvo España y eso marcó diferentes modelos entre Norteamérica y la América hispánica. Básicamente, en la primera fase, la actividad de colonización fue la que signó la función de intervención del Estado y de concentración de funciones públicas.

En segundo lugar, el crecimiento de los ejércitos nacionales, con miles y centenares de miles de hombres disciplinados, centralizados, bajo estrictas jerarquías, con instrucción militar relativamente sofisticada fue una hechura de la Modernidad. Ciertamente existieron en las antiguas sociedades despóticas los ejércitos de los faraones, el gran ejército de Alejandro Magno, los grandes ejércitos de los imperios chinos, japoneses, etc., pero luego virtualmente desaparecieron ya que en la Edad Media predominaron los caballeros, que fueron grupos muy pequeños de aristócratas y nobles cuya sola armadura podía valer más que todo el sobreproducto de una aldea completa en la Edad Media.

En realidad, el campesinado y los vasallos no participaban en las guerras; las guerras eran entre elites que intervinieron directamente en el sentido de combate militar. De allí el alto valor que ha tenido el honor militar, porque cuando éste se construyó, luchar militarmente fue una excepción. La canalla no participaba en las guerras, y en las luchas y contiendas bélicas actuaban aristócratas que se entrenaban y se educaban como caballeros y que portaban la función real, puesto que manejaban un sable, ostentaban la instrucción militar, y esto era algo que correspondía a ese estamento de los cortesanos.

Todo esto cambió con la sociedad moderna puesto que la lógica de los conflictos en los nacientes Estados-Nación impulsó a construir grandes ejércitos que ya no van a ser ejércitos privados de un señorío sino ejércitos de la Nación-Estado que se estructura en función de dichos ejércitos nacionales.

En síntesis: la colonización implicó un primer grado de intervención económica. El segundo fenómeno fue el surgimiento de los ejércitos nacionales y el tercero un régimen estatal de tributos y, sobre la base del mismo, la consolidación de una burocracia o funcionarismo público que dependería del Estado. El sociólogo francés Maurice Duverger hace, en relación a este punto, una descripción de la forma en que los reyes logran progresivamente arrebatarle a los nobles la función voluntaria del tributo estableciéndolo como coactivo. Describe cómo en los siglos XII, XIII y XIV había asambleas, que en Francia se llamaron *Estados generales*, en las que la nobleza se reunía

con el Rey y se ponían de acuerdo sobre el grado de donaciones que le harían los nobles a la Corona para sostener una empresa común, que podía ser de la conquista o la defensa de Francia o de Inglaterra, o hacer una cruzada contra los árabes; pero siempre estaba en función esa contribución de la voluntad de los nobles y de una especie de programa o mandato programático contratado entre estos y el Rey. En caso de no ser así los nobles podrían sustraerse de pagar los tributos. Pero luego se suscitó un proceso muy complejo, que no puedo narrar aquí, en donde el tributo se volvió coactivo. Entonces el Estado pudo ejercer una actividad que sería decisiva para su imposición sobre los señoríos y sobre el universo de lo privado: el control de la hacienda pública.

De este modo, si algo caracteriza la identificación entre administración pública y Estado, ha sido el manejo de la hacienda pública. Podemos resumir lo dicho hasta aquí señalando que el ejército nacional y la hacienda pública fueron los dos pivotes sobre los cuales se estructuró el Estado moderno y en los cuales podemos ver la identificación entre lo público y lo estatal.

Esta lógica social de centralización política nos permite comprender por qué los problemas de turbulencia social más caracterizados a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII fueron las rebeliones populares frente al cobro de los impuestos y, adicionalmente, las contradicciones de las diferentes facciones dominantes sobre el problema de los tributos. El Estado sólo puede desarrollar planes, ejecutar gestiones y emprender guerras ampliando la base de tributación, exaccionando del plusvalor al máximo nivel posible a la comunidad, al sector productivo. En la medida en que el Estado se fortalece requerirá indudablemente un incremento de los impuestos y estructuras para ello, una función coactiva.

Hay otros dos campos de la administración pública que el Estado fue asimilando progresivamente. El primero de ellos, la Administración de justicia, que no llegó muy pronto a convertirse en un monopolio de la Nación-Estado, porque la tradición de la Edad Media y del derecho natural era arreglar los conflictos de acuerdo a las costumbres. Las comunidades tenían una serie de mecanismos muy viejos, de carácter milenario incluso, que permitían zanjar las diferencias (cf. Foucault, 1978).

El Estado despojó a la comunidad del ejercicio de la justicia en un proceso bastante dificultoso. Nunca el Estado-Nación pudo hacer que el sentido de justicia privatizado, propio de una sociedad premoderna, lo pudiera asumir el

sector público estatal. La *vendetta*, la venganza de sangre, el automatismo en la condena de quien transgrede una norma social, todos estos fenómenos premordios aquí se han mantenido.

En Europa, éste fue un proceso también muy difícil, muy lento, pero se puede señalar que después del siglo XVIII los Estados nacionales más importantes de Europa habían logrado ya concentrar las funciones de la administración de justicia en manos del Estado central.

Un cuarto proceso de relación de lo público con lo estatal fue el proceso, por parte del gobierno central, de sometimiento de las autoridades locales y regionales. Es decir, la estructuración de formas gubernativas en que la centralización política pudo ser plenamente válida porque podía existir un Estado con una concentración de funciones en los aspectos básicos como hacienda pública y manejo del ejército nacional; pero que no tocaba las autonomías de las regiones para el manejo de otro tipo de asuntos como el mismo manejo de la justicia o las relaciones con la Iglesia, (por ejemplo a nivel de las comarcas, de los arzobispados, de las feligresías, las funciones que tendrían los alcaldes o las autoridades locales, formas estas que fueron las últimas que el capitalismo pudo reducir, someter, para estructurar el concepto de soberanía nacional-popular).

En el libro de Karl Smitch, *Teoría de la constitución*, puede vislumbrarse de qué manera la soberanía nacional-popular, que tanto se reclama hoy, sólo pudo construirse abatiendo las autonomías locales nacionales. Por eso resulta tan difícil devolver el proceso, lograr que haya un reconocimiento de parte de la Nación-Estado de la tesis según la cual los municipios son soberanos y autónomos, las regiones. Un punto decisivo, por ejemplo, es el de la soberanía fiscal. Es decir, que una vez que el Estado-Nación ha logrado capturar para sí el derecho a tutelar y controlar los impuestos y la hacienda pública, no va a ceder fácilmente estas prerrogativas a los municipios y a las regiones. La Nación-Estado le arranca y cercena prerrogativas de manejo de administración que les correspondían a las comunidades locales, a los gobiernos regionales, a las provincias. Todo ello se centraliza en el Estado- Nación.

Respecto de la conceptualización de lo público y en relación con las anteriores tendencias históricas, en la últimas décadas ha sido conocido el punto de vista de Habermas a través de su opúsculo *Historia y crítica de*

la opinión pública (1962). En esta obra el autor de la escuela de Frankfurt critica, particularmente, la conceptualización kantiana, arriba descrita, sobre lo público. En especial, basa su argumentación en que Kant asume de forma idealizada el intercambio mercantil, propio de los circuitos económicos que Hegel denominaría luego sistema de necesidades, punto de vista que le sirve a Kant, y en general a los ilustrados, como constructo para justificar la ficción de universalidad en el ámbito de lo público; y equivaler así este campo con el espacio natural de los sabios, lectores; círculo en donde mediante la deliberación se lograría la razón ilustrada.

Habermas señala que tal visión resulta en realidad restringida sólo a una parte de los ciudadanos activos, puesto que, en su conjunto, la opinión pública aparecería en una forma más difusa, vaga, que la presunción del circuito relativamente estrecho de los “sabios deliberantes”. Quizás podría interpretarse este tipo de crítica como si en el siglo XVIII, la Ilustración, incluso en sus versiones más democráticas, no fuera capaz de romper la camisa de fuerza del denominado despotismo ilustrado.

En Europa, el nuevo sentido de lo público apareció acusadamente en el siglo XVIII, en la época de la Ilustración, básicamente en la exhibición pública de las personas que iban a ciertas diversiones y a través de prácticas sociales como las salas de teatro. En París, Londres, Roma y en general en las grandes urbes era signo de distinción asistir a ese tipo de veladas, tales como exposiciones teatrales, pictóricas, audiciones musicales, el café espectáculo, etc., donde se producía no sólo la representación de una estética del drama, de la relación actor-público, sino la cotidianidad de la relación entre las elites⁸. Estas fueron formas tempranas de la Modernidad en las que se empezó a usar lo público, en el sentido etimológico de *el público*; entendiendo por tal el espectador que asiste a ciertas funciones y representaciones, y se separa del resto de la comunidad; prácticas aristocráticas que la burguesía copia y que fungen ahora como prácticas de minorías ilustradas. Lo público apareció en dicho contexto como un espacio de sociabilidad diferenciado de manera nítida; pero la sociedad industrial posterior a la Revolución Francesa y a la Ilustración disolvieron esa posibilidad y la volvieron sutil, ya que los escenarios de lo público se convirtieron en accesibles a todos.

Adicionalmente, la crítica habermasiana implica que la identificación de lo político con lo moral (supuesto kantiano clásico) desconoce la naturaleza conflictiva y terrenal del citado espacio político, precisamente el real lugar de despliegue de la deliberación pública, que no sería en este sentido una catalizadora del consenso ilustrado sino el escenario de conflicto de intereses de clase.

Igualmente, en tal medida, Kant exaltaría mitificadamente el rol de la competencia. En este orden de ideas, Habermas repite las conocidas críticas de las escuelas neomarxistas frente al rol del liberalismo afirmando que éste es sólo un momento de la historia moderna, posteriormente liquidado por el *‘imperialismo y la centralización del poder político’*.

Ello nos conduce a una discusión de mayor importancia que he pretendido destacar a lo largo de las anteriores páginas y espero se refleje en el conjunto de este texto: se trata de la posibilidad de conciliar una postura que quizás caracterizaríamos con certeza como posthegeliana (desconociendo el lugar de encuentro entre lo ético y lo político que le corresponde al Estado de derecho, y en especial a sus versiones sociales y garantista, respecto a la necesaria construcción de un ámbito de la institucionalidad pública en términos del garantismo de los derechos individuales, en lo cual se conduce la discusión al terreno del liberalismo clásico.

El proceso civilizatorio de los últimos siglos —desde el XV— fue, en suma, con todas sus complejidades, un proceso de imposición de una sociabilidad: la europeo-occidental sobre el resto del mundo. Ésta responde a una combinatoria efectuada en primer lugar —históricamente— por el cristianismo que sincretizó los ejes medulares del pensamiento, la vida pública y la estética griega. Y la revolución científico-técnica de la Modernidad, desde los grandes descubrimientos y conquistas de los siglos XV y XVI, creó las condiciones de posibilidad de su expansión hegemónica, como la empresa del mundo eurooccidental, al tiempo que se movilizaba a causa de los intereses materiales de los mercaderes emergentes y de las grandes Naciones-Estado. La dinámica de dominación fue compleja dado que se basó en el uso de la fuerza (guerras de conquista y sistemas coloniales) y en el agenciamiento de la cultura y del *ethos* civilizatorio occidental para ganar las mentes de los colonizados (véase: E. Said, *Ibíd.*).

En América latina, desde finales del siglo XIX, a los partidarios de esta mimetización se les ocurrió justificarla con un término cargado de sentidos: cosmopolitismo. Enfrentando las reacciones del señorío patriarcal y del catolicismo hispanista que preferían la continuidad de las sociedades cerradas, autores como Sarmiento, Rodó, Vasconcelos, José Ingenieros, Bulnes y otros se arropaban bajo las banderas que ellos mismos nominaban tomando prestado otro término: positivismo. El liberalismo hizo posible la confluencia de esta adhesión con la fórmula preeminente del individuo como centro de los derechos y la juridificación.

4. LO PÚBLICO Y LOS DESAFÍOS DE LA MODERNIDAD

En este sentido, la Modernidad percibe a lo privado como un fin en sí mismo. Es decir, la sociedad de derechos liberal individualista, propia del siglo XX, como coronación de un proceso de cinco siglos, tiende a postular como su finalidad, como su *telos*, garantizar un ejercicio libre por parte de los individuos en la esfera privada. Podríamos parangonar esta constatación señalando que así como Kant habla del hombre como un fin en sí mismo, observaríamos la evolución del sentido de finalidad humana en el logro de la privacidad. La construcción de dicho ámbito resguardado sería la plasmación, auténtica, de la finalidad humana moderna.

El hombre se consolida en la sociedad moderna de los siglos XIX y XX a partir de una afirmación de su individualidad generando salvaguardas con respecto a lo público. Igualmente, se manifiesta y exalta una privacidad del hombre público, la cual se evidencia, por ejemplo, en la lucha por separar la representación social del político, del hombre de empresas, del hombre de los medios, etc., con respecto a su vida privada. Véase el caso tan discutido desde Max Weber sobre el carisma de los hombres públicos, particularmente aguzado en la segunda mitad del siglo XX por la puesta en escena de la imagen política a través de los *massmedia*: como el hombre público sabe que lo juzgan por lo privado, crea una privacidad artificial para poder mostrar esa privacidad artificial que le exigen los acuciosos ojos de sus electores y dirigidos, escondiendo detrás de tal privacidad artificial su verdadera privacidad. En dicho proceso se configura una suerte de doble privacidad: la que se exhibe deliberadamente, de

forma intencionada, y la real. Dicotomía a través de la cual el hombre público moderno se escinde. Podríamos indagar, con la ayuda de la psicología social, no solamente este caso —como una línea de exploración investigativa— de los hombres públicos que ejercen liderazgos; sino en el ciudadano anónimo, en el “hombre de la calle”, cómo existe esa doble privacidad: una privacidad construida como parte de su representación, es decir, una falsa vida privada, en tanto esa privacidad se convierte en parte de su representación pública (en los hombres de negocios, los profesores universitarios, en la gente frente a su barrio, frente a su mundo laboral, etc.). Es decir que muchas de las facetas de la vida privada: el auto que se posee, la casa donde se habita, el lugar donde estudian los hijos, dónde y cuándo se vacaciona, el tipo de esposa(o) que se tiene, etc., son, en suma, una serie de elementos aparentemente privados pero que, en el fondo, corresponden a un componente de la vida pública, porque son parte de la representación social. Hacen parte esencial, como lo diría Hegel, de la puesta en escena del *reconocimiento*, de la valoración y la afirmación de la personalidad en el contexto público.

Richard Sennett (1979), quien hace una profunda reconstrucción de lo público usando elementos conceptuales de la psicología social con el fin de discutir problemas tan específicos como los del narcisismo y el carisma en su relación con lo público y lo privado, sugiere, como lo veremos luego, que en últimas el predominio moderno del intimismo produce la “muerte” de lo público. Por ello resulta conveniente que discutamos si en verdad hay una caída del espacio público como resultado del dominio del intimismo, o si existen límites y condicionantes en relación con la anterior tesis de Sennett.

Así, cada vez con fuerza mayor, la comunidad se encierra en la privacidad y le da la espalda a los asuntos públicos; al punto que se evidencia un fenómeno: la huida de los formalismos de la red pública, presentándose una suerte de vuelta hacia lo privado y abandono de lo público. Sennett condensa su estudio en una tesis, en cierta medida discutible, según la cual el aislamiento aparece como condición previa de la privacidad y, por lo tanto, el dominio de la privacidad es la muerte del espacio público. El intimismo, dice Sennett, surge como resultado de un proceso de modernización que implicó la destrucción masiva del dominio público. Por ejemplo, las tecnologías electrónicas en

auge durante las últimas décadas (la televisión especialmente, pero cuéntense además las videocaseteras, la Internet y muchas otras nuevas tecnologías) ofrecen a las personas una alternativa de escape, pues ahora pueden disfrutar, desde su casa, su propia visión o relación con el mundo sin contacto físico, lingüístico, significativo. Las nuevas tecnologías permiten una selectividad y jerarquización del gusto a partir de un mismo medio electrónico; y establecen, incluso, la posibilidad de desconectarse de la programación masiva.

Recordemos, a manera de norma general, que cuando se habla de lo público como espacio de exposición existe un nivel concreto y altamente valorativo (en términos de intercambio social) cual es el reconocimiento⁹. Tal situación implica una gradación en términos de calificación y jerarquización social. La referencia a la conexión entre civilidad y sociabilidad expresa un sentido renovado de lo público, tanto en la configuración sociohistórica de jerarquías y distancias como en sus implicaciones dimanantes hacia el terreno político.

Sin embargo hoy —y desde hace unas cuantas décadas— precisamente con el advenimiento del postindustrialismo, el postmodernismo y la globalización, se ha cobrado consciencia en el debate intelectual, político y científico contemporáneo de la relevancia de la postura multicultural. Ello significa una crítica acerba al imperialismo cultural —y no sólo al político o al económico—, igual el reclamo del respeto a las diferencias, a los otros *ethos* contruidos en evoluciones sociales de larga duración, etc.

La tensión profunda de la actual mundialización está allí: ¿la innegable universalización del capitalismo por el orbe es correlativa al avasallamiento definitivo de las alteridades? Una sola verdad: la tecnociencia; una sola moral: el utilitarismo; una praxeología: la eficacia racional instrumental; una sola ontología: el *homo oeconomicus*?

Nuestro tiempo es, en esta perspectiva, un gran escenario de negociación-confrontación. En el campo de estudio que corresponde a las llamadas Ciencias del Management, se instala con sus especificidades este dilema. Aunque la emergencia de paradigmas alternativos al dominante está muy lejos de los logros en otros terrenos de la vida cultural (la política, el arte, las ciencias humanas, etc.).

A despecho de la consideración optimista de los ilustrados sobre las bondades de la deliberación pública, tanto en el proceso formativo de los ciudadanos como en la legitimación del orden político, a lo largo del siglo XX se ha visto

tergiversado dicho ideal por el papel enorme de los *massmedia*, a su vez manipuladores de la opinión pública y manipulados por los intereses de los grupos o elites dominantes, tanto públicas como privadas. De otro lado, el ideal del ciudadano deliberante, que reflejaba la utopía griega, e incluso, el republicanismo rousseauiano —tal como lo mostré en el capítulo anterior— no se ha plasmado en la sociedad contemporánea.

De esta manera la investigación implica delimitar los contenidos específicos del espacio público, que sólo los podemos aprehender a través del estudio de las maneras concretas en que se desarrollan dichas representaciones. Desde luego, existen contratendencias respecto a este problema de representación social; mecanismos de diferenciación en un momento, son de homogeneización en otro. Para lo cual habría que construir una semiótica de la vida pública, es decir, un estudio de los signos, significados y códigos que constituyen los ámbitos de la vida pública como escenarios de representación. No es lo mismo la representación de una sociedad cortesana que está plenamente jerarquizada y donde el solo vestuario establece un claro lenguaje de separación respecto a una sociedad liberal democrática donde, en teoría, todos nos podemos vestir igual. Desde luego, allí hay lecturas; por ejemplo, la diferenciación de las marcas (éstas son más sutiles, se aprende a leer la calidad de la ropa de la persona o incluso la gente es muy aguda para leer hasta el corte del cabello) de tal modo que muchas señas resultan fácilmente indicativas de segmentación y diferenciación social; pero son lenguajes que cada vez se han convertido en marcas de civilidad sofisticadas. Así, se adquiere a través de la resocialización grupal una aguda capacidad de lectura, relativamente rápida, de estos símbolos de representación.

Existe evidentemente toda una compleja mecánica expresiva del cuerpo, v. gr., las formas de cortesía moderna, los grados sutiles de denotación que marcan niveles de significación, tanto en el lenguaje discursivo como en el lenguaje corporal o en el vestuario, parte sustancial de la representación social. El médico con su indumentaria blanca, el ingeniero con su indumentaria semejante a la del operario; el antropólogo, en nuestro caso, disfrazado de hippie de los años sesenta, el *yupi* o joven ejecutivo; la típica ama de casa, el joven de clase alta, los adolescentes rebeldes, los punks, etc., en fin, cada persona inserta en grupos sociales, representa un papel que se incorpora dentro del

lenguaje corporal, del lenguaje discursivo y del vestuario. Obviamente existen vestuarios totalmente segregados del resto de la sociedad como el militar o el eclesiástico. Pero incluso este último tuvo que reducirse; fue derrotado en el siglo XX y realmente solamente acuden a él las altas jerarquías de la Iglesia o, en ciertos casos, de ritualidad muy significativos (matrimonios, bautizos, inauguraciones, etc.). En el caso de los militares, sí tienen claramente una separación en su vestuario con respecto al resto de la comunidad, por obvias razones de Estado.

Hoy en día existe una enorme complejidad en los mecanismos de representación. Así, la ciudad y su espacio público son escenarios de representación y de exigencia de derechos. Un lugar de múltiples encuentros, de sociabilidades. Igualmente existen espacios urbanos modernos que toman como modelo el esquema actual de la ciudad, vista como ámbito mundial por excelencia de sociabilidad, de civilidad, cuyos espacios de intercambio están restringidos o son semipúblicos. La ciudad actual en general está pensada (y habría que investigar más este tópico con arquitectos, viviendistas y psicólogos sociales) en términos de un intimismo; allí, el lugar de una vida pública no está delimitado. Ciertamente: el paseo por la ciudad popular no es una costumbre cultural; aunque todavía existen algunos lugares donde la gente se encuentra que son muy pequeños con respecto al conjunto urbano.

En el plano de la vida pública urbana que dimana hacia la expresión política, vemos que el modelo de la plaza pública es un paradigma ficticio, un deber ser artificial. Incluso movilizar multitudes hacia la plaza pública es muy difícil. Así, vemos cómo la representación política que acude al espacio arquetípico de la ciudad ha desaparecido al menos en sus formas primigenias. ¿Qué la ha reemplazado? Ya lo hemos visto: los *massmedia*. Quienes actúan en la vida política, o la analizan, saben muy bien que la clave del éxito está cada vez más condicionada a las posibilidades de acceder a los medios masivos de comunicación social. “Salir” en televisión, en los grandes periódicos y cadenas radiales. Quienes puedan acceder a estos grandes medios logran una representación y una puesta escena pública inmejorable. Adicionalmente, la manera como la imagen sea construida para el público que consume los medios es también algo decisivo. Una de las trazas singulares de nuestra época consiste en el predicamento según el cual el capitalismo liberal le dice a la

comunidad que los bienes están al alcance de todos, y en las posibilidades de todos el libre acceso a estos. ¿Cómo las tendencias hacia la frustración social se corresponden con el utilitarismo puesto por los medios o por la misma Modernidad, según el cual todos tenemos el mismo derecho de acceso a los bienes de la sociedad de consumo?

Este consumismo es la forma específica que adopta el paradigma universalista de la igualdad ciudadana. Es indudablemente el espacio por excelencia de lo público, en la vía preeminente, por supuesto, de la publicidad; es decir, la construcción deliberada, intencional, de objetos de gusto, vitales para que a través de su apropiación el individuo se reconcilie con el ser colectivo, lo que nos lleva al paradigma del uniformismo. Además, esta pulsión consumista no es problemática sólo porque le diga al consumidor que tiene que ser como las élites (o al menos imitarlas, asumiéndolas como un *deber ser*), sino porque genera en muchos espacios de la vida un paradigma inalcanzable para todos. Ello crea una esquizofrenia del espacio público: lugar de todos y ámbito de realización de muchos o de pocos, pero en donde, en todo caso, se presenta de forma dramática el fenómeno de la exclusión social, de la marginalidad. Vinculado a esto no debe olvidarse que existen poderosos mecanismos democráticos que vehiculan la opinión masiva, que reproducen el autoritarismo y la discriminación (por ejemplo exaltando el nacionalismo, la subvaloración racial, etc.).

El espacio público mantiene su postulado democrático en tanto se apoya en el punto de vista de ser un espacio de todos. Pero el problema de los contenidos del espacio público y la significación del espacio público es algo que no se resuelve únicamente por la cobertura o la extensibilidad del espacio. Puesto que surge también la posibilidad de que la representación no le corresponda exclusivamente a la elite y que el espacio público sea usado por las demás clases sociales. Incluso se pueden dar casos de sincretismo cuando clases y sectores de elite se apropian del lenguaje popular y de los gustos populares. En todos estos fenómenos de la vida pública se presentan una vasta gama de entrecruzamientos y canales de circulación, sentidos, etc., que merecen una indagación semiótica. Así, pudiéramos sintetizar este punto: hoy en día, el gran espacio de representación de lo público son los *massmedia*. Y estos evidencian

en su funcionalidad diferencias sustanciales frente a las distinciones jerárquicas de la plaza, el café, la sala de teatro, etc., propias de la sociedad ilustrada que le tocó en suerte a Kant. En el pasado, en tales escenarios la puesta en escena de la diferenciación de las elites era muy clara.

Piénsese en eventos contemporáneos propios del *star system* tales como la premiación de los Óscares, donde los artistas de la elite artística se diferencian del resto en la puesta en escena del *jet set* de la cinematografía; lo mismo puede verse en el caso de las exposiciones de pintura, donde una elite (la elite de los críticos, la de los compradores y los *bon vivants*) se diferencia del resto de los consumidores de arte; porque a diferencia del pasado, en la sociedad aristocrática, no son ellos ya los únicos consumidores: no son el único público. Mientras que en el siglo XVIII, el único público eran las minorías ilustradas ricas y aristocráticas que iban a ver teatro o escuchar música de cámara. En el siglo XIX y más aún en el siglo XX (una sociedad masificada), aparecen gradaciones y separaciones de los públicos. Ya no hay un solo público, sino muchos públicos y probablemente existen todos los públicos.

En síntesis, desde los tiempos de la Ilustración, ha cambiado el sentido político y cívico de lo público, para ser éste cada vez más el ámbito por excelencia del mercado, del intercambio y la sociabilidad reglada en un contexto de permanente diferenciación y, a la vez, aunque ello resulte paradójico, de homogeneización. La crisis de la Edad Moderna —las señales de su agotamiento— es en tan pocos ámbitos evidente como en la quiebra del universo de lo público. Las llamadas teorías “neoliberales” o, expresadas de manera más exacta, los “liberalismos libertarios” encuentran puntos de confluencia con las llamadas tendencias postmodernas precisamente en su acerba crítica al papel del Estado —y junto a él, otras instituciones del ámbito privado— que surgen como instancias que se abrogan para sí la representación cuasitotal, la hegemonía de lo público.

El retorno a una teoría filosófica que reivindica el papel de la subjetividad no esquematizada en torno de una razón fundante o de un sujeto racional sino que alternativamente involucra múltiples sensibilidades, potencialidades del gusto, redefiniciones del universo de la política y de las antiguas fundamentaciones contractualistas, etc., recoge indudablemente la experiencia del final del siglo y

redefine el papel de lo público y lo privado en términos tales que la distinción kantiana recobra, ciertamente recontextualizada, utilidad analítica. La función pública del hombre de Estado, de las burocracias impersonales, es sin duda el espacio de la privacidad, donde se manifiesta hasta ahora la imposibilidad de ocupar simultáneamente el doble rol de sujeto público y privado. ¿Cómo distinguir la opinión personal de una oficial del ejército o de un ministro sobre los temas de orden público, frente a su rol institucional?

Sin embargo, se ha venido avanzado en la recuperación del espacio de la deliberación pública para el enorme grupo social que constituye el funcionariado. Véase, por ejemplo, en el caso colombiano la permisibilidad para que los funcionarios de nivel medio y bajo puedan ejercer sin restricciones significativas la militancia política, algo vedado en el pasado dentro de nuestra ritual doble moralidad (ya que en verdad todos los funcionarios públicos han sido, sin excepción, hombres políticos o que ejercen las formas clientelazadas de la política). O tómese en cuenta el papel de las distintas ramas del poder público que deliberan entre sí, bajo el principio de la construcción de poderosos frenos y contrapesos, al absolutismo del poder de Estado. Fenómeno que por cierto, gracias al predominio de un hegemonismo heredado del Frente Nacional, los colombianos, después de la promulgación de la Constitución de 1991, hemos entrevisto, equivocadamente, como una situación indeseable o caótica, cuando se trata precisamente de lo contrario: crear el orden social e institucional como un proceso de equilibrio funcional entre intereses y puntos de vista diversos. Así, incluso en el ejercicio de la función institucional, donde Kant veía como algo normal la restricción a las pulsiones deliberativas de los individuos, hoy se avanza en la conformación de un renovado garantismo.

De otro lado, el discurso político predominante en nuestro contexto insiste en la limitación, en las insuficiencias de la democracia representativa. Y en la necesidad de un recambio o renovación del ejercicio de los derechos deliberativos de los ciudadanos en términos de la participación de la comunidad en el proceso mismo de implementación de las políticas públicas. Con ello se busca romper la separación entre la sociedad civil y el Estado, entre los niveles de lo público y lo privado.

Hasta dónde este supuesto constituya una utopía es, desde luego, una temática objeto de acres dimensiones que no pretendo plantear aquí. Pero,

en la medida en que la teoría política no se limita a describir una realidad sino que pretende ofrecer alternativas de mejorabilidad (es decir, estatuir un *deber ser*) aparece el problema de la configuración de una opinión pública madura, libre hasta donde sea posible de las censuras e imposiciones de los poderes establecidos, como un mecanismo civilizatorio, creador de equilibrios, de fuerzas que canalizan los conflictos de intereses, nunca originados en la ignorancia —como ingenuamente se cree— sino en el saber interesado. En dicho programa político veo la funcionalidad y la actualidad de la reflexión kantiana sobre los usos de la razón deliberativa.

5. LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Como lo advertíamos líneas atrás, la ciudad como espacio de reconocimiento o exposición pública, fue característica del siglo XVIII. Confróntese, en este sentido, la mayoría de las crónicas históricas en las cuales se ha podido constatar este fenómeno en América Latina. Desde muy temprano los españoles se cuidaron de construir ciudades a imagen y semejanza de las europeas. A quienes vivimos en siglo XX, en medio de urbes anarquizadas, nos cuesta trabajo creer que la ciudad latinoamericana fue planeada y diseñada con una semiótica pública deliberada. Los virreyes y, en general, las autoridades coloniales, tenían que someter a la aprobación de la corona española los planos y trazados de las ciudades del Nuevo Mundo. La ciudad española construida en América hablaba un lenguaje arquitectónico: estaba diseñada en términos de una plaza, una iglesia con su sacristía, la sede de los poderes jurisdiccionales correspondientes; y en el resto del cuadrado vivía la aristocracia citadina compuesta por los vecinos de mayor prestancia. Luego, la ciudad se extendía en cuadrículas en las que a mayor distancia era menor la prestancia social de los habitantes. En la plaza principal había posibilidades de resguardo militar, puesto que también las ciudades eran construidas como fortalezas militares. Además, la plaza fue el lugar por excelencia que constituía el ámbito de lo público, donde se realizaban las festividades religiosas, la entrega del mando de un virrey a otro, la posesión de las autoridades locales en las provincias; donde se realizaban en ocasiones solemnes misas campales, se hacían los jolgorios y ocurrían las revoluciones. Es decir, en la historia latinoamericana no se puede pensar la vida pública sin la

plaza. Hoy en día es un arcaísmo hablar de la plaza pública; pero desde mediados del siglo XX, hasta remontarnos a la Colonia, la plaza pública fue el espacio de sociabilidad más importante.

En síntesis, la ciudad ha sido un espacio de exposición en que se ha representado y escenificado el drama cotidiano de la vida pública, lo que explica la función del paseo ciudadano. Pensemos en la Colombia, en la América Latina de los años sesenta hacia atrás; ¿qué hacía la gente al acabar la jornada de trabajo?, pasearse por la plaza pública. Este era el lugar de encuentro, la conquista amorosa, el lugar del intercambio social, reconocimiento de jerarquías; mientras que el café de la plaza pública fungía como el lugar de los negocios. Han sido nuestras ciudades vividas, históricamente hablando, como espacios de exposición y diferenciación.

¿Cuándo puede señalarse que este fenómeno de exhibición y marca civilizadora en las ciudades se disuelve? Ello ocurre en nuestros tiempos y una causa evidente ha sido el excesivo crecimiento de la urbe. En el siglo XIX, en Europa la urbe se volvió tan grande, que las calles de la ciudad ya no fueron el espacio del reconocimiento público, comparadas con las ciudades más pequeñas y manejables de los siglos XVII y XVIII. En nuestro caso, las pequeñas ciudades aún son espacios de reconocimiento, pero otras razones hacen que en ellas no se repita la situación anteriormente descrita. En parte, porque los medios de locomoción varían: el paseo de la exhibición ya no es directo, a través de una caminata, sino que está mediado por el automóvil como artefacto de comunicación y representación. En las grandes ciudades de la sociedad industrial y mercantil, el espacio público se vuelve anónimo. Es muy difícil diferenciar y crear jerarquías a partir de la representación en los espacios públicos. Al menos en nuestro contexto específico, mientras la ciudad aparece como un espacio de reconocimiento de lo público en la época colonial y la primera época republicana, ya no lo es en la sociedad modernizante o en tránsito hacia la Modernidad. Pero esto no es, desde luego, algo absoluto. Indudablemente, existe una diferente valoración de los públicos: quienes van a la *Media Torta* de Bogotá para escuchar a un cantante popular, a través de este acto de exhibición pública se ubican en un segmento de la sociedad; en tanto que si se asiste a una presentación del mismo cantante en un hotel o centro nocturno de lujo, ello determina la pertenencia de un público de otro segmento social. Esto es así por cuanto el ámbito público

es un escenario de representación, donde de manera cada vez más sutil o fina se construyen diferencias sociales. Esta puesta en escena que se evidenció a partir de la Ilustración posteriormente se profundizó con la masificación del espectáculo público.

Sin embargo, en América Latina no ha desaparecido del todo la ruralización de las ciudades y las costumbres (Veliz, 1972); el populismo en América Latina ha tenido tanto arraigo social, pese a la modernización y al despoblamiento del campo, sobre la base del discurso carismático del caudillo que le habla al campesino, y aunque éste ya no lo es porque vive en la ciudad, posee una cultura política campesina. Entonces coexisten una ruralidad y prácticas sociales modernas en relaciones a veces muy sórdidas, principalmente en las barriadas, en la medida que el obrero, el emigrante en su segunda o tercera generación va integrándose hacia la civilidad urbana y cambian tanto sus gesticulaciones como su cultura (cfr. Varela, 1995a). Así, incluso la violencia, en el pasado directo, se convierte en una violencia parcialmente simbólica. El campesino hace uso de la violencia del cuerpo, de la agresión, mientras el hombre de la ciudad en su vida privada tiende a usar (claro que en nuestro país no es tan exacto esto) la violencia simbólica del lenguaje; es decir la agresión verbal y la capacidad sofisticada de subordinar al otro a partir del lenguaje (cfr. Basil Bernstein, 1978).

Veamos ahora el lugar, en este fenómeno, de los medios masivos de comunicación social. El lugar del espectáculo aparece primordialmente en la televisión y, en segundo lugar, en los demás medios públicos de difusión: radio, prensa, revistas, folletines, etc. Sin embargo, los *massmedia* no logran reproducir de una manera adecuada las distinciones que correspondían a los escenarios ilustrados (la sala de concierto o de teatro en la sociedad en transición hacia el industrialismo), porque los *massmedia* están dominados por una lógica hiperactiva muy fuerte: la del mercado, y mercado en la sociedad de masas es básicamente mercado popular.

Jesús Martín Barbero (1995) muestra cómo en la cultura popular las clases populares hacen una lectura y una reelaboración de la televisión y los medios masivos, una relectura a nivel de los sectores populares e incluso muchas veces se logra la utilización de los medios para fines totalmente diferentes. Un caso muy interesante que sugiere Barbero se dio en el Perú con la utilización del radio parlante. En particular, las mujeres en las plazas de mercado utilizaron la radio

para solucionar sus problemas, además, lo popular (como el mercado popular es el mayoritario) se vuelve un objeto deseable de representación social.

Ahora bien, también existe un movimiento de reconocimiento de lo provincial, por ejemplo, con el descubrimiento de que los mejores literarios nuestros están en las provincias. Se empieza a ver una tendencia global en América Latina, los brasileños comienzan también a elaborar y presentar en sus telenovelas elementos que permiten la expresión de sentidos regionales, costumbres y formas de ser de lo popular que empiezan a admitirse como válidas. Es la misma gente viéndose representada. O, en ese mismo sentido, piénsese en la extensibilidad del impacto de la salsa, que hace 30 ó 40 años era una música marginal y sórdida; o tómese en cuenta la extensibilidad de los gustos en Bogotá sobre los vallenatos y los merengues, originalmente música popular de provincia.

Incluso, vemos fenómenos bien difíciles de comprender como el hecho de que ciertos programas pudieran sostenerse, debido a su público selecto, a pesar de que su *rating* fuese muy bajo. Siendo sectores pudientes o intelectuales quienes los sintonizan, resultan excluidos de la programación en la TV y la radio, porque se mide homogéneamente el público y por lo tanto se toma el rasero de la ama de casa que ve telenovelas y programas sórdidos, o el gusto del habitante de barriada (que es quien más ve televisión). Así, a la televisión o a la radio —noticias o la radio que entretiene— les queda difícil ser un escenario adecuado para la jerarquización social, en el sentido elitista antes descrito. Aún más, si se toma en cuenta otro fenómeno: quien que se presenta en la televisión, no se puede ufanar de pertenecer a elites; tiene por el contrario que construir un discurso democrático liberal enfatizando un interés general en su acción. Por ello, los capitalistas, en la publicidad masiva, aparecen como benefactores; las empresas y sociedades anónimas tienen un estilo de publicidad que pudiéramos llamar subliminal, consistente en anunciar indirectamente sus productos a través de un mensaje que enfatiza en torno de bienes comunes; vemos a diario a bancos y corporaciones financieras anunciando la defensa de los bosques; compañías que se lucran con los niños, pues son ellos quienes consumen sus bienes, patrocinando campañas para la defensa de los menores; a grandes firmas papeleras o madereras defendiendo en su publicidad los bosques y las aguas que ellos depredan, etc. El mensaje no puede ser directo, porque hay

un inhibitorio en relación con la capacidad que tiene el medio de masas cual es la capital suposición de actuar con el fin de lograr el consenso del *gran público*.

Es decir que los medios masivos de comunicación social no permiten establecer una gradación tan tajante entre el público segmentado que reproduzca jerarquías sociales. Y esta es, a su pesar —o sin que sea algo consciente— una labor democratizadora de los medios. Desde luego, este no es un fenómeno absoluto y existen salvedades: por ejemplo, la publicidad que establece como móvil el adquirir un estatus diferenciado. Como contrapunto a lo anterior, diríamos que el medio masivo posee un límite inmanente, ya que establece un rasero uniforme y bajo. Y en ese sentido, la televisión y los otros medios masivos generan grandes dificultades para elevar las características cualitativas de la cultura popular. Pero esto es objeto de otro análisis y simplemente lo menciono para mostrar cómo este mecanismo no actúa de manera uniforme (B. Berger y T. Luckmann, 1968).

En otros campos operan mecanismos de publicidad en los que es reconocible un hito inalcanzable para la mayoría, pero que no se pone como tal. Un ejemplo en tal sentido es el paradigma racial, la abominación establecida en términos de que la “sociedad” es de los rubios. Un artículo de la revista *Time*, publicado en 1993, hace una reseña de la propaganda de la televisión mexicana y se pregunta “¿México rubio?”. Cualquiera que llegue a la ciudad de México y vea un canal de televisión creería que está en Suecia. Todos los modelos, todas las personas que salen en la pantalla son rubias, pero en la calle el observador encuentra una sociedad abrumadoramente compuesta de indios y mestizos, en la cual sólo el 10% de la población es blanca y de ese 10%, sólo el 3 ó 4% es realmente rubia. Eso constituye un paradigma incesante en la publicidad latinoamericana. En realidad, no hay nada más indignante que ésta afrenta a nuestra identidad constitutiva, desde el punto de vista de la pluralidad étnica y racial.

6. EL SENTIDO POLÍTICO DE LO PÚBLICO

Quiero señalar ahora otro punto frente a lo público y es el verlo como espacio para el ejercicio de derechos sociales y políticos. En este orden de ideas, una primera conceptualización de lo público propone que este es un ámbito universal. Véase el caso citado de la circulación por las calles como parte integral del espectáculo público de la representación. *Ser reconocido* y

reconocer son potencialmente elementos constitutivos de todos los miembros de la comunidad. Por lo cual nos explicamos el hecho de que muy pronto la libertad de locomoción se convirtió en libertad de expresión de derechos sociales y políticos.

Hay trabajos muy interesantes en este sentido de la historiografía moderna sobre lo que llaman *revuelta de la turba popular*; particularmente se refieren al hecho de que muchos de los grandes estallidos de cólera popular en Europa en los siglos XVIII y XIX se pudieron presentar teniendo como escenario las grandes ciudades. Hasta el siglo XVI, en efecto, las revueltas populares eran fundamentalmente revueltas campesinas, estallidos de cólera rural, a veces patrocinados por intereses feudales, otras veces espontáneos y supremamente destructivos por cuanto el campesinado ha sido una clase social que por sus condiciones de vida, como diría Hegel, como rebelde se expresa en su pura negatividad, porque carece de capacidad para construir una alternativa social. El campesinado, en general, opera como una fuerza conservadora en el sentido de que es salvaguarda principal de tradiciones y costumbres. Los campesinos, a diferencia de lo que el marxismo ha creído en el último siglo, no tanto actúan como una fuerza revolucionaria sino como una fuerza que defiende un cierto orden. Veamos ejemplos concretos: el papel de las masas rurales en el caso de Irán e Iraq, en el respaldo al gobierno de los musulmanes rechazando la modernización industrial occidental; lo podemos ver también en el caso de Rusia y de los países de la antigua Unión Soviética, donde las fuerzas que respaldaron al Partido Comunista dentro de su base de adherencia eran las fuerzas rurales, mientras que en las ciudades se gestó todo el movimiento para hacer un trastorno del orden social.

La ciudad y el espacio público urbano han sido —en los últimos tres siglos— ámbitos de la expresión revolucionaria popular en la forma de la rebeldía espontánea o como un movimiento político dirigido. Casos clásicos: la Revolución Francesa, una revolución en París; la Revolución Bolchevique en Moscú y Leningrado, como la llamaron después. El modelo de la insurrección militar y la toma de la capital de una ciudad o un imperio era una demostración de que el espacio de lo político se definía fundamentalmente en el ámbito de vida pública de las ciudades. Nuestra historia, sin embargo, muestra variantes frente a este modelo: los latinoamericanos hicimos una revolución en el

siglo XIX que fue predominantemente rural, pues el desenlace de la revuelta promovida por Bolívar y los líderes patriotas no se definió en las ciudades. Y a lo largo de la vida republicana del siglo XIX las luchas armadas, las guerras civiles, no se definían en las capitales. Éstas fueron lugares donde se cimentaba y reagrupaba el nuevo orden, el orden revolucionario, o, en algunas ocasiones, el orden restauracionista. Pero un indicio muy interesante es que si se inicia el estallido a través de revueltas urbanas. Son las ciudades quienes protagonizan el grito de independencia: Mariquita, Ambalema, Cali, Buga, Popayán, Cartagena, el propio Socorro, Cúcuta; hay unas trece ciudades en la Nueva Granada que están al frente de la emancipación. Pero, por las características de la sociedad colonial y republicana del siglo XIX, el escenario de la confrontación no fue tanto la ciudad, sino el campo.

Es sintomática, sin embargo (ya entrados en el final del siglo XX), la medida débil en la que la protesta popular urbana se manifiesta. Nuestra sociedad posee, en términos comparativos, muy poca protesta popular urbana. ¿Qué pasa entonces con los movimientos sociales que surgen a veces por algún tipo de confrontación, es decir, que, en un momento dado, surgen como expresión, así sea aislada, de conflictos? El problema es que se disuelven. Los movimientos sociales han atravesado en Colombia por una etapa de guerra muy violenta. La década de los sesenta fue la década, en cierta medida, marcada por movilizaciones populares; un periodo donde había posibilidad de protestar, pero después —en la década de los setenta— se generan enfrentamientos fuertes y se da un fuerte retroceso de los escenarios de la calle y la plaza, del desfile, como *topoi* de protesta civilizada. Dicho de otro modo, estamos viviendo la misma etapa que sufrió la Argentina y otros países del cono sur, durante los regímenes militares, donde muchas pulsiones sociales se prohíben y autocensuran porque hay un gran miedo social y una introyección del ámbito de lo político.

Es en nuestro caso, una consecuencia larvada por la suciedad de un conflicto político, gangsteril, lumpenizado. ¿Cómo pudiéramos manifestar esto en términos conceptuales? Es cierto: existe sin duda intolerancia estatal, la cual se apoya en la inexistencia en nuestra tradición de una cultura política que legitime la protesta urbana pacífica. Y, al mismo tiempo, vivenciamos intolerancia de las fuerzas paraestatales y de sectores de la propia sociedad civil que entran a

intervenir de manera violenta contra quien proteste o se oponga a sus intereses y designios. Así, la expresión civilista —utilizando los rituales propios a la civilidad— se anula pues ¿qué es una protesta urbana? El típico mitin callejero es una exposición de simbolismos: desfile, escenificación, teatralización de la vida política a cargo de actores que son los marchantes ante un público, la comunidad, que los observa. Pero tenemos rasgos autoritarios expresados en la recurrencia con la cual la protesta ciudadana es inhibida o reprimida. O, cuando esto no ocurre, la gente no sale porque les preocupa mucho la seguridad por las mil cosas que pasan. Ahora bien, el que la represión debilite la protesta popular no es una explicación suficiente del fenómeno, porque en otras sociedades logra aflorar la protesta popular urbana aún en condiciones de represión. Este es un tema muy complejo que no podremos en estas líneas elucidar. Pero lo que quiero mostrar aquí es como la ciudad y su espacio público son escenarios de representación y de exigencia de derechos. Un lugar de múltiples encuentros, de sociabilidades. Veamos ejemplos que muestran una cultura popular divergente a ese modelo: cuando se recorren los barrios populares de las ciudades latinoamericanas, las barriadas de invasión, no se encuentran plazas o lugares diseñados arquitectónicamente como espacios de sociabilidad, no hay lugares de encuentro de la comunidad. Obviamente en las zonas antiguas se manifiesta la pervivencia de una ciudad vieja hispánica, donde sí existen tales ámbitos. Además, hay una ciudad republicana que tiene una identidad y que corresponde también al trazado español, con similares rasgos.

Finalmente, existen espacios urbanos modernos que toman como modelo el esquema actual de la ciudad mundial, cuyos espacios de sociabilidad son restringidos o semipúblicos. La ciudad actual, en general, está pensada (y habría que investigar más este tópico con arquitectos, vivendistas y psicólogos sociales), en términos de un intimismo; allí el lugar de una vida pública no está delimitado. Ciertamente el paseo por la ciudad popular no es una costumbre cultural, aunque todavía existen algunos lugares donde la gente se encuentra, pero son muy pequeños con respecto al conjunto urbano.

Al respecto, apoyémosnos en una disciplina relativamente reciente: la criminología y, particularmente en las variantes de ésta, que se han ocupado del control social. La idea básica de la nueva criminología es que una sociedad se puede leer desde la Historia o se puede ver a sí misma desde el presente

en función de lo que resulta criminalizando. Es decir, qué considera válido y legítimo y qué considera una transgresión; y al mismo tiempo mirar cómo las sociedades, al estructurar este horizonte —la separación entre lo legítimo y lo punible— construyen el orden social a través de mecanismos de control. Un mecanismo de control, por ejemplo, típico de las sociedades autoritarias tradicionales es el patriarcalismo, el poder de un padre de familia que no sólo maneja su familia pequeña, ya que el patriarca es una especie de gobernante de un clan o semiclan. Quien elabora un modelo de jerarquía y orden basados en elementos de respeto y subordinación que no se pueden poner en discusión con elementos morales muy claramente definidos, que aparecen como el modelo desde el cual se reproduce la misma sociedad. Se postula que el Estado sería una forma de estructuración del poder, correspondiente o equivalente al que el padre tiene sobre los hijos¹⁰.

En realidad, ocurrió lo contrario. El Estado organizó a la sociedad, la familia, y delimitó claramente el lugar del patriarca y la estructura de dominio propia de la sociedad rural y campesina. Ello ocurrió en España, en América en los siglos XVI, XVII, XVIII; en Europa desde el siglo XVI, más o menos, hasta final del siglo XIX. Es decir que el Estado sometió como ámbito de reglamentación y de control social a las esferas anteriormente tuteladas desde una perspectiva patriarcal (privatizadas) de la familia y la comunidad rural. De donde surgió un nuevo modelo según el cual el orden social pasaría por el orden público. Hay que referir aquí igualmente las conocidas y ya citadas historizaciones de la rebelión urbana. Estas acciones fueron elementos que obligaron a darle un tinte político al control del espacio público. Cuando se vive en las grandes concentraciones urbanas, para todo Estado es indispensable la creación de una estructura de tipo preventivo, y las policías corresponden a ese período y a tales tareas. Tal desagregación entre el ejército como defensor de la Nación (Estado vigilante de las fronteras) y un cuerpo armado destinado al orden interno, claramente provino de las contradicciones y tensiones que vivieron las sociedades en el proceso de delimitación de las esferas de sociabilidad públicas y privadas.

Hay además elementos, no de tipo político sino del orden social y socio-cultural, que llevan al Estado a intervenir el espacio público. Por esta razón no hay ciudad importante que no tenga normas sobre uso del mismo. Precisamente, nuestra discusión en una ciudad como Cali se basa en que estas normas no sirven

puesto que no hay espacio público respetado, puesto que se manifiesta como rasgo dominante su privatización. La gente del común, los empresarios y los propios organismos estatales, se apoderan de calles, parques y demás ámbitos del espacio público. He observado, por ejemplo, contratos en los cuales vendedores ambulantes (buhoneros) “venden” el andén sobre el que ejercen posesión y tratan de registrar dicho traspaso en notarías. Confróntense igualmente las demandas judiciales a personas que usufructúan un parqueadero usurpando un espacio público, no para retornarlo a la comunidad, sino alegando pertenencia privada legítima (J. Romero, 1976).

En Colombia, como en muchos otros países, existen reglamentos sobre el uso de antejardines y zonas de uso común que, ubicadas en el contexto de propiedades privadas, son parte del espacio público; pero buena parte de las viviendas y locales comerciales asumen dicho espacio como privado estableciendo cerramientos que impiden su visualización y disfrute comunitario. Incluso multinacionales productoras de bienes de consumo colonizan las áreas públicas de las ciudades con vallas de publicidad y casetas de ventas que no pagan impuestos y que nadie les ha asignado. En fin, se intenta validar un derecho privatizado sobre espacios que son de todos. Si se asume que esos espacios se han privatizado lo que hay es una colonización incesante de lo público hacia la esfera privada.

Pero espacio público no solamente son las calles; es igualmente el ámbito de los medios de comunicación, que sin ser propiedad de todos, sí son por excelencia hoy en día lugares de articulación de lo público y lo privado, paradigmas de las señaladas sociabilidades macro. En ese sentido, es un derecho público el derecho a la libre información, al punto que se lo plantea constitucionalmente, lo que implica, por ejemplo, que el dueño de un periódico o cadena radial, o el Estado —si es el dueño de la televisión que hace concesiones de la misma a las productoras privadas— debe establecer, en condiciones de igualdad, el acceso de los particulares a la propaganda de los artículos y los servicios que se consideren legalmente establecidos en la sociedad.

La libre información es, por lo tanto y desde un punto de vista ontológico, una potencialidad. Se tiene un derecho no cuando se lo ejerce necesariamente, sino cuando existe la posibilidad de ejercerlo. No todo el mundo concurre a gozar de los mismos derechos. Todos tenemos derecho, por ejemplo, a ir

los domingos a los sitios de recreación públicos: ríos, parques, playas, etc. Sin embargo, si toda la población fuera a los mismos sitios en forma simultánea habría que limitar este derecho, porque llegaría un momento en que no se podría permitir el acceso, produciéndose una limitación del derecho.

De allí que el derecho siempre esté visto en términos relativos. Puedo tener derecho al ingreso a la educación superior pero no podemos esperar que la totalidad de los bachilleres ingresen. Ello sería una utopía. No se plantea como frustrante para un régimen social que no permita a todos los egresados de la secundaria ingresar automáticamente a la universidad. ¿Dónde estaría la validez del derecho igualitario al acceso? En los exámenes de Estado realizados sobre la base de condiciones equilibradas que midan aptitudes y conocimientos. La igualdad, en realidad, es siempre relativa. Si se tiene el mismo derecho a aspirar a que los niños ingresen a un ballet, tal condición estará limitada por las restricciones físicas, v.gr., el biotipo exigido por el propio arte del baile: el tener determinada estatura, los pies de una forma dada, etc., lo cual se concreta en pruebas de admisión a las que acceden favorablemente quienes posean las destrezas requeridas. Así, el derecho consiste en la posibilidad igualitaria respecto a un patrón universal; y se ve, al contrario, un privilegio, allí donde no existan patrones de universalidad en la posibilidad del disfrute del mismo. Y en tal sentido lingüístico decimos que un servicio es público, aludiendo a que la totalidad de los ciudadanos pueden disfrutar del mismo. El servicio de telefonía es público porque no se le prohíbe a ningún ciudadano que pueda acceder a él. El derecho a la información es igualmente un derecho público, porque todo miembro de la comunidad puede reclamarlo; pero esto no significa que no tenga límites. Se evidencian si injurio al informar o puedo inhibir una información porque viola mi privacidad.

Igualmente en otros terrenos se manifiestan también salvaguardas frente a lo público. En el derecho norteamericano se prohíbe en muchos Estados tomar fotos de las audiencias. De los juicios norteamericanos publican los periódicos y la TV retratos artísticos y no fotografías, lo que constituye un arcaísmo, porque no se podía reproducir en público la audiencia que, a pesar de ser pública, está circunscrita respecto a su publicidad. Otro ámbito de restricción ocurre cuando las informaciones violan secretos de Estado. Y en este último sentido existen muy

precisas normas, tales como el manejo de presupuesto de defensa, la política de seguridad interior, que en la mayoría de los Estados modernos está exceptuada del derecho de la información. Ningún Estado-Nación discute públicamente cómo gasta los recursos de defensa porque se supone una cláusula de supervivencia del Estado. Pero ello no implica que el derecho, como generalidad, a la información, no se pueda ejercer.

Llegados a este punto vemos a lo público no como generalidad sino en el terreno específico problema de la publicidad. La publicidad puede ser vista como un ámbito de extrañamiento. ¿En qué sentido? El extrañamiento es la condena de la comunidad sobre el individuo. La pena más fuerte que las sociedades primitivas hacían de quien transgredía una ley o una norma colectiva era la discriminación, que pudiera ser pasiva (el rechazo total que llaman Freud y los antropólogos de comienzo de siglo, tabúes). El extrañamiento, como expulsión, era la salida coactiva del individuo respecto a la comunidad y en todo caso eran eventos públicos. En otro escrito (Varela, 1995), he referido el origen de la expresión “bandidismo”, que posee una doble acepción en inglés (*band*), el grupo como banda y el bando como enseña o notificación pública. Dichas bandas recorrían las villas denunciando delincuentes, leyendo proclamas, notificando tributos. Este punto es muy importante recordarlo porque en la justicia que realiza el Estado se mantiene en buena medida el elemento de lo público. Es decir, la notificación universal que incorpora en la publicidad dos formas de condena: la condena justicial directa, el tamaño de la afrenta visto desde el Estado y sancionado como multa, cárcel, destierro, pena de muerte, etc., y el tamaño de la condena visto desde la afrenta moral que la comunidad hace.

¿Cuál es la lógica que gobierna todo ello? La reacción de sobrevivencia del Estado y la sociedad sobre el factor discriminado. Es la historia de la persecución a los herejes, las minorías étnicas, los enfermos, los extranjeros, etc. Siempre hay una especie de reacción, no desde el punto de vista moderno o liberal individualista, sino desde el punto de vista del derecho de la comunidad como un ente gregario a defenderse a sí misma de amenazas potenciales: la enfermedad, la locura, las desviaciones sociales. Aún en la sociedad moderna subsiste una tendencia a discriminar, romper y vulnerar lo privado, porque cuando hay una separación se disuelve la privacidad en el sentido utilizado en este texto. Surge otra privacidad: privacidad, carencia o ausencia de derechos.

Igualmente en otros campos se aplica una suerte de secreto que semeja la reserva sumarial. Por ejemplo en la medicina, a los pacientes se les atiende llevando registros, historiales clínicos que tienen un carácter confidencial. ¿Hasta qué punto una historia clínica puede ser privada? ¿En qué momento o bajo qué argumentos las autoridades clínicas pueden develar esta privacidad? ¿Qué pasa con los pacientes enfermos de sida vistos como una amenaza al orden social? ¿Cuáles en estas circunstancias serían los límites de la privacidad? En las sociedades antiguas e incluso en la Modernidad, las cárceles, hospitales, asilos, batallones, etc., son en su conjunto instituciones de reclusión discriminatoria, como si sus “internos” portaran enfermedades sociales. La privacidad, es en dichas instancias, una privacía, una segregación donde la sociedad avecinada actúa bajo la compulsión colectiva del extrañamiento. En este sentido, vale la pena subrayar la tesis de Michel Foucault quien en su ensayo *La verdad y las formas jurídicas* sintetizó una transición desde la justicia retributiva, señorial, hacia la justicia moderna.

“Las prácticas judiciales –la manera en que, entre los hombres, se arbitran los daños y las responsabilidades, el modo en que en la historia de Occidente se concibió y definió la manera en que podían ser juzgados los hombres en función de los errores que habían cometido; la manera en que se impone a determinados individuos la reparación de algunas de sus acciones y el castigo de otras, todas esas reglas, si se quiere, modificadas sin cesar a lo largo de la Historia– son algunas de las formas empleadas por nuestra sociedad para definir tipos de subjetividad, formas de saber, y en consecuencia relaciones entre el hombre y la verdad que merecen ser estudiadas” (M. Foucault, 1991: 17).

Resulta interesante además su análisis por cuanto anuda el problema del juicio como institución social con la búsqueda de la verdad, la cual se obtiene por medio de la confesión, la indagación (que por supuesto en muchas ocasiones ha incluido la tortura) y la prueba, procedimiento que legitima el fallo sancionatorio o exculpatorio de la institución social, privada o pública que se encargue de la administración de justicia. Foucault, de otra parte, sintetiza de forma penetrante la naturaleza de la justicia premoderna, señalando que, en esencia, esta es una justicia de tipo retributivo, fundada sobre

la reparación automática, valga decir, sobre el automatismo de la pena (*Ob. Cit.*: 71). Los procesos de juzgamiento premodernos fueron básicamente rituales donde el juez no atestiguaba sobre la verdad, sino sobre la regularidad del procedimiento. En el sistema feudal aparecería una doble tendencia justicial. La concentración de la capacidad coactiva en manos de los más poderosos, los señores, los nobles, los caballeros, con lo cual apareció una forma de privatización de la justicia que consistía precisamente en que los nobles privaron al pueblo llano de su capacidad de ejercer la violencia y en segundo término concentraron el poder sobre los litigios judiciales, impidiendo que éstos se desenvolvesen espontáneamente entre los individuos.

Recordemos que Foucault caracterizó la moderna sociedad burguesa como una sociedad disciplinaria, constituida por una red paralela de poderes reclusorios: cárceles, escuelas, hospitales, asilos, panópticos, fábricas, cuarteles militares, etc, y que el pensador francés le otorgó la paternidad de dicho sistema opresivo moderno a las teorías del jurista y publicista inglés Jeremy Bentham¹¹. El criminal es, visto por la teoría liberal, como aquel que perturba la sociedad, que se convierte en virtual enemigo de la patria, de la soberanía popular. Por lo tanto, su emanación política, el poder público, asume de suyo la iniciativa de castigar al criminal y no sólo a quien se rebela políticamente sino, en general, a todo elemento antisocial que se aparte de los imperativos legales del orden público constriñendo de este modo el universo de lo privado en campos tan vastos como la violación del derecho a la propiedad, las normas de los contratos, los imperativos legales que plasman una moralidad dada por ejemplo la bigamia, la infidelidad, el estupro, etc.

En este sentido, resulta claro que al asumir el Estado moderno el cuidado de los individuos, su garantía y protección, se estatuye para éste una función moral. En realidad Foucault precisa que el poder no es una totalidad, algo centralizado que se ejerce sobre el resto de los individuos o la sociedad, sino que se constituye a través del conjunto, del tejido de comunicaciones entre las personas. Por tal razón, no comparte la concepción de Hobbes según la cual el poder se ejerce por la fuerza, porque éste es, en suma, toda relación de vínculo entre los individuos y marcara la pulsión ambivalente entre lo público y lo privado a lo largo y ancho de la tradición occidental.

NOTAS

¹ La crítica a esta identificación de dichos ámbitos aparecería como contradictoria, pero la investigación aquí emprendida permite aseverar, como lo mostraremos en detalle luego, que lo público apareció, que fue una cuestión concomitante con la aparición del Estado.

² Debe aclararse no obstante que su utilidad para los latinoamericanos es ciertamente relativa ya que focalizan su atención en las experiencias históricas de Francia y tangencialmente del mundo eurooccidental.

³ En cuanto concierne a la investigación dirigida por Aries y Duby, ésta da una información que debemos procesar y refuncionalizar para nuestros fines analíticos; porque el objetivo de estos textos no está concentrado tanto en discutir lo público sino en mirar lo privado, y además no lo hacen desde una perspectiva filosófico-política. Obviamente, existe en ellos una dialéctica entre lo público y lo privado que lleva a que un análisis de la vida privada tienda necesariamente a referir y construir un contexto analítico de lo público.

⁴ Marx anota en los Grundrisse, respecto a las características del asiatismo: "...dentro del mismo despotismo oriental y de la ausencia de propiedad que parece existir jurídicamente en él, existe en realidad, como fundamento del

mismo, la propiedad de la comunidad o tribu engendrada en la mayor parte de los casos por una combinación de manufactura y agricultura dentro de las pequeñas comunidades, que de esta forma devienen autosuficientes (...) una parte de su plustrabajo pertenece a la comunidad suprema, que existe en último extremo como persona, y este plustrabajo se manifiesta tanto en tributos como en trabajos comunes para la glorificación de la unidad; en parte para glorificación del déspota real, en parte para la del sistema tribal ideal, es decir, Dios.” (De. ob.cit. pág. 429; y cfr El Capital (III, PCE México, 1966 pág 733). Posteriormente escribió que en este sistema los productores directos: “no se hallan frente al terrateniente privado, sino, más bien como en Asia, están en subordinación directa al Estado que se halla por encima de ellos; a la vez como terrateniente y como soberano. El Estado es aquí el supremo terrateniente. La soberanía consiste en la propiedad de la tierra concentrada a escala nacional. Pero, por otra parte, no existe propiedad privada de la tierra, aunque existen la posesión y el uso de la misma, tanto privado como común.”

⁵ Desde una perspectiva conceptual diferente, la economía distingue los dos ámbitos en virtud de la exclusión o externalidad de los efectos del disfrute de los bienes y servicios. Sin embargo, no pretendo abordar las consideraciones, numerosas y complejas, que desde esta perspectiva existen en relación con la naturaleza de los llamados “bienes públicos”, puesto que tal discusión nos alejaría de los propósitos analíticos del presente capítulo (véase más adelante, el capítulo 6).

⁶ Uso la expresión despotismo en el sentido clásico de la Ciencia Política tal como aparece en Montesquieu, o sea la idea del despotismo como gobierno absoluto, que no tiene control por parte de sus subordinados y que puede ser ejercido por un solo hombre, por un monarca o por una teocracia, una nobleza o una aristocracia.

⁷ Esto es más difícil de probar como han tenido ocasión de formularlo los estudiosos de historiografía andina (cfr Murra: 1968,) aunque se puede afirmar que hubo un control sobre los recursos hídricos por parte de los habitantes de la parte alta de los Andes respecto a quienes dependían del agua en la parte costera, o sobre los recursos de una fuente de agua tan fundamental como el Lago Titicaca, en Bolivia.

⁸ Un buen ejemplo de este problema lo suministra la novelística de Flaubert. Madame Bovary aparece en dicho relato ficcional como una provinciana frustrada casada con un médico que carece de “vuelo”, mientras que sus expectativas hacen parte sustancial del nuevo espíritu pequeño burgués, el arribismo social. Por ello el drama se presenta cuando el personaje anhelando la gran ciudad y desdeñando su vida gris con un médico de provincia, establece su utopía eficiente: ir a los escenarios, adquirir y exhibir un vestuario elegante, etc.; síntomas de las damas de alta sociedad. Y ella ansía, al máximo, hasta su final desgraciado, representar un nuevo rol. Cfr. sobre esta novela y la temática aquí sugerida, a Mario Vargas Llosa Flaubert- La orgía perpetua, Barcelona: Seix Barral 1975.

⁹ Cabe subrayar que un apunte brillante, aunque no original, sobre el rol del reconocimiento dentro de la teoría liberal individualista, que además enlaza lógicamente el pensamiento hegeliano con la citada tradición liberal, lo formuló explícitamente hace unos años el polémico filósofo norteamericano Francis Fukuyama (1992).

¹⁰ Locke discute el argumento patriarcal como fuente del poder del Estado y lo rechaza. El poder paternal sólo se extiende sobre la minoría de edad o la incapacidad de la familia, de los niños; pero cualquier hijo, una vez alcanzada la condición de autosuficiencia, ya no puede ser sometido por el derecho natural a la tutela paterna. Tienen que intervenir, dice Locke, elementos de consenso, compromiso, convenio o contrato. Pero tal idea gobierna a muchos de los análisis que ven el origen del gobierno en la sociedad patriarcal: el patriarca es un modelo que luego se reproduciría a nivel del Estado.

¹¹ Debe recordarse en este sentido el concentrado interés de Bentham en el diseño, en el modelamiento institucional, de las repúblicas americanas en trance emancipatorio frente a la corona española. Con base en los desarrollos de la teoría justicial utilitaria de Bentham y otros, surgieron en Europa y en Norteamérica tanto nuevas instituciones disciplinarias, nuevos corpus doctrinarios de derecho público –entre ellos destaquemos el novísimo derecho penal, que desecha los argumentos retributivos– como nuevas ciencias sociales: la sociología, la criminología, la psicología, etc.

CAPÍTULO 4

LA CONTRAPOSICIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN SU PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Como lo hemos visto en el capítulo anterior, se afirma con frecuencia que el patriarcalismo constituye la estructura de poder que replica, fundamenta y legitima el poder soberano del monarca. En tal dirección, arguyeron muchos de los tempranos teóricos del jusnaturalismo al vislumbrar a éste como un tutor de la comunidad, la cual se encontraba en condición de “minoría” de edad, necesitada de protección y consejo por parte de sus gobernantes.

En el caso de América Latina, se reforzó el dominio del Estado a partir de una cierta versión jusnaturalista: la idea del *pater familiae* según la cual el Estado aparece como un vicario del padre de familia y la autoridad paterna. Desde este punto de vista, la legitimación, la acción inmanente sustancial del Estado, supuso el reconocimiento de una productividad del derecho natural que implicó al poder del Estado como si fuese de la misma sustancia del poder paterno. Por ello, en cierta medida, el rey era un padre de la comunidad que la protegía y la tutelaba.

Las instancias de privaticidad donde se ejerció un dominio político, sino delegado, al menos virtual, que significaron una red de relaciones de dominio paralelas a las líneas de poder del Estado colonial, fueron los ámbitos del señorío, el cual se transmutaría posteriormente hacia el “cacicazgo” blanco-mestizo dependiente de la voluntad del amo o de la discrecionalidad de la administración política en la respectiva territorialidad. Podremos en este

sentido discutir sumariamente el rol de la administración estatal respecto al proceso de las políticas públicas¹ en América Latina; temática abordada con base en una visión retrospectiva, de corte histórico-político, del devenir de lo público y lo privado en la vida social del continente.

1. PRIVATIZACIÓN, PATRIMONIALISMO Y REGALISMO IBÉRICO

Ello significa tomar en cuenta las grandes fases de nuestra evolución, incluyendo el universo que constituyó el punto de partida de la dinámica estatal, el dominio colonial ibérico, que como se sabe abarcó un ciclo sumamente amplio de más de tres siglos. Asumo este criterio para colocar a prueba la tesis que sostiene cómo buena parte de las características de la administración pública latinoamericana corresponde a una tradición centralista y patrimonial que se desarrolló y tuvo su despliegue a partir del momento mismo del descubrimiento de América con la imposición del paradigma social europeo, en particular su versión castellana.

Tesis que alude al menos a dos elementos iniciales: en primer lugar, la estructura política propia de las sociedades precolombinas más complejas, fundamentalmente los grandes imperios andinos y mesoamericanos que poseían al arribo de los primeros conquistadores una forma estatal, la cual cobijaba en su seno millones de súbditos y etnias tributarias; y en segundo término, las especificidades del Estado español, que de cierta forma se reprodujeron en el Nuevo Mundo. La tradición precolombina en ciertas regiones de América y en toda ella la dominación hispánica, afirmaron rasgos singulares a la administración colonial y a la relación dimanante dentro de dicho contexto histórico entre lo privado y lo público.

Veamos en primer lugar una imagen vívida de la organización política del Estado español en la época del descubrimiento y conquista de América, recordando que dicho Estado operó en la época del absolutismo. El profesor mexicano Ómar Guerrero afirma sobre los rasgos dominantes en dicho período:

“Tan pronto como la estructura económica feudal fue puesta en crisis y el Estado absoluto demandó el monopolio de los medios de administración pública, recientemente integrada por comisarios,

inició la época de expropiación de aquello que estaba en manos de propietarios privados. Fue en Francia donde este proceso se manifestó en su forma más pura. El conflicto latente entre el rey y la aristocracia terrateniente que tiene lugar principalmente en los grandes cuerpos colegiados y las localidades también incluyó la administración central del monarca, el ejército, las finanzas y otras ramas que pasan a ser monopolio del soberano. Y, a su vez, el control de la administración central permite al monarca subordinar gradualmente a las localidades implicadas en el control de la administración pública. Esta es pues la centralización gradual a la que es sometida toda la organización del Estado. El monarca absoluto reconoció el contenido estamental de los oficios como criterio de distinción entre comisión y oficio” (Guerrero, 1986)².

El profesor Guerrero describe, a renglón seguido, una serie de rasgos presentes en el Estado español, entre los cuales podremos destacar:

- a) La distinción entre comisarios y oficiales. Es decir, entre un cuerpo substituable, revocable, de funcionarios directamente vinculados al poder del monarca y, de otro lado, una estructura administrativa más estable, fundamentalmente desarrollada en los sistemas de justicia y en la hacienda pública. Estos tuvieron más acusadamente un carácter de carrera, mientras que el poder político, el ejecutivo, el ejército y otros afines manifestaron una mayor dependencia con respecto al poder del monarca. Así, ocurrió una rápida centralización del poder político, antes disperso en la organización premoderna feudal.
- b) España al iniciar la conquista de América venía de cumplir un doble proceso: una guerra de siglos por emancipar el territorio del dominio moro y, en segundo lugar, el establecimiento de un equilibrio, hasta entonces relativamente precario, entre las distintas regiones. Los reyes católicos representaban la unión de dos grandes territorios imperiales, Aragón y Castilla. Las legislaciones aragonesa, castellana, catalana, vasca, navarra y, en fin, de otras etnias constituidas como protonaciones poseyeron de todos modos sus especificidades. Sin embargo, no podemos asumir plenamente esta estructura como válida para las Américas porque en España se dio una mayor diversidad de los ámbitos regionales. Pero sí podre-

mos recabar el que a lo largo y ancho de sus dominios la legislación, y en especial el derecho público, estuvieron regidos por la casuística, es decir, aún cuando tuvieron la pretensión de formularse como universales, en el fondo, la estructura legislativa resultó abigarrada³. Adicionalmente, ha de recordarse que España mantuvo una fuerza mayor o un espacio social mayor para las municipalidades. Éstas tenían una cierta independencia y trataron de preservar prerrogativas, aunque éstas eran ya de orden secundario en la época del descubrimiento. La conformación plena del Estado imperial las limita en aspectos decisivos de política fiscal y tributaria, en el manejo de la legislación sobre tierras, en la estructura del poder político; en esos campos se cimentó, en el siglo XVI, un claro predominio y una hegemonía regalista”.

- c) Otro elemento que caracteriza al régimen español fue un cierto nivel de privatización o delegación del Estado de funciones públicas hacia el ámbito de lo privado, lo cual constituyó una característica dominante del proceso de la “empresa” de la conquista y la colonización en América. Los adelantados, quienes tuvieron a su cargo el descubrimiento y la conquista del territorio, eran en cierta medida agentes del rey, pero al mismo tiempo sus socios. La empresa de conquista⁴ y colonización de América fue en gran medida, y ello ante todo en sus fases iniciales, una empresa privada contratada por particulares bajo una delegación del Estado central. En los primeros hitos de la Conquista se les dio a los conquistadores (incluso a Colón) títulos de tierras a perpetuidad, revocados posteriormente. Germán Colmenares, al sintetizar este problema de la privatización de las empresas de la Conquista, afirmó:

“El carácter privado de las empresas de la Conquista convirtió a los primeros gobernadores que habían capitulado con la Corona en una mezcla de empresarios y aventureros, de caudillos militares y de dispensadores de la justicia. La atribución contractual de funciones públicas y el ejercicio simultáneo de negocios privados dieron un carácter peculiar a los caudillos de las huestes de conquista. Aunque en teoría estaban sujetos a restricciones legales que poco a poco se iban elaborando por parte de una burocracia imperial, de hecho se beneficiaban con la dispensación que proporcionaban la absoluta ausencia de antecedentes de sus acciones” (cfr. Colmenares, 1988).

De allí que para un Estado como el español, basado en la exacción tributaria, la catástrofe demográfica que implicó este proceso de enriquecimiento del empresariado del terror, quienes en su afán de enriquecimiento inmediato exterminaron etnias completas de aborígenes, fue terrible. En ese sentido, puede ser entendida la conjunción entre los intereses de la Iglesia y el Estado para limitar el poder de los conquistadores, cuyo epítome fue el padre Fray Bartolomé de las Casas. Además, el Estado español legisló para evitar que los nativos fueran esclavizados. Por ejemplo, desde muy temprano se le prohibió a los pioneros de la Conquista que esclavizaran indígenas. Así, fue propósito del Estado español constituir garantías para que las comunidades indígenas sobrevivieran puesto que constituían la base de la transferencia tributaria. Para expropiar una población tributaria hay que saber cuántos tributarios existen, a qué tareas se dedican, pues sólo con esta base hacendística y tributaria⁵ resulta posible asignar desde el Estado la división de trabajos de acuerdo con principios estamentarios, establecer los límites en los cuales los empresarios privados (encomenderos, dueños de mitas, mineros) podrían explotar la población aborígen sin que ella fuera exterminada; reglamentar el proceso de importación de los esclavos africanos; la circulación transoceánica de los barcos, y, en fin, la acción de las compañías mercantiles que se encargaban de estas tareas.

Recuérdese que allí se daba una instancia de administración local y regional a diferencia del simple poder del padre, que no requería medios administrativos porque la relación cotidiana le daba los elementos de poder absoluto sobre la casa. Además, en la relación social patriarcal cabe recordar cómo las familias eran extendidas; no solamente actuaba el jefe sobre su círculo consanguíneo inmediato, sino que su poder se extendía a otros parientes por afinidad, v. gr. las esposas de los hijos, sirvientes, esclavos, etc., eran integrantes de la instancia privada sometida a su férula, pues el familismo implicaba un vasto universo de relaciones patrimoniales.

Sin embargo, definir un vasto campo de patrimonialismo y patriarcalismo en la vida social colonial conllevaría una paradoja respecto a la funcionalidad típica de estas categorías. Ello, en especial por la coexistencia de dicho régimen de dominio privado, al lado de los ámbitos de sometimiento expreso al

poder público real. La organización del sistema colonial hispánico implicó la superación de los rasgos simplemente patrimoniales y la configuración de un sistema burocrático señorial. Como lo anotaba Ots-Capdequí, la burocracia imperial fue decisiva para la imposición del dominio ibérico en el Nuevo Mundo, por la fuerza subterránea de las formas privadas de dominio, en la hacienda, mitas, resguardos y, en general, en el conjunto anónimo de la vida civil.

2. VIDA FAMILIAR Y SOBREDETERMINACIÓN DE LO PÚBLICO

Uno de los campos donde, de manera más diáfana, se planteó la sobredeterminación del Estado sobre lo privado ha sido la vida familiar⁶. Del mismo modo, lo que estaba en juego era el complejo problema de la valoración que hasta entonces se hacía del honor en el seno de la sociedad colonial. Recuérdese aquí que la violación o el sexo impuesto, el rapto, podrían conducir fácilmente a la sacralización de estos vínculos impuestos o fortuitos por medio del proceso de reparación por la vía de contraer matrimonio.

Investigaciones recientes han adelantado caminos en la resolución de esta tesis. En particular, me refiero al trabajo de Susan Sokolov, *Cónyuges aceptables en la Argentina colonial 1776-1810*, y a los ensayos de Ann Twinn, María Isabel Queiroz, y otras estudiosas de las relaciones coloniales entre lo público y lo privado. Resulta útil, en este sentido, analizar brevemente un ejemplo ilustrativo de las pretensiones de la Corona de avasallar los del ejercicio hermenéutico sobre el contenido de la pragmática, ámbitos de la vida privada. Para ello, ilustramos el caso de la real pragmática de 1776 que intervenía en las decisiones de los esponsales sobre el vínculo matrimonial.

Como la recopilación de documentos sobre la historia colonial hispanoamericana de Richard Konetzke lo evidencia, una serie de decisiones anteriores iban en la misma dirección. El argumento central de la política del Consejo de Indias tenía que ver con la posibilidad de separar las jurisdicciones eclesiásticas y civiles, y quebrar así los efectos civiles del matrimonio eclesiástico, particularmente en una serie de cuestiones decisivas: la dote. La herencia, la posibilidad de interdictar como ilegítimos a los hijos de tales uniones, etc. Los consejeros del rey se vieron obligados a discutir los argumentos del papado y,

en este sentido, se refieren al Papa Benedicto XIV quien había legislado sobre dichos matrimonios ocultos. Aunque el propósito del Papa era limitar dichos matrimonios, en parte porque facilitaban la bigamia, la bula papal mantenía el espacio legítimo de dichas uniones ocultas, sin que dejara de ser deseable el que todos los matrimonios se celebraran públicamente. El papado prescribió, en efecto, las condiciones bajo las cuales estos podrían celebrarse de forma secreta. En real cédula del Consejo se concluye que debe separarse el ámbito de la república civil respecto de la potestad eclesiástica. Allí se afirma: “Que ésta sólo atiende directamente al fuero interno y al bien espiritual de las almas”.

La pragmática reconocía la imposibilidad de que matrimonios entre desiguales puedan ser sancionados desde una perspectiva eclesiástica. Las dos instituciones públicas de control del orden social, el Estado y la Iglesia, reconocían tradicionalmente para esta última no solamente un ámbito espiritual sino una serie de prerrogativas de carácter legislativo: el control y la posesión de numerosos bienes y de importantes funciones de control administrativo que muchas veces desempeñaba en nombre del Estado⁷.

El argumento que se señaló para subrayar la urgencia de tal política de control social, fueron los desórdenes que causaba la mezcla de castas y razas. Se reconocía por parte de la Corona el papel de la Iglesia en el intento de arreglar esta situación, pero se afirma la necesidad —según consulta con el Consejo de Indias— de que esta pragmática sea extendida a América con algunas ampliaciones, modificaciones y restricciones, con el fin de darle una respuesta de fondo a tal situación⁸. Todos aquellos exceptuados, aconseja la pragmática, deben acatar el criterio de respetar y obedecer a los padres. En este sentido, la adaptación de la pragmática en las Indias se fundamenta sobre un punto decisivo: la preocupación esencial sería la conservación del orden social a partir de la estricta separación y delimitación del espacio social de los correspondientes estamentos. El anhelo de los legisladores es evitar, precautelativamente, la quiebra del orden público.

Este es, en el fondo, el gran peligro del matrimonio entre desiguales: producir el mestizaje y la mixtura de las castas, que han de permanecer separadas. El orden social dependería del mantenimiento de las separaciones estamentales, y ello es vital en tanto el orden social. El énfasis que plantea Patricia

Seed respecto a una fase diferenciada en la que la Iglesia decae o se repliega, me parece más ajustado al análisis histórico. Hay una disputa entre la Iglesia católica y la Corona española que podemos definir básicamente en términos de la resolución de una ambigüedad entre el derecho canónico y el derecho civil. Es decir: el derecho público. En un segundo plano, existe una contradicción entre la ley y la práctica social efectiva. En particular, por el complejo discernimiento que, desde el punto de vista jurídico, significaba el proceso de mestizaje (G. Colmenares, 1991).

En la construcción constante del orden social, la mediación eclesiástica fue siempre fundamental, pero desde los últimos decenios de la dinastía de los Habsburgo, el Estado se sobrepuso a los intereses de la Iglesia. Patricia Seed cita el caso de los reclamos de la Iglesia para que las fuerzas policiales intervinieran cuando los padres se opusieran a las bodas de sus hijos. Luego de un tiempo, las autoridades se negaron a ejercer este papel y más bien actuaron en el sentido contrario, o sea, impidiendo los matrimonios no aprobados por los padres⁹. Pero fue indudablemente cierta la importancia política de la familia como factor que constituyó el humus cultural para el dominio de la hacienda.

En suma, tal política pública permitió el surgimiento de formas de organización social estratificadas, constituyéndose un sistema de estamentos, un sentido de pertenencias, una red de lealtades y solidaridades basadas en valores de la hispanidad, de tipo medieval. Cabe destacar, en este sentido, que la forma fundamental de estructuración socioproductiva fueron las comunidades de trabajo, sobre las cuales se asentó la acumulación de riquezas típicas del Estado tributario¹⁰.

La imagen que podemos tratar de reconstruir hoy es la de un Estado español que pese a la inmensidad de los nuevos dominios intentó controlarlo todo; aunque delegaba ciertos aspectos en el sector privado, otorgándole, por ejemplo, funciones públicas a la Iglesia en campos vitales como la educación y los sistemas de justicia (ver, por ejemplo, la Inquisición); e incluso permitiendo su participación en instancias muy diversas del control político, pues muchos gobernantes de las Indias fueron prelados.

Los españoles desvertebraron, en suma, la estructura de poblamiento de América, transfiriendo a su voluntad masas enormes de indígenas, creando

nuevas ciudades, poblados y planteándose como criterio básico de la organización social el vivir bajo policía (es decir, bajo orden civil) en comunidad con jerarquías, jurisdicciones delimitadas, bajo un cierto modelo de contrato social¹¹.

En este sentido, la forma dominante en los inicios de nuestra vida colonial fue la organización de los indios y de las poblaciones negras en unidades productivas diversas que se basaron en dos fuentes fundamentales de la riqueza: las minas, muy importantes como acumuladoras de capital-dinero, y en segundo lugar, la organización tributaria *agrogerencial* sobre la base de las “repúblicas de indios” en agencias productivas que evolucionaron lentamente desvertebrando el esquema estamentario formulado desde “arriba” por la Corona (G. Colmenares, 1990).

Es este el caso de la progresiva extensión de la propiedad privada, del derecho sucesorial, en unidades agrarias tales como las estancias ganaderas, las propiedades fundiarias de la Iglesia, las haciendas, la pequeña propiedad rural, etc. En cuanto a la hacienda, ésta surgió fundamentalmente a tono con el declive de las encomiendas. En algunos trabajos historiográficos pioneros, por ejemplo en los escritos de Luís Eduardo Nieto Arteta (1942), se manifiesta una afirmación que vale la pena retener. Según dicho autor, el régimen municipal (con el poder de los cabildos) y, en cierta medida, las formas como se tomaban las decisiones en la sociedad colonial americana, implicaban una privatización de las relaciones públicas. Instituciones tan antiguas como la encomienda o las mitas (prestación de servicios de trabajo personal) eran instituciones en que el poder público del soberano se delegaba. Prácticamente desde los comienzos mismos del proceso de conquista y expoliación, se establecieron formas de delegación de lo público hacia lo privado.

Desde un comienzo, el proceso del domino hispánico sobre el Nuevo Mundo fue un proceso de privatización. Nunca quedó plenamente claro qué era lo público y qué lo privado. Muchas funciones, típicamente privadas en nuestra mentalidad contemporánea, eran en ese entonces públicas; la separación de los cónyuges, raptos, disputas familiares, etc. Estos asuntos no podían ser zanjados de manera privada entre los partícipes o los protagonistas, sino que sufrían la intervención forzosa del Estado y de la administración eclesiástica. En el terreno de la vida económica fue también muy difuso el horizonte que podría separar lo privado y lo público.

3. EL CENTRALISMO BORBÓNICO EN EL NUEVO MUNDO

Los elementos antes anotados, el reforzamiento del control central por parte de los borbones y, de otro lado, la redefinición institucional de los ámbitos de lo público y de lo privado, no bastaron por sí solos la pacífica sujeción del Nuevo Mundo a los mandatos y dictados de la Corona. En la segunda mitad del siglo XVII, comienza un proceso aparentemente esporádico y discontinuo de protesta social y política, tanto proveniente de algunos grupos indígenas (recuérdese el célebre episodio de la rebelión inca del auto nombrado Tupac Amará), de los artesanos comerciantes y súbditos plebeyos de las áreas más desarrolladas de la Nueva Granada (cfr. la rebelión comunera en Pamplona, Charalá, San Gil, etc.) o, finalmente, los peligrosos brotes de rebelión y descontento cada día más evidentes entre las ricas elites de los criollos o americanos españoles.

Las autoridades coloniales, cada vez más receptivas de estas situaciones, escribían a la Corona solicitando reformas sociales, políticas e institucionales que echaran para atrás las principales directrices de los borbones. Así, por ejemplo, la Real Audiencia de Santafé de Bogotá le escribía al rey unas “*precauciones en consulta a Su Majestad dirigidas a conservar la tranquilidad pública del Nuevo Reino de Granada*”, en marzo de 1796. El virrey Ezpeleta comenzaba su documento afirmando:

“El respeto a la autoridad pública mantiene la conservación de los imperios. La veneración del supremo poder hace felices los reinos. El temor a la potestad superior conserva la paz entre los individuos de la sociedad. Estas sagradas obligaciones precisas a los hombres, no siempre se consiguen por la razón y justicia. Una justa violencia hace efectivos semejantes deberes. De estos respetos nace la indispensable necesidad de las armas... No obedecerían los hombres si el temor de la fuerza no los contuviese” (J. de Ezpeleta, 1875: 275).

Con base en la anterior premisa, la audiencia de Santafé solicitaba al rey mejorar sustancialmente el pie de fuerza militar en el territorio. Así mismo, evitar el contrabando de armas y controlar el crecido número de armas de fuego existentes en el reino, reconociendo que, aunque acertada providencia

sería el recogerlas, “(...) las presentes circunstancias no permiten abrasar este partido porque entonces se crearía desconfianza en los naturales”.

Adicionalmente, proponen morigerar las prohibiciones al libre comercio, puesto que el trato, la comunicación y el comercio son necesarios y benéficos de acuerdo al derecho de gentes (E. Kant, 1987). El comercio bien llevado pacífica las relaciones entre los semejantes, pese a las diferencias políticas y morales entre los distintos pueblos. Es necesario delegar las leyes municipales que han prohibido el comercio, la comunicación y el ingreso de extranjeros en estos dominios. En particular, sugieren que se permita el ingreso de médicos y cirujanos. En tercer lugar, la Audiencia percibe azorada los influjos incontrolables de la ilustración europea:

“La variación de los tiempos ha corrompido en gran manera las costumbres: es verdad que en todas las edades se han experimentado estos excesos; también lo es que nunca en tanto grado como en nuestro días. En ellos se han propagado aquí sus libertinas proposiciones, escandalosa doctrina, opiniones detestables. Buen testimonio de esta verdad es lo que consta de los expedientes seguidos por la Audiencia” (Ibíd.: 277).

Las autoridades del virreinato consideraron fundamental acrecentar la vigilancia y el cuidado en las capitales mucho más que en los pueblos. Propusieron que el mantenimiento del buen orden público se hiciera premiando virtudes y castigando vicios. Para ellos resultaba fundamental reformar la administración de justicia, enfatizando en los negocios criminales más que en los asuntos civiles. Se quejaban respecto a los métodos de investigación y a la excesiva impunidad. Reclamaban por la falta de oficiales de sala para los sumarios, escribanos, preceptores, etc. Sería necesario crear una sala del crimen compuesta de gobernador, tres alcaldes y fiscal. De igual modo, enfatizó la audiencia en torno al papel de las autoridades eclesiásticas como instrumentos de control del orden público.

“La conservación de los dominios americanos se ha de medir irregular por la dependencia de los naturales en todas las clases, sexos y estados; ya sean seculares ya regulares. Lo que no alcanzan muchas veces las armas políticas, vencen las armas eclesiásticas. El púlpito y confesionario son los tribunales que

proporcionan a la felicidad pública y particular innumerables beneficios” (Ibíd.).

En el documento se exalta el papel de los “padres de la patria”, aquellos ciudadanos que poseen la representación y la voz del pueblo, los honrados vecinos encargados de los empleos de alcaldes y regidores. Para que su oficio se desempeñe con imparcialidad, se sugiere que se dividan por mitad entre europeos y americanos. El documento se extiende largamente en el análisis de la educación en el Nuevo Reino de Granada. Sobre la base de que es conveniente evitar que la corrupción se introduzca en los jóvenes, se sugieren reformas educativas en los establecimientos de Santafé de Bogotá.

Pero ello no implica descuidar el control político sobre la comunidad. En tal dirección, se quejan del estado de las cárceles¹², que impiden que los reos estén custodiados por tiempo indefinido. Igualmente, reconocen el efecto positivo de los juzgados de vagos para combatir la ociosidad, y señalan la importancia de mantener los padrones o matrículas por parte de los alcaldes para que sólo vivan en las ciudades los que tengan motivo justificado.

En general, las autoridades virreinales perciben soterradamente un clima de inconformidad. En una nota reservada del virrey de Santafé, se expresa que en América se ha extendido el espíritu de partido, que divide a los naturales en dos fracciones llamadas vulgarmente “criollos” y “españoles europeos”, respectivamente. Estos últimos en minoría. De allí la propuesta de que los batallones del rey asuman progresivamente puestos civiles tales como cabos del resguardo, guardas de rentas reales. Y sugiere que de España de promuevan la emigración de cadetes jóvenes que deseen ascender por sus méritos con lo cual estas tropas influirían en el mejoramiento de la disciplina para generar el dominio de los vasallos sin generar desconfianza¹³.

Otros acontecimientos como la pérdida de la isla de Trinidad, arrebatada por los ingleses en 1797, las frecuentes fugas de presos tanto en España como en América, entre ellas la muy connotada evasión de Antonio Nariño; el descubrimiento de tentativas de rebelión en Venezuela; la difusión subrepticia de libelos y panfletos revolucionarios que circulaban entre las elites criollas, etc., generaban un clima de incertidumbre que impelía a

buscar caminos para satisfacer de la mejor manera el ideario borbónico de reforzar los lazos del control social, tanto sobre la vida pública como sobre las conductas privadas de los ciudadanos.

4. EL ROL DEL MILITARISMO EN LA VIDA COLONIAL TARDÍA

El peso heredado del patriarcalismo colonial será decisivo en la fase republicana. Del criollaje a la oligarquía republicana habrá una línea de continuidad en la conformación de las élites que van a apropiarse del discurso liberal durante el siglo XIX, manteniendo las diferencias y las discriminaciones estamentales.

Los borbones asumieron una política de recelo y desconfianza con respecto a las élites criollas, a los americanos-españoles. Ello se evidenció, por ejemplo, en el manejo de la institución militar, donde cambios tales como reconocer en ciertas circunstancias el fuero militar a pardos y mestizos se asimilaban como ofensas a las antiguas separaciones y privilegios estamentales. O, en un plano más general, téngase en cuenta la mayor concentración del poder en las autoridades de ultramar respecto a las tradiciones observadas por la Casa de los Habsburgo. Al respecto, recordemos el verdadero rol de las élites criollas:

“(éstas) también conservaron el control de los cabildos. Tanto la forma jurídica de sus peticiones como la “exposición de méritos”, descansaban en los valores de un linaje “limpio” y de un comportamiento previo de “vasallo” confiable. Hasta el advenimiento de la Independencia, muchas actitudes de los criollos obedecían a la noción de cortesanos: tanto su existencia social como su situación económica dependían del prestigio y consideración que merecían a los ojos del rey, su virrey y su Audiencia. La obtención de oficios tenía el valor simbólico de reconocimiento de méritos; no en vano Santa Fe era llamada “la corte”. El capital simbólico atesorado por el grupo se vio fuertemente afectado por la creciente subasta de puestos” (M. Garrido, 1993: 34-35).

Tómese en cuenta esto en los propios descargos de Nariño durante su proceso, o además recuérdese el carácter vacilante, con lealtad formal al

rey, propio de las declaraciones políticas del criollaje en la fase 1801-1811. Al comienzo de este texto señalábamos de qué manera la doctrina liberal recusaba la homologación entre el poder del patriarca y el poder del rey. Como lo ha señalado el profesor chileno Claudio Veliz, la Colonia, exceptuando su fase temprana, no se caracterizó por la presencia del militarismo. Fue la compleja construcción de un orden social basado en estas distancias sociales, la clave para la larga continuidad del dominio español.

Veliz apunta que la paradoja de la emancipación criolla republicana fue el surgimiento del militarismo que sintomáticamente obtuvo su base cultural autoritaria en el patriarcalismo que la Corona reforzó poco antes de su desplome. La lucha de clases sofocada a lo largo de la Colonia estallaría con la emancipación republicana, y el patriarcalismo no sería ya garantía alguna de mantenimiento del orden social. Ahora bien, la inexistencia de un férreo poder militar numeroso y bien dotado técnicamente, por parte de la Corona española, durante las tres largas centurias que duró el dominio colonial sobre el Nuevo Mundo, obliga a plantearse un interrogante: ¿Qué tan efectivo en realidad fue el rol de las tropas de ocupación?

Una reciente monografía del investigador español Juan Marchena Fernández arroja luz sobre ese tópico. Allí se describe cómo a lo largo del siglo XVIII el ejército español en América fue creciendo en tres grandes unidades, a saber: En primer lugar, *el ejército de dotación*, con unidades fijas a la manera de guarniciones, en las principales ciudades americanas, con tareas eminentemente defensivas; para precaver a las ciudades, puertos y centros comerciales de ataques por parte de las potencias europeas rivales, incluyendo la piratería. Su estructura era idéntica a las unidades peninsulares, pero “su composición a nivel humano lo caracterizó como un ejército netamente americano; era el núcleo fundamental del ejército de América” (J. Marchena, 1992: 110).

En segundo lugar, aparecía *el ejército de refuerzo*, o ejército de operaciones en las Indias. Este consistía en guarniciones enviadas temporalmente desde España para fortalecer puntos débiles en las líneas defensivas del Imperio, rechazar la amenaza de invasión, efectuar alguna campaña de exterminio, de tal modo que al finalizar su tarea regresaba a España. Y, en tercer lugar, *las milicias*, unidades de reserva con jurisdicción territorial que englobaban

teóricamente la totalidad de la población masculina entre los 15 y los 45 años.

El análisis de Marchena muestra cómo desde la Conquista hasta el período de las reformas borbónicas los ejércitos del rey modificaron progresivamente su composición y estructura. En un comienzo eran simples huestes de conquista al servicio de los señores de la guerra y los encomenderos. Posteriormente, en el siglo XVII, fueron tropas destinadas a consolidar la ocupación del nuevo territorio creando principalmente plazas fuertes y realizando la construcción de caminos, puertos y otras obras de infraestructura. En ese tiempo se desarrollaron levas de reclutas, vagos y desterrados, como una fuente para surtir las necesidades del servicio. Marchena recuerda el poco aprecio del español por la vida militar y la impopularidad de dicho sistema de reclutamiento forzoso que dio pie para que el lumpen se cobijara bajo las banderas reales. Desde comienzos del siglo XVIII, los errores e imprevisiones cometidos por la Corona que habían permitido, por ejemplo, el saqueo reiterado de ciudades como Cartagena de Indias y Guayaquil —el desprestigio social de la carrera militar—, hicieron imperiosa la reforma del ejército. Se dignificó el rol social de la oficialidad con una mayor profesionalización del servicio, elitizando el reclutamiento de los mandos.

De esta manera, la carrera de las armas fue uno de los mecanismos de movilidad social más importantes que configuraron una nueva oficialidad criolla, “aumentando los naturales de la misma plaza donde estaban en guarnición, por lo que no se desvincularon de sus intereses comerciales o productivos, e incorporaron su grado militar a su más que notable esfera de poder”. Respecto a las milicias, afirma Marchena cómo:

“Normalmente en torno a estos núcleos de población y con la participación de las autoridades municipales o del ‘capitán a guerra’ —si en la zona en cuestión no se había aplicado aún el reglamento para las milicias de Cuba—, se establecían una serie de unidades conforme lo permitía la población masculina: piquetes, compañías, batallones o regimientos, según el número de aptos para el servicio (...) las elites locales dirigieron y controlaron este enorme y heterogéneo conjunto social que fueron las milicias americanas (...) buena parte de estas unidades quedó adscrita bien a clanes familiares - en los cuales el patriarca era coronel; sus hijos los capitanes; los sobrinos, los tenientes; los nietos, los cadetes, más

los mayordomos y gentes de confianza de la casa que figuraban como sargentos, por ejemplo los famosos regimientos del comercio, en casi todas las grandes ciudades americanas” (Ob. Cit.).

En el caso de la Nueva Granada, las milicias fueron desmanteladas después de la insurrección comunera, puesto que ellas fueron la base para crear el ejército rebelde. Por ello, como se recordará, la rebelión sólo pudo ser aplastada con el envío de tropas regulares de la guarnición de Cartagena de Indias. En general, las milicias fueron miradas con desconfianza por los españoles por su ineficacia y potencial peligrosidad. Tal previsión se corroboraría durante los gritos de independencia de las principales ciudades americanas entre 1810-1811.

5. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO BAJO EL PROYECTO LIBERAL REPUBLICANO

Una segunda fase en la relación de lo público y lo privado la constituyó el proceso de conformación de las repúblicas independientes en América Latina; primordialmente bajo el discurso del republicanismo liberal. Durante este período comenzó a utilizarse la expresión *liberal*, acepción usual en la época, tomada de las cortes de Cádiz que, a grosso modo, significaba para los independentistas, principalmente, la recusación de la monarquía en cualquiera de sus manifestaciones; la soberanía popular como fundamento del Estado; y, finalmente, un régimen de libertades públicas donde el Estado garantizaría el orden social y la realización de los fines privados de los individuos (J. Lynch, 1987). Este trípode se estructuraba en torno de la idea —común en la época— de *felicidad*; expresión tomada de la Revolución Francesa.

Desde luego, no existía un pleno consenso respecto al significado de dicho término. Cabría distinguir, en este sentido, dos matices. De un lado, aquellos que consideraban prioritaria la *felicidad pública*, tendencia que compartían la mayoría de los ideólogos y políticos revolucionarios. Para ellos la felicidad no constituía el ámbito de los fines privados, de las mezquinas metas individuales, sino que era el terreno por excelencia del despliegue de las llamadas virtudes cívicas. Y, de otro lado, se alindaron aquellos que privilegiaban las libertades individuales y que en consonancia con tal supuesto construyeron un discurso

que condenaba lo español fundamentalmente en virtud de su régimen de monopolios y prohibiciones apuntando a la emancipación del mercado, al despliegue del liberalismo económico.

Las constituciones de las ciudades y provincias durante la primera fase de la Independencia, en 1810, tomaron su modelo, con algunas variaciones, de derechos de la convención francesa, traducidos por Nariño. En estos documentos fundacionales se estipularon (tomemos como ejemplo la Constitución de Cundinamarca) que los derechos del hombre en sociedad consistían en “la igualdad y libertad legales, la seguridad y la propiedad”. En este sentido, la libertad implicaba escoger el bien mediante el libre albedrío; toma de opción por un principio católico, opuesto al determinismo calvinista. Igualmente, se definía la libertad como una facultad humana de “hacer todo lo que no sea en daño de tercero o en perjuicio de la sociedad”. Principio, decían los redactores de dicha constitución, “inspirado por la naturaleza, sancionado por la ley y consagrado por la religión: no hagas a otro lo que no quieres que se haga contigo”.

Un aspecto fundamental de dichos principios era equivaler la ley a la voluntad general, “explicada libremente por los votos del pueblo en su mayor número o por medio de sus representantes legítimamente constituidos”. En este sentido, se asumía la idea del contrato social, no en términos de un absoluto consenso de todos, como expresión de la mayoría, a través de sistemas de representación. Era un rechazo a cualquier posibilidad de ejercer la democracia directa.

Así mismo, se definió el derecho a la propiedad como la facultad ciudadana “de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y del fruto de su ingenio, trabajo e industria”. De tal modo que:

“Ninguno puede ser privado de la menor porción de sus bienes sin su consentimiento, sino en el caso de que la necesidad pública, legítimamente acreditada, así lo exija; pero aún entonces, es bajo la implícita condición de una justa y precisa indemnización”.

Tampoco nadie podría ser privado o perturbado, según los constituyentes cundinamarqueses, del derecho de manifestar sus opiniones por “medio de la imprenta o de cualquier otro modo que no le sea prohibido, en uso de su libertad y propiedad legal” (*Ibid.*).

Respecto al tema espinoso de los impuestos, que había sido uno de los focos de acres enfrentamientos entre el imperio español y los criollos ricos e incluso con vastas masas de plebeyos en las décadas anteriores al estallido insurreccional, se afirmaba que “ninguna contribución puede establecerse sino para la utilidad general, y por lo mismo, todo ciudadano tiene derecho de concurrir a su establecimiento y a que se le dé noticia de su inversión” (*Ibid.*).

Otro de los principios liberales que claramente se estatuyó fue el de la participación ciudadana afirmándose que “todos los ciudadanos tienen igual derecho a concurrir directa o indirectamente a la formación de la ley y al nombramiento de sus representantes (...) La soberanía reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos”. Empero, se limitó el rango de los ciudadanos en textos que serían repetidos y reformulados en parecidos términos a lo largo de todo el continente. “No son ciudadanos ni gozan de estas consideraciones: los vagos ni los que por sentencia dada con las formalidades necesarias hayan sido arrojados del seno de la sociedad, ni los que siendo llamados al servicio de la Patria, se excusaran sin legítimo impedimento” (*Ibid.*).

Frente a la arbitrariedad de la justicia colonial se postuló el principio liberal según el cual: “Ninguno puede ser llamado a juicio, acusado, preso, arrestado, arraigado ni confinado, sino en los casos y bajo las formas prescritas por la Constitución o la ley” (*Ibid.*). En lo que respecta al sentido de justicia, cabría diferenciar igualmente dos tendencias. Como corriente dominante una concepción escolástica, neotomista de la justicia, la cual incluso corresponde a un tópico ya citado al comienzo de este texto, a la libertad civil de los antiguos, al decir del ilustrado francés Benjamín Constant. La justicia en la sociedad consistiría en el adecuado diseño de un orden social, retributivo y, hasta cierto punto, estamentario. De tal manera que en su cosmovisión del orden político del Nuevo Mundo “*justicia*” y “*libertad*” constituían expresiones equivalentes. Así, sólo habría justicia bajo un régimen expreso de libertades civiles, y alternativamente, un sistema político constitucional para América habría de ser garante de la justicia social.

Bolívar, como lo veremos más adelante, trataba de descalificar las acusaciones que, en torno a la configuración de una nueva aristocracia, le criticaban sus rivales al referirse a su recurrente proyecto constitucional, que cristalizaría a la postre en su frustrada idea de una **Constitución Boliviana**. Este es el caso fundamental, en

la arquitectura política del libertador, de su distinción entre ciudadanos activos y pasivos. Tal distinción de dos clases diferentes de ciudadanos la justificó señalando que de esta manera se lograría el propósito de excitar la prosperidad nacional movilizandolos dos grandes palancas de la industria: el trabajo y ‘el saber’. Aquí no deja de observarse, de forma reminiscente, un influjo platónico: la antigua diferenciación griega entre el trabajo manual y el intelectual. El libertador señaló que estableciendo restricciones justas y prudentes en las asambleas primarias y electorales se le colocaría un dique a la licencia popular “evitando la concurrencia tumultuaria y ciega que en todos los tiempos ha imprimido el desacierto en las elecciones y ha ligado por consiguiente el desacierto en los magistrados”. Por tal razón, posteriormente se afirmó en el sentido de establecer un senado vitalicio y hereditario. Su pregunta fundamental fue: ¿cómo educar a los descendientes? Este interrogante lo resolvió propugnando que el gobierno republicano ejerciese una tutoría sobre las nuevas generaciones, los descendientes de la elite ilustrada, a través de la creación de un ‘colegio especial’ advirtiendo que “no crearíamos una nobleza sino un oficio” (Simón Bolívar, 1951).

La argumentación de fondo que presidió la propuesta tan combatida por los historiadores y por sus propios contemporáneos se basó en un diagnóstico pesimista, pero, a su juicio, inobjetable: la debilidad de la democracia. Bolívar, en efecto, apeló a argumentos históricos. Recordó la contraposición entre los paradigmas atenienses y espartanos subrayando la debilidad del modelo democrático y la fortaleza institucional del primigenio despotismo; luego, retomó los imperios milenarios, China, India, Egipto y Roma. En especial, respecto al mundo romano subrayó que era débil cuando gobernó el senado electo, en cambio fue fuerte y duradero durante la égida de sus libertadores usurpadores. En tal sentido, citaba a Volney, quien decía que los errores del mundo antiguo le enseñan sabiduría y felicidad al mundo nuevo.

Bolívar y muchos de los más destacados líderes independentistas concibieron el orden político subsumido dentro del orden moral. Ahora bien, este orden moral no era un elemento estable, un dato fijo, inscrito en la naturaleza genérica del hombre. Bajo el influjo de Montesquieu, los jefes políticos de la Independencia, barruntaban, de cierta forma intuitivamente, una teoría acerca del carácter peculiar del hombre americano.

En este sentido, Bolívar apareció como una curiosa combinación entre el soñador y el pragmático.

Una de las principales preocupaciones de Simón Bolívar a lo largo del período durante el cual se ocupaba de dirigir militarmente la guerra de independencia fue lograr la necesaria centralización del mando. En particular porque, de un lado, los jefes militares en una dilatada área de operaciones tendían a autonomizarse, a subordinar el poder civil y a ejercer una virtual dictadura de guerra en los territorios controlados. Bolívar afirmaba, como contrario al nuevo orden institucional, la confusión o supresión de las ramas del poder público¹⁴. Por lo cual solicita del Consejo de Estado la convocatoria del congreso constituyente para “restaurar nuestras instituciones republicanas”. Bolívar hizo suyos los argumentos de Montesquieu acerca de la separación de los poderes públicos, como una manera de establecer lo que la teoría constitucional denomina *frenos y contrapesos*.

En general, las elites intelectuales militares y políticas del nuevo mundo tenían claro que la revolución de independencia buscaba afirmar la Nación construyéndola autónomamente en términos republicanos. Es decir, en una lucha frontal contra los privilegios estamentarios de la Corona. Por ello, de manera correlativa, habría de ser un pivote del nuevo orden político en reconocimiento de los derechos ciudadanos; “la libertad de obrar, de pensar, de hablar, de escribir, son actos eminentemente liberales¹⁵”.

Un magistrado republicano es un individuo aislado en medio de una sociedad, encargado de contener el ímpetu del pueblo hacia la licencia; la propensión de los jueces y administradores hacia el abuso de las leyes. Está sujeto inmediatamente al cuerpo legislativo, al senado, al pueblo: es un hombre solo resistiendo el ataque combinado de las opiniones, de los intereses y de las pasiones del Estado social que, como dice Carnot, no hace más que luchar continuamente entre el deseo de dominar y el deseo de sustraerse a la dominación (*Ibid.*).

Fue reiterativa la insistencia bolivariana a favor de la estabilidad política que sólo podía lograrse mediante un gobierno fuerte capaz de contener el tumulto y la anarquía. Bolívar criticó acerbamente la democracia absoluta calificándola como el régimen de “la libertad indefinida”; y recordando los conceptos sociológicos de Montesquieu, hizo un balance respecto a la composición del pueblo americano: “la mayor parte del indígena se ha aniquilado, el europeo se

ha mezclado con el americano y con el africano, y éste se ha mezclado con el indio y el europeo” (*Ibid.*).

Esta peculiaridad de no ser ni indígenas ni africanos ni europeos representó, en cierta medida, un reto inédito para los legisladores que habrían de guiarse, según Bolívar, por los siguientes principios: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política. Ellos han de tomarse en cuenta para no copiar indiscriminadamente modelos políticos ajenos a nuestras realidades¹⁶.”

Según Bolívar, la felicidad consistía en la práctica de la virtud, lo cual implicaba políticamente reconocer la equivalencia entre justicia y libertad. No podía darse la libertad sino sobre la base del reconocimiento de las leyes objetivas, y por lo tanto impersonales. Al respecto, recordó una frase rousseauiana, “la libertad es un alimento succulento, pero de difícil digestión”. Por tal razón, era una tarea necesaria echar abajo la vieja legislación española, “enciclopedia judiciaria, monstruo de diez mil cabezas, suplicio refinado”. En su lugar, convendría designar *un cuerpo estable de jueces, jurados; elaborar un nuevo código civil y penal, en fin, corregir radicalmente los vicios de la judicatura*. La meta que propuso Bolívar consistió en que una legislación civil y criminal, análoga a la constitución, dominase imperiosamente sobre el poder judicial.

Una de las utopías más discutidas y conocidas que Bolívar elaboró fue su señalada propuesta del poder moral. Éste tendría como meta regenerar el carácter y las costumbres de los pueblos que, afectados por la tiranía y la guerra, se encuentran en el fondo de una oscura antigüedad, para lo cual se “requiere recuperar aquellas olvidadas leyes que mantuvieron, durante ciertas épocas, la virtud ante los griegos y romanos”. En fin, la antinomia que ha de resolver el congreso constituyente estriba en, a la vez, “moderar la voluntad general y limitar la autoridad pública”, con el propósito de garantizar la menor confrontación posible entre dicha voluntad soberana y el poder legítimo. Bolívar, haciendo un balance en cierta medida pesimista, expresa que “casi toda la tierra ha sido, y aún es, víctima de sus gobiernos”. Todas las variadas formas de gobierno existentes son otras tantas formas de opresión. Y ello gracias a que:

“La naturaleza nos dota al nacer del incentivo de la libertad; más sea pereza, sea propensión inherente a la humanidad, lo

cierto es que ella reposa tranquila aunque ligada con las trabas que le imponen” (Ibíd.).

Los constituyentes de Cúcuta adscribieron el llamado poder moral como un apéndice de la Constitución, aunque en realidad nunca tuvo efectos prácticos. Sin embargo, su articulado resulta bastante sintomático. Se supone que dicho poder moral lo conformarían un presidente y cuarenta miembros, denominado areópago, con una autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas y la primera educación. Tendría dos cámaras; una de moral y otra de educación. Sus miembros los escogería el Congreso entre los mejores padres de familia quienes, además de ser ciudadanos destacados en el ejercicio de las funciones públicas, serían Padres de la Patria, personas sagradas, objeto de respeto filial por las autoridades republicanas, los tribunales y las corporaciones. Se instalaría así mismo mediante:

“Una celebridad extraordinaria con ceremonias y demostraciones propias para inspirar la más alta y religiosa idea de su institución, y con fiestas en toda la república (...) El congreso reglará por un acta especial los honores que deben hacerse al areópago en las fiestas y actos públicos: su traje, sus insignias y cuanto concierne al esplendor de que debe estar revestido este poder moral”¹⁷.

¿Cuáles serían las tareas específicas de dicha institución? Premiar y otorgar corona cívica a los ciudadanos virtuosos, nombrar los grandes héroes y hombres, así como ignominiar los viciosos, los corruptos e indecentes. En especial, la cámara moral dirigiría la opinión moral de la república, no ocupándose de los actos singulares de los individuos sino de aquellos repetidos “que constituyen hábito o costumbre”. Tendría igualmente a cargo la censura posterior de los libros, periódicos y otros impresos; pero esta censura no sería política sino moral. De su parte, la cámara educativa tendría a su cargo la educación física y moral de los niños hasta los 12 años de edad. Los curas y los agentes departamentales serían los instrumentos de que se valdría para esparcir estas instrucciones. Tal cámara establecería, organizaría y dirigiría las escuelas primarias especificando la educación que respectivamente convendría a los niños para que adquiriesen, desde su niñez, ideas útiles y exactas, nociones más adaptadas a su estado y

fortuna, sentimientos nobles y morales, principios de sociabilidad y patriotismo... la cámara educación, finalmente, convendría a la opinión pública las materias literarias mientras se establece el instituto filosófico¹⁸.

Este proceso de discusión y la no aplicabilidad del denominado poder moral nos plantea la siguiente reflexión: en primer término, la propuesta bolivariana recogía un espíritu de época, propio a las élites criollas, acerca del papel que le correspondería al Estado, constituyendo una cuarta rama del poder público, articulada desde luego con sectores en capacidad de liderar la sociedad, para que, con base en la ejemplarización pedagógica y en la respectiva sanción moral, en los casos y conductas que lo ameritasen, se procediese a direccionar, elevar y cualificar las virtudes morales sin las cuales la civilidad no tendría posibilidades de concreción.

Muy pocas voces en los debates de los congresos de Angostura y Cúcuta se levantaron en su contra. Sin embargo, como lo hemos anotado, el poder moral fue una utopía ya que en modo alguno se implementaron sus normas y procedimientos. En este orden de ideas, quisiera destacar cómo en el proceso de las revoluciones de Independencia tuvo un arraigo más eficaz el sentido liberal del “*dejar hacer, dejar pasar*”. Es decir, los sectores liberales que propulsaron la tolerancia, el respeto a la libre expresión de las ideas, ámbitos por excelencia de la libertad individual, se sobrepusieron a quienes pretendieron, desde la órbita de lo público estatal o civil, gobernar y regir las conductas privadas.

Formulo como hipótesis explicativa de este resultado la señalada reacción contra el universo de la Colonia, pues ésta, como lo anotara Germán Colmenares (1991), utilizaba como uno de los mecanismos más sólidos de control social el intervencionismo en el ámbito de la moralidad “pública” que, como se sabe, se expresaba en la intromisión en el gobierno desde el Estado y/o desde la Iglesia, las comunidades sociopolíticas respecto a la vida familiar y privada. La reacción consecuente, desde el punto de vista liberal, cerró la posibilidad que bajo argumentos republicanos tal control desde lo público sobre lo privado continuase.

Era, desde una perspectiva moralizante, de tal tipo que el Estado, la Iglesia y la propia comunidad vecindada se inmiscuían y sancionaban las conductas privadas. Ahora, en cuanto a lo que pudiéramos considerar como vida privada, su enfoque se dio a través de la exaltación del pequeño suceso, de la

anécdota biográfica. Germán Colmenares hablaba, en este sentido, del papel central de la categoría *escándalo* para marcar las articulaciones existentes desde la tradición colonial entre los niveles público y privado:

“El trasfondo ideológico que buscaba mediante la represión la conservación del orden social colonial nos revela los patrones más esenciales de este orden social. Si quisiera buscarse una categoría específica en el lenguaje de la sociedad colonial, capaz de resumir el conjunto de actitudes con respecto a dichos patrones, la mera frecuencia de la palabra escándalo la señala como un buen candidato. El escándalo poseía la virtualidad capaz de convertir en hechos sociales conductas privadas, aún las más íntimas. (...) obedecía a la noción de que la sociedad reposaba en un frágil equilibrio en el que dominaban las apariencias. La estabilidad política y social exigía la aceptación de que ningún acto podía violar las obligaciones morales impuestas por un orden jerárquico. Esta categoría ayudaría a comprender las consecuencias de un localismo de sociedades encerradas en sí mismas, en las cuales el control de la conducta individual se ejercía como una tarea colectiva y en las que el chisme, la comidilla y la conseja aparecían como correctivos sociales, sino como auxiliares de la justicia” (G. Colmenares, 1990).

Desde el punto de vista del discurso dominante, que cabría calificar de estirpe santanderista, la función de mejoramiento de las virtudes cívicas se le asignó a la educación. Es sabido el enorme interés que en torno de la pedagogía se tuvo en la etapa inicial de nuestra vida republicana. Según diversos estudios (Aline Helg y Pilar Moreno de Angel, 1989 y David Bushnell, 1954), se pretendió desarrollar un sistema de cobertura nacional que, promovido desde el Estado con una característica predominantemente laica, resolviese el problema del analfabetismo, la superstición y el predominio de los curas en la vida cultural y en las creencias de las comunidades.

Santander, en efecto, evidenció un denodado interés por la ampliación del sistema educativo, tanto de la oferta a cargo del gobierno como de la educación en manos de los particulares. Así, reseñaba en su informe al congreso, en 1836, algunos de los avances logrados:

“La educación primaria y la instrucción pública han continuado recibiendo del poder ejecutivo, de las corporaciones locales, de los agentes del gobierno y de los buenos ciudadanos, la protección y fomento que demandan su importancia y las peculiares exigencias del gobierno republicano. Reorganizado el colegio de Pamplona, se ha abierto nuevamente a la juventud por los esfuerzos de su gobernador y de varios hijos de la provincia; se ha fundado el patriotismo de los vecinos de Girón; se ha dado una nueva planta al de Panamá, y se han creado nuevas cátedras en los colegios de Antioquia, Chiquinquirá, Vélez, Cali, Tunja, Guanentá, Popayán, Cartagena, Socorro, Santa Marta y Bogotá”.

Santander no veía la reforma de la educación únicamente como un problema fiscal, de ampliación de la oferta mediante la creación de nuevos centros de estudio. Una de sus convicciones íntimas era la necesidad de crear una educación alejada del fanatismo religioso¹⁹. Pero esto, desde luego, fracasa en parte por las carencias, las incapacidades fiscales del novel régimen y porque el predominio de la Iglesia como institución socializadora seguía siendo formidable²⁰.

6. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y BÚSQUEDA DE LA UNIDAD NACIONAL

Al fracasar la centralización supranacional, tanto en el temprano experimento del congreso anfictiónico de Panamá, como en un plano histórico concreto; al disolverse la Gran Colombia, separarse Bolivia del Perú, Uruguay de la Argentina; al tomar los países centroamericanos instancias autónomas de gobierno, etc., no puede suponerse el fracaso del centralismo, sino el específico declive del ideal o la utopía bolivariana de un orden social estable que trastocara las viejas separaciones territoriales —y por supuesto los arraigados intereses regionales— que sobre este orden se habían consolidado a lo largo de más de tres centurias.

En realidad, se consolidó una cierta forma de centralización nacional. Los Estados nacionales se convierten en el proyecto viable durante el siglo XIX y la discusión de política se trasladó al terreno de si se constituirían como repúblicas centralizadas o como repúblicas federales. En América Latina se

tomó un camino diverso, ya que países como Brasil, que no tuvo una guerra de independencia, mantuvo una vocación monárquica que dura varias décadas. Incluso el emperador de Portugal en algún momento se instala en América; eludiendo los conflictos europeos, coloca su corte en Río de Janeiro y en Bahía. De otro lado, México y Argentina también, en ciertas fases del siglo XIX, logran estructurar un sistema federativo. En algunas partes de América, en el siglo pasado, el federalismo logró un triunfo relativo, mientras que en otras partes lo obtuvo el centralismo.

¿Qué ocurrió en el caso colombiano? En un primer momento se asume el modelo centralista bolivariano. Pero, a pesar de que se quiera colocar el debate entre Santander y Bolívar en términos de centralismo y federalismo, no se puede afirmar que Santander fuera un federalista. Cuando estuvo en el poder, fundamentalmente en la segunda administración que es muy larga, desde 1832 hasta su muerte, aún cuando no siempre fue el presidente, era quien manejaba el país.

El modelo político santanderista fue también un modelo centralista. Santander había luchado como letrado y constitucionalista para crear un sistema político nacional que incluyese un sistema de hacienda pública nacional, un sistema de justicia nacional, un ejército nacional; todo ello bajo el gobierno de una elite política que, a diferencia del modelo bolivariano, no concentraba excesivamente el poder en el presidente sino que establecía un equilibrio de poderes entre el presidente (ejecutivo) y el congreso (legislativo).

En realidad, la diferencia entre Bolívar y Santander reside más en que Santander tiende hacia el parlamentarismo, se muestra proclive hacia un congreso que tenga una función relativamente importante, que represente las regiones, elabore las leyes y mantenga una relación de tutela sobre el poder ejecutivo. En estos puntos programáticos residen las célebres y mistificadas contradicciones entre el proyecto de Bolívar y el de Santander (J. Jaramillo, 1982).

Alejandro Vélez, secretario del interior, en su mensaje al congreso de 1831, hacía un balance global de la situación de la república, poco después de la separación de Venezuela y cuando la disolución de la Gran Colombia era un hecho. Un aspecto central en sus memorias fue la colocación de una frontera divisoria de la sociedad neogranadina entre civilistas y militaristas.

Según Vélez, la situación en que estaba el gobierno no podía ser más crítica. Existía un verdadero desbarajuste del modelo de Estado que la primera administración Santander había trabajosamente construido ya que la anarquía reinaba por doquier²¹.

Las autodenominadas corrientes liberales, es decir, los partidarios de Santander, consideraban decisivo continuar la senda originaria de libertad inscrita en el congreso de Cúcuta en 1821. Por tal motivo, las magistraturas constituidas en 1831 se veían como una continuación de dicho proceso fundacional, aunque su precio fuera el despedazamiento de Colombia a causa del alzamiento de los republicanos de Venezuela y la subsiguiente separación de los quiteños bajo el influjo separatista del general Flórez. Los neogranadinos percibieron en un tono más dramático la separación con Venezuela, en virtud del enorme influjo del recién desaparecido libertador presidente, y porque las gestas decisivas de la guerra de Independencia habían ensamblado para la Historia a cundinamarqueses y venezolanos.

Según los partidarios de Santander, ello significaba redimir a la Nueva Granada y a la propia Venezuela del yugo monárquico ya preparado. La continuidad de la república dependería de la capacidad de sus líderes para aislar del poder a los antiguos partidarios y sostenedores de la dictadura²². El periodo de la dictadura de Bolívar y sus seguidores fue descrito como un proceso destructor del gobierno legítimo constitucional de la República establecido por los representantes de los pueblos, colocando en su lugar un despotismo militarista.

7. ORDEN SOCIAL Y LIBERTADES REPUBLICANAS: UN DIFÍCIL BALANCE

Ciertamente, los rasgos de dicho proyecto liberal se asemejaron tanto en sus realizaciones como en sus fracasos en la mayor parte del continente. En efecto, se presentó una tensión social enorme que desgarró bajo luchas políticas, guerras civiles, desórdenes, levantamientos, inestabilidad institucional, etc., los intentos en pos de lograr un nuevo orden social. Y ello en virtud de que los hitos centrales y la razón de ser del liberalismo, destruir el orden colonial y construir una nueva sociedad, no se cristalizaron con éxito y el ámbito del

interés público se difuminó con frecuencia bajo el predominio del liberalismo decimonónico. Así, ninguna de estas tareas se pudo cumplir plenamente. La Colonia, manifiesta en muchas realidades sociales, culturales e institucionales, sobrevivió en buena parte del XIX. Y los cambios reformistas y revolucionarios, aunque muchas veces radicales y dramáticos, no aparecieron consolidados.

Nosotros, al comienzo del siglo XXI, tendemos a aceptar como un lugar común el que se asumiera el modelo de república liberal. Pero hay que imaginarse lo que era la América que se independizaba para pensar que el proyecto político liberal tenía muy poco que ver con la sociedad de ese entonces. Los nuestros eran países mayoritariamente rurales donde el 90% de la población vivía en el campo, en los cuales una parte significativa de la fuerza de trabajo eran esclavos cautivos ocupados en las haciendas, plantaciones, minas y, además, en la servidumbre doméstica. Eran países con una situación de inferioridad para las masas de indios y donde cada vez más aumentaba el peso numérico e importancia cualitativa de los mestizos.

En realidad, lo que me parece fundamental es esclarecer el verdadero alcance y contenido (a la manera de una semiótica de la dominación) del discurso criollo liberal que se proponía el establecimiento de un modelo de república con ciudadanía y separación de las ramas del poder público y, en este último campo, que se colocaba como meta la construcción de un juspublicismo laico, igualitario y, por ende, contrapuesto a la heredada construcción **jusnaturalista** del coloniaje hispánico.

De otro lado, al mismo tiempo, el proceso de formación de los nuevos ámbitos políticos positivos (el referido marco institucional del nuevo orden social) implicó por la fuerza de los propios acontecimientos, el desatamiento de los lazos señoriales y devino el predominio de un sentido de libertad **jusnaturalista**. Pruebas de ello: la preeminencia del derecho natural y la apropiación, desde un puro sentido de privaticidad natural, de un sistema de derechos por parte de los actores sociales, lo cual debilitó en grado sumo la *libertad negativa*.

Preeminencia, agreguemos, de una democracia vista más como libertad que como equidad. El clientelismo, el patrimonialismo, etc., en esta perspectiva, anudaron en la fase republicana dentro de un contexto prepolítico. Por ello, desde entonces una de las tradiciones más arraigadas en nuestra cultura ha sido el culto

ritual a la juridicidad, y muchos de los conflictos de intereses y confrontaciones políticas han resultado mediados o definidos a favor de algunas de las facciones en pugna a través de la expedición de sucesivas reformas constitucionales, de nuevas leyes, en fin, de la reforma legal como paradigma o mito viviente. Además, la cultura política de los países latinoamericanos comportó un contenido de lo civil demarcado por la antigua subordinación de las esferas privadas frente a lo corporativo, a las instituciones regalistas y al poder cultural de la Iglesia. Esto ha de ser cabalmente apreciado en su enorme importancia cuando tomamos en cuenta que la civilidad, el orden republicano, se opone conceptualmente a la idea de derecho natural (E. Varela, 1995).

Pocos estudios han indagado la compleja estructuración de los sentidos justicialistas inherentes a los ámbitos de la vida pública y la vida privada en la sociedad republicana surgida luego del desplome del vasto aparato administrativo (jurídico, tributario, político e ideológico) cimentado por los españoles a lo largo de tres centurias. Dicha estructuración operó en un doble terreno. En primer lugar, en el deber ser institucional a través de la creación de instituciones estatales de administración de justicia y de control social, entre ellas el propio ejército neogranadino y la articulación entre el novel Estado y la Iglesia, o al menos una fracción de ésta; y, de otro lado, en el discurso liberal republicano, que incidió mediante procesos sociales determinados de apropiación en la moralidad privada y pública de los autodeclarados ciudadanos, las élites criollas blancas mestizas, y de quienes aún permanecieron en la aherrojada condición estamentaria: esclavos, libertos negros y las masas indígenas organizadas en comunidades o subsistiendo como “salvajes” más allá de las márgenes de la civilización.

El señorío se transmutaría posteriormente hacia el “cacicazgo” blanco-mestizo dependiente de la voluntad del caudillo, del hacendado o de la discrecionalidad de la administración política en la respectiva territorialidad. Este familismo implicó un vasto universo de relaciones patrimoniales. Obviamente discriminatorias hacia las mesnadas que dieron su sangre en las guerras de independencia; la pervivencia del régimen esclavista hasta más allá del medio siglo en la mayoría de las nuevas naciones del continente; los frustrados procesos de acumulación originaria pensados para dotarnos de una base industrial; la traumática relación entre Estado e Iglesia en virtud del mantenimiento del patronazgo, etc.

A manera de ejemplo, recordemos cómo el gobierno santanderista en 1836 expresaba su preocupación por las quejas que de manera numerosa habían presentado los líderes indígenas de diferentes resguardos a lo largo y ancho del país contra la práctica de los repartimientos. El gobierno reconocía la justeza de dichos reclamos, pues muchas veces se abusaba de su “sencillez e ignorancia para despojarlos de una parte de sus propiedades en ilegal provecho de los encargados de repartirlas”. En tal dirección, el régimen liberal criticaba acerbamente la institución colonial-indígena de los cabildos. En efecto:

“Se conserva todavía, en muchas poblaciones de indígenas en que no se han repartido los resguardos, el pequeño cabildo autorizado por el artículo noveno de la ley del 4 de octubre de 1821; y además de que la renovación de tales cabildos presenta embarazos, por dudarse con razón cómo deba hacerse, ellos, lejos de proporcionar ventajas a los indígenas, les producen el mal de que se les impongan cargas arbitrarias y pesadas en clase de miembros de dichas corporaciones y de que se mantenga establecida entre sus familias una cierta aristocracia que hace su condición más miserable. Piensa el ejecutivo que deberían mandarse suprimir los expresados pequeños cabildos de indígenas, quedando la administración política y judicial de sus poblaciones bajo el mismo pie de la que se halla establecida en todos los distritos parroquiales de la República” (L. Pombo, 1836: Vol. V, 77).

En dicho contexto podemos ubicar el rol de textos pioneros, como los de Juan Friede, que discuten la condición del indio en Colombia. Y su oposición respecto a puntos vista más “oficiales”, como los de historiadores tradicionales (v. gr., Eduardo Santa, Lievano y otros), que exaltan como uno de los logros fundamentales de la novel república liberal, la extensión de la condición ciudadana, hecha en el congreso de Cúcuta, hacia los grupos étnicos nativos. Ello evidencia hasta qué punto la polémica sobre el grado efectivo de integración de los anteriores grupos estamentarios a la condición republicana, ciudadana, ha estado presente también en Colombia²³.

Como tuve ocasión de explicarlo en otro texto (E. Varela, 1990), lo que ha tenido un débil arraigo puramente formal, ha sido el justicialismo demo-

constitucional que se supone a sí mismo dentro de un ámbito universalista. Por ello, las propias elites republicanas procedieron a definir un sistema igualmente arbitrario y privatizador en la aplicación y calificación de los delitos comunes y políticos. Es pertinente, por lo tanto, analizar las formas específicas de ejercicio de este justicialismo privado en el proceso mismo en el que se afirma como un espacio institucionalizado de control social, en tanto jusnaturalismo redivivo.

Las elites parcialmente herederas de las prerrogativas de los peninsulares instauraron un sistema de imposición del sentido de justicia donde valores tales como el honor, la virilidad, la palabra empeñada, etc., de estirpe hispánica, fueron el eje justificador de la desigualdad liberal. Igualmente, pretendieron conciliar lo anterior con un cuerpo doctrinal utilitarista que significó la rotura con el anterior espíritu jusnaturalista.

Se trataba de naciones que intentaron olvidar ese pasado y lo consideraron enterrado, vinculado a la nefasta experiencia colonial. La república liberal, particularmente en el campo agrario, intentó desvertebrar, y de hecho lo logró en buena medida, en toda América la estructura de las antiguas comunidades indígenas. En Colombia hay ejemplos muy claros como la disolución de los resguardos y las leyes que buscaron descongelar propiedades rurales que podían integrarse a los círculos de compra y venta mercantiles. Con esta política se buscó que las propiedades comunales, unas de origen indígena y las otras de la gran superestructura institucional de la Iglesia, se descongelaran e ingresasen al mercado (Colmenares, 1978).

La disolución de las comunidades indígenas estuvo vinculada a la ampliación de los horizontes del mercado, no sólo del mercado de la tierra, sino de la fuerza de trabajo, la circulación dineraria y la producción para el consumo. Integrar al indio al consumo para que produjese más allá de las estrechas esferas de la economía natural sería una de las tareas constitutivas de la creación de un mercado interior para las nuevas repúblicas. No se trató de repúblicas liberales que intentaron volver hacia lo indígena sino que partieron de cero, negando radicalmente a España y al mundo de la Colonia.

¿Era el liberalismo un discurso con arraigo en las anónimas masas indígenas, negras, mulatas y mestizas?, y ¿de qué forma afectaba este discurso la

apropiación popular del sentido de justicia? Por ahora quiero subrayar el hecho de que el concepto de libertad manejado por el liberalismo en el siglo XIX fue dúplice. Recordemos la conocida expresión de Benjamín Constant de *libertad de los antiguos* opuesta a *libertad de los modernos*. Puesto que esta conceptualización nos da la clave para percibir la conexión entre lo público y lo privado, entre sociedad civil y sociedad política. Hasta donde he estudiado el fenómeno, y esto es una hipótesis, creo percibir que en los orígenes de las repúblicas latinoamericanas estuvo presente tal dicotomía. Y ello resulta particularmente ilustrativo si analizamos el contenido del discurso republicano de Simón Bolívar:

“Para cualquier republicano el recurso a la imagen mitológica de imperios indios era aún más inquietante que el recurso a las antiguas constituciones feudales. Todos los intentos por revivir el simbolismo político del mundo indígena habían sido confinados, por razones obvias, a México y Perú, de lo cual estaba plenamente consciente Bolívar. Pero también estaba consciente de que podían ser generalizables esos intentos (...) por medio de una confusa y popular exigencia de libertad promovida no en nombre del pueblo sino en representación de los indígenas oprimidos y de las masas mestizas. El pueblo, para Bolívar, significaba algo muy parecido a lo que significaba para Montesquieu, a saber, los “ciudadanos”, esto es, aquellos que tuviesen una condición y educación suficientes para poder participar de manera plena en los procesos políticos” (A. Padgen, 1991).

Si asumimos la tesis de Padgen, podríamos indagar en torno a la existencia de dos sentidos justicialistas en la república neogranadina, uno público, político; y otro privado, civil. En este orden de ideas, la investigación debería evidenciar cómo opera el entrecruce entre lo público y lo privado a nivel del funcionamiento (y apropiación de éste por los diversos grupos sociales) del aparato estatal. Ello expresaría igualmente el *topos* del enfrentamiento entre un proyecto de modernización y la defensa de las tradiciones. El conocido historiador argentino Abelardo Ramos afirma que a lo largo y ancho de América Latina se intentó la construcción de la nación, ante todo, buscando liquidar el pasado colonial. De allí la recurrencia de los enfrentamientos en torno a los bienes eclesiales y cofradiles de manos muertas, la política de disolución de los resguardos y demás bienes

de las comunidades indígenas, y la adopción de un criterio de alienabilidad del conjunto de la propiedad donde incluso la propia perspectiva de lo ejidal comunal tendría fuertes variaciones. Uno era el ejido colonial y otro el ejido municipal republicano. En síntesis, la ideología cardinal de dicho proceso se encuadró en la propuesta dicotómica de civilización contra barbarie que, al final del siglo, propugnarían los más lúcidos ensayistas del continente.

El liberalismo, como espíritu de estas elites criollas formadas por la ilustración europea e influidas por la revolución norteamericana, con toda su problemática de derechos ciudadanos, construye un paradigma que se sobreimpone y que, desligando el modelo monárquico y la antigua estructura colonial, deja un camino, una única alternativa histórica: la república liberal.

Entonces tenemos el caudillo clientelista, el caudillo militar, etc., originados o basados en torno a la hacienda y, en términos más vastos, al señorío; paradigma de organización y racionalización de la vida económica y social que desplazaría el papel del Estado. Este retroceso del rol estatal en la época del liberalismo republicano no es sólo fruto de las anteriores tendencias centrífugas. De otro lado, el propio discurso liberal dominante en el siglo XIX, cuando discute el problema de la educación, subraya que el Estado no promocionaría campañas de alfabetización ni construiría escuelas, colegios y universidades puesto que tales actividades deberían hacerse en función de las necesidades de la demanda y serían, por lo tanto, proveídas por empresarios particulares bajo el paradigma de la libertad de empresa. Se ve cómo el manejo educativo —al igual que muchos otros campos de la política pública— son, en cierto sentido, reprivatizados; dejan de ser jurisdicción del Estado y pasan a ser un campo proveído por la propia comunidad a través de la iniciativa particular. Recuérdese que incluso la llamada seguridad y el monopolio del uso de la fuerza, garantía esencial de lo que constituye la legitimidad de un Estado, se le delega a los particulares puesto que se defendía el armamento general de la población bajo una filosofía individualista según la cual los ciudadanos tienen el derecho a portar armas y a su legítima defensa.

En suma, educación que no cumplía el Estado, sistemas de justicia que la tradición patriarcal bajo los códigos de honor y la venganza de sangre adscribían al ámbito de lo privado, armamento general de la población, débil

poder del Estado central con respecto a los caudillos locales y regionales, y una débil base tributaria fueron las características que, en cierta medida, hicieron imposible que el proyecto de Estado liberal republicano se pudiera construir en el medio siglo posterior a la Independencia.

Por ello, el proyecto de Estado colombiano, al igual que en muchos otros países de América Latina, se realizó primordialmente en la esfera ideal, en el deber ser institucional y/o constitucional. Por tal razón, el estudio de la formación de la Nación-Estado ha sido obra primordialmente de la historiografía institucional y del derecho público, visto desde una perspectiva genealógica (cfr. Restrepo Piedrahita, 1979). De otro lado, el análisis de este proceso de conformación del tejido social ha estado a cargo de la historiografía económica. En este sentido, se han construido diversos modelos interpretativos en relación primordialmente con los ciclos de expansión económica, migración, cambios demográficos y, posteriormente, con los procesos de industrialización y modernización social²⁴.

Los liberales decimonónicos propusieron por tal circunstancia un modelo que a la larga resultó utópico intentando crear desde arriba una identidad nacional. En realidad, hemos de reconocer que la Nación y el Estado se encuentran aún en proceso de creación. En América Latina se construyó idealmente, arquetípicamente, al Estado; pero, incluso hoy, estamos buscando configurarnos como Nación. Quizás el ejemplo más claro de la creación artificial de naciones fuese el caso de Bolivia. Como se recordará, el libertador Simón Bolívar le encargó la tarea de crear una institucionalidad para esta región del denominado Alto Perú a su protegido Sucre. Pero en dicho proceso no reconocieron que allí existía ya una cultura nacional: la indígena. Por verla tan indigente, situación lógica después de tres siglos de dominación, la dieron por perdida y en condición de servilismo; sintiéndose los criollos en el deber de volverlos ciudadanos, introdujeron como principio integrador el del mercado con la pretensión de aniquilar las primigenias comunidades, forma por excelencia de la organicidad colonial (M. Carmagnani, 1984).

En síntesis, muchos de los rasgos premodernos de la organización del Estado y de las relaciones políticas en América Latina, aún manifestos a lo largo del siglo XX, corresponden a tradiciones que han logrado sobrevivir, en cierta medida, refuncionalizadas. Y aunque tales marcas han tenido adaptaciones en

la manera como se articulan con la actual sociedad (puesto que es diferente la sociedad capitalista o con elementos predominantes de capitalismo propia del siglo XX, respecto a las sociedades coloniales, o a las republicanas del siglo XIX), estos elementos se han mantenido, sino incólumes, al menos como importantes rezagos o trabas en las relaciones políticas y en la configuración del Estado nacional (J. O. Melo, 1991). Pudiera decirse que el *clientelismo* de hoy corresponde a la adaptación “modernizada” de la tradición patrimonialista; y el *centralismo* de hoy ancla igualmente en una lógica del poder político que se remonta a los orígenes mismo de la constitución del Nuevo Mundo. Muchos estudiosos señalan la importancia de esta tradición que arraiga nuestra cultura de la violencia, particularmente en la tipología de las bandas armadas, en sus métodos, secuestro de rehenes (político o económico), boleteo, homicidio fuera de combate, tortura, exterminio de pobladores civiles, etc. Estas continuidades nos afirman en la convicción de que las elites y las masas, pese a su distancia, han compartido un humus uniforme en el que ambas, de forma dialéctica, avivan mutuamente los rasgos de sedición, clientelismo, depredación e ilegalidad. Actúan de consumo en el plano de una doble moralidad. En este sentido, resulta conveniente subrayar cómo en los conflictos sociales existen puntos de contacto entre la cultura política de los de arriba y los de abajo. La lógica del caudillismo y la cultura patriarcal son evidencia palpable de lo anterior. Y tras ellas aparece como figura tutelar la privatización de las relaciones públicas, que ha implicado, desde el siglo XIX, el arraigo de la justicia privada.

8. LA PREEMINENCIA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL SOBRE LO PÚBLICO

Posteriormente, hacia el inicio del siglo XX, se impulsó el paradigma centralista del Estado intervencionista (J. M. Keynes, 1988), lo que se dio con mayor vigor en algunos países que lograron afirmar una base industrial sólida implicando procesos de acumulación de capital significativos, como ocurrió en Argentina y Brasil. Naciones que, de otro lado, promovieron la inmigración masiva de millones de europeos conformando una suerte de “islotés” o archipiélagos de lo “occidental”, los cuales sirvieron como base social para la

destrucción violenta del pasado. La épica de José Hernández, en su conocida saga gaucha *Martín Fierro*, retrató muy bien este programa de reconversión de las anteriores realidades sociales.

En el caso colombiano, se pretendió un programa positivista de industrialización y de libre cambio. Pero este proyecto, como lo acabamos de anotar, igualmente fracasó y al final del siglo XIX, fue el cesarismo de la Regeneración el que tuvo la posibilidad de darle un sentido realista al proyecto de configuración de la Nación-Estado. Para ello se restablecieron los viejos pactos y ligazones entre Estado e Iglesia y se asumió un modelo exclusivista, elitista y oligárquico como alternativa de cohesión, primordialmente entre las elites que lideraban el señalado proceso.

En realidad, desde las tres últimas décadas del siglo XIX, se comenzó a vislumbrar un proceso de desarrollo capitalista, particularmente bajo el marco de la integración del continente a la división internacional del trabajo. Con base en la funcionalidad de las llamadas por Adam Smith ventajas competitivas, estos países se convirtieron en proveedores de alimentos, productos agrícolas y materias primas diversas con destino al mercado de la metrópolis desarrollada, fundamentalmente de Norteamérica y Europa.

En el caso colombiano, ciertos productos de exportación cumplieron ciclos efímeros. En efecto, la quina, el añil, el tabaco durante ciclos relativamente cortos tuvieron un auge en el mercado internacional; pero sólo con la economía cafetera, se estableció una base de acumulación originaria de capital que permitió la constitución de un mercado interior y la dinamización de procesos demográficos y de urbanización, que actuaron como un contexto más sólido para la conformación de la Nación-Estado, al menos desde un punto de vista socioeconómico (S. Kalmanovitz, 1988).

En lo atinente al proceso propiamente político, este paso se comienza a concretar con la derrota del liberalismo radical en 1885 y con la reforma constitucional y el modelo político que establece Rafael Núñez en sus alternados períodos de gobierno, durante los tres últimos lustros del final de siglo. Desde luego, estas reformas no operaron inmediatamente, y básicamente su concreción se logra sólo en los primeros decenios del siglo XX.

A lo largo de la hegemonía radical, la idea base de la organización unita-

ría de la república, la consolidación del Estado nacional, no fue un objetivo expreso de la programática del devenir político. Sin embargo, la crisis económica, social y político-militar que sacudió a la república federativa generó el fermento para una escisión del liberalismo, que sería, a la larga, decisiva para la conformación del esquema estatal y político que dominaría la vida de la Nación a lo largo del siglo XX.

El sector liberal encabezado por Rafael Núñez, en el cercano pasado muy vinculado con el radicalismo, se separó y estableció una coalición con la mayoría del conservatismo. El alejamiento doctrinario de esta facción liberal respecto del ideario del llamado “Olimpo radical” se basó en dos puntos capitales: la denuncia del federalismo como forma de gobierno, acusándolo del caos, la crisis económica y la parálisis de cualquier plan de modernización y desarrollo. Recuérdense aquí los grandes problemas que, en razón de la debilidad del Estado central y de las numerosas contiendas armadas, enfrentaron proyectos tales como la navegación a vapor por el río Magdalena, la construcción de los ramales más importantes de la red ferroviaria; la suerte de algunos programas de industrialización como las ferreterías de Pacho, etc. En segundo lugar, en el plano ideológico, esta coalición intentó recuperar el rol de la iglesia católica como factor de cohesión del orden social.

La Constitución Política de 1886 marcó, un punto de viraje. El programa radical cedió el turno al ejercicio de una compleja coalición en la que los sectores señoriales, las elites políticas y los círculos empresariales, aunados, propugnaron por la concreción de la unidad nacional. Si se quiere hacer una comparación histórica, diríamos que así como la burguesía europea logra la unificación nacional aliándose a las monarquías para combatir al disgregacionismo feudal, en Colombia, la unidad nacional es fruto de un plan sui generis de grupos de terratenientes, la Iglesia y un sector de comerciantes saturados del caos promovido por el radicalismo. Éstos, frente al alegre utopismo ideológico de aquéllos, pactan con la institución que —desde el punto de vista de su fuerza institucional— podría actuar en pos de dicha finalidad. De este modo, con la complacencia de una fracción importante del liberalismo, la Iglesia recupera buena parte de las prerrogativas de las que gozó a lo largo del período colonial (G. Molina, 1981). Por esta razón al acto de reformas de la Constitución se

le suma, un año después, la suscripción de un concordato con la Santa Sede.

El corolario de este proceso fue la derrota de los últimos ejércitos y guerrillas del liberalismo en la Guerra de los Mil Días. Al producirse este hecho, este puntillazo al utopismo militarista, un plan hegemónico del conservatismo y el sector neonacionalista permitieron la irrupción, en las décadas iniciales del siglo XX, del mencionado programa positivista. Esto alteraría de manera incesante el cuadro del país decimonónico. Con los inicios de la industrialización surgirían clases modernas y el universo cultural se renovaría considerablemente.

Los preceptos constitucionales de esta reforma y el nuevo balance de las fuerzas políticas desvertebraron el poder de los caudillos. El Estado central consolidó un ejército que reemplazó las milicias privadas enseñoreadas de la república a lo largo del siglo XIX. El caudillismo clientelista, desde luego, no desapareció en el curso del citado proceso de nacionalización de la vida pública. Pero los rasgos del caudillaje refuncionalizado fueron desde entonces diferentes. Estos nuevos caudillos no se basaron exclusiva ni prioritariamente en el poder privado de la hacienda y no constituyeron una fuerza de la misma naturaleza del caudillismo patriarcal del siglo XIX. Efectivamente, siguieron manteniendo elementos de autoritarismo y patriarcalismo; pero la lógica funcional en la que se inscribieron fue distinta. Esta es una característica de civilidad que el país logró establecer desde comienzos de la presente centuria.

Desde el punto de vista de la administración pública, se dio un proceso en el que el Estado empezó a recuperar funciones que el viejo Estado colonial tuvo y que en la primera fase republicana había perdido. En primer término, se logró por el Estado central el control sobre las regiones y la subordinación de los departamentos y provincias al poder presidencial. En segundo lugar, la señalada disolución de las milicias y su sometimiento por un ejército nacional permitió el monopolio estatal del uso de la violencia. En tercer lugar, se configuró una legislación nacional, particularmente en el campo de la justicia. Este fue un proceso complejo porque Colombia no tuvo códigos penales efectivos de ese tipo en el siglo XIX, puesto que en esa fase la legislación penal era casuística, en parte heredada de la Colonia y adaptada con ciertos criterios tomados del ideario de derechos y deberes propios del liberalismo.

En realidad, un código penal que abarque y sistematice, desde el punto liberal republicano, el monopolio de la justicia del Estado solamente se plasmará en la administración López Pumarejo con la reforma del Código Penal del año 1936.

Desde el punto de vista tributario también se evidenció una recuperación del poder del Estado central. Las finanzas que habían sido delegadas a las provincias y municipios fueron de nuevo recapturadas por el Estado. Empezó a desarrollarse un proceso de tributación sobre la propiedad predial y volvieron a tomar importancia como factor del financiamiento del Estado los recursos provenientes de aranceles y aduanas, puesto que desde el gobierno de Núñez, en cierta medida, se reinstaló el esquema proteccionista dejando de lado el esquema que caracterizó al liberalismo radical. Con ello se fortalecieron los fiscos, particularmente a través de los impuestos sobre las exportaciones cafeteras. Así, la economía agroexportadora cafetera, en buena medida, contribuiría al fortalecimiento del Estado central. El Estado trató de comprometerse en el desarrollo económico, particularmente con la inversión de recursos en el campo de la infraestructura y las obras públicas, v. gr. la constitución de una red férrea nacional, puertos marítimos, etc., complementarios del tradicional sistema de transporte fluvial (J. A. Ocampo, 1992).

En síntesis, este fue un esfuerzo que acentuó el predominio, la ascendente hegemonía de la burocracia pública, que lentamente asumió funciones nuevas; burocracia intelectual de abogados, ingenieros, servidores del Estado, que reemplazó poco a poco al paradigma decimonónico del burócrata letrado, incompetente en la gestión técnica. Con ello se establecieron mediaciones mucho más sofisticadas de carácter clientelista entre el poder político y la administración del Estado. Fenómeno que no existió de manera sólida en el siglo XIX, probablemente por la simple razón de que el Estado era muy pequeño y el tipo de gajes y prebendas que podían obtenerse eran ínfimas respecto a las que suministraban la hacienda, el señorío y la explotación privada de las actividades económicas.

De otro lado, el positivismo económico fue una ideología asumida con gran vigor en América Latina y cuyo máximo mentor fue el porfiriato mexicano. Sus propagadores argumentaron que las guerras civiles —en las que se batallaba por ideas, las más de las veces abstractas y/o utópicas, carentes de sentido concreto— sólo

dejaban empobrecimiento y destrucción de la infraestructura material. Por ello, como condición indispensable del progreso, sería necesario suspender este tipo de conflicto entre las elites y colocar, fungiendo la administración estatal como árbitro, a estas facciones de acuerdo con la necesidad de que el progreso, visto en términos de desarrollo económico, llegara a América Latina.

Modernidad, ansiada quimera plasmada en la plantación cafetera, la producción agrícola para la exportación, el desarrollo de carreteras, puentes, ferrocarriles, infraestructura básica de las ciudades, urbanismo, etc. Igualmente, se propugnó la creación de universidades que permitiesen formar elites tecnocráticas buscando reformar la universidad colonial, que todavía sobrevivía en el siglo XIX, para que nuevas carreras y disciplinas surgieran. Es decir que la elite empresarial supondría su consolidación con base en un cierto desarrollo de procesos de industrialización y de conformación del sector de servicios públicos. En este último campo, resultó titánico, por ejemplo, el esfuerzo de las últimas administraciones neoconservadoras y republicanas conservadoras inspiradas en Núñez para crear una banca central. En efecto, uno de los grandes problemas del siglo XIX, prerequisite para la modernización económica en los países de América Latina, fue la falta del sector financiero y de la banca central. En Colombia, la actividad bancaria se desarrollaba en las regiones, v. gr. Santander, el Viejo Cauca, Antioquia, etc., donde una banca incipiente e inestable, por autorización de los gobiernos provinciales, emitía dinero; aunque muchas veces ese dinero tenía dudoso respaldo o se utilizaba para operaciones especulativas existiendo una gran desconfianza del público, por lo cual se seguían utilizando los metales preciosos, las transacciones en oro y plata.

Estos son aspectos en los cuales se plasmó el ideario positivista del desarrollo económico promovido desde el Estado. Éste, además, impulsó la iniciativa privada pero entendiendo que ella no sería fructífera sin el respaldo del sector público. Proceso que implicó además la asimilación creciente por éste de funciones diversas, v. gr., la educación para formar elites, la salubridad, el aseo de los espacios públicos urbanos, etc.

De ello resultó que bajo el ideario del positivismo, en lo concerniente al caso colombiano, se reinstalara el esquema centralista diseñado inicialmente por el imperio español, incluso manteniendo prerrogativas eclesiásticas que databan de ese periodo. Este régimen político con su estructura bipartidista y

este modelo constitucional, con sus innumerables reformas de pequeño calado, constituyó durante buena parte de la actual centuria una suerte de síntesis de los rasgos predominantes de la cultura política nacional. El culto ritual al cuerpo normativo, el parlamentarismo clientelista y la permanente dependencia de los partidos respecto al tutelaje del aparato del Estado, etc., han conformado una trama de democracia limitada, recortada, sustento de las manifestaciones de violencia social y política, del autoritarismo en sus diferentes manifestaciones.

No puede dejarse a un lado, como factor determinante de las formas políticas y jurídicas del Estado nacional, la imposibilidad histórica de plasmar el conjunto ambicioso del programa modernizador. La sustitución, o mejor, el tránsito del señorío colonial al señorío republicano; la débil piel de unas instituciones republicanas transplantadas de la experiencia europea y norteamericana, produjeron ese peculiar tramado de nuestra historia, donde de todas formas resultó un rasgo innegable, por lo menos durante la primera mitad del siglo XX: la preeminencia del poder político laico y civil frente al militarismo.

Así, la reconstitución del ejército nacional en los comienzos del régimen de Reyes e incluso los reacomodos que se efectuaron durante los años 10, estuvieron encaminados a otorgarle al brazo armado del Estado una posición subordinada de frente a la esfera política; vale decir, a los grupos partidistas que tienen acceso al control del gobierno. De allí la profesión de fe en los principios de neutralidad, la no deliberación y la supresión del reclutamiento forzoso como pilares constitutivos de las Fuerzas Armadas. Ahora bien, esto en modo alguno quiere decir que se esfumen las prerrogativas en el manejo de los asuntos militares.

Este tópico puede sintetizarse afirmando que la administración pública liberal republicana es tardía; la programática general de la Independencia logra configurarse parcialmente sólo en los últimos tres decenios del siglo XIX y en el siglo XX. Los dos últimos puntos, de alguna manera ya vistos, describen cómo el Estado intervencionista configura una relación patrón-cliente que es diferente a la del siglo XIX. El patrón-cliente para la administración pública del siglo XX cambia, ya que el Estado es ahora, y de forma significativa, el mediador retributivo por excelencia.

De otro lado, aunque la administración estatal empieza a cimentarse sobre el pivote de una burocracia moderna, en el sentido weberiano, subsisten la

gestión moderna y el patrimonialismo, fenómeno que también ocurre hoy en día. El patronazgo-cliente fue una relación conservadora en tanto que la conformación de una burocracia moderna aparece como lo progresivo, no en el sentido de progreso sino en el de dominante. Este elemento también puede vislumbrarse en el Estado de beneficencia o benefactor impulsado particularmente por las reformas liberales. También tiene que ver con procesos de urbanización y con el crecimiento de la administración pública, por ejemplo, en el número de funciones asumidas, no sólo a nivel central, sino en las regiones y los municipios.

9. LA CRISIS DEL INTERÉS PÚBLICO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

Finalmente, sin pretender una elaboración exhaustiva del tema, quiero plantear algunos elementos medulares que expresan la quiebra, práctica e institucional, del predominio del interés público encarnado en la arriba referida estatización y hegemonización gubernamental de las formas de control social propias del discurso constitucionalista demo-liberal. En primer término, quisiera destacar una comprobación fácilmente demostrable. En efecto, una característica primordial de la crisis de gobernabilidad en Colombia y algunos otros países latinoamericanos —no me atrevo a globalizar en demasía— consiste en que el interés público se encuentra, desde hace varias décadas, en un proceso de destrucción en tanto categoría legitimadora del orden social.

En realidad, la noción de bien común, la vinculación societal sobre la base del acatamiento de una serie de normas que constituyen la moralidad social ha progresivamente perdido vigencia. Por supuesto, como salida a dicha crisis, las personas buscan de alguna manera trascender, desde sus finalidades privadas, hacia fines colectivos superiores, pero no encuentran valores que merezcan calificarse como tales y que sean garantes de la cohesión social.

—Aunque nos hemos modernizado bastante, aún persiste en la sociedad colombiana una violencia recurrente, prácticamente única en América Latina en cuanto a su intensidad y duración. Adicionalmente, constituimos una sociedad con un moderno sistema bancario, millones de tarjetas de crédito y dinero plástico; se ha extendido el uso social de los computadores personales, se accede a un consumo sofisticado por parte de vastas capas sociales que

hacen parte sustancial de nuestra cotidianidad laboral, al igual que ocurre en el universo de la vida privada. Esta paradoja es quizás uno de los rasgos más sorprendentes, puesto que muchos analistas suponían que bastaba con que el país se volviera más rico y moderno, con grandes ciudades, para que la violencia fuera un fenómeno del pasado. Como si éste fuera un problema de la ruralidad, de la tradición y no de la Modernidad. Entre tanto, lo que ha ocurrido es que hemos sofisticado la violencia, los mecanismos de muerte. Así, por ejemplo, en los últimos decenios, el principal factor de muerte lo constituyen las armas de fuego, de alcance corto y medio.

¿Qué ha pasado? ¿Por qué coexiste la violencia con la Modernidad? En mi opinión, ello ha ocurrido porque hemos construido una modernidad sin civilización en el sentido estricto de la palabra. No hemos logrado crear una red de relaciones sociales que limite, que claramente diferencie, el ámbito público respecto de lo privado.

Sin embargo, numerosas sociedades contemporáneas, y aún vastas parcelas de la nuestra, presentan un fenómeno inverso: la predominancia de la disciplina y el autoritarismo en desmedro de la libertad natural de los individuos. Recuérdese, como lo hemos subrayado en capítulos anteriores, la tesis que en esta dirección formuló el lúcido filósofo francés Michel Foucault (1978), quien nos hablaba de la sociedad disciplinaria evidenciando como signos inequívocos de la Modernidad, el agobio totalizador de innumerables instituciones de reclusión tales como la cárcel, la escuela, la clínica, los hospitales, los colegios, etc.

En el caso colombiano, evidenciamos parcialmente rasgos de tal sociedad disciplinaria, pero al mismo tiempo “gozamos” de un elemento que nos diferencia de las sociedades de capitalismo avanzado, puesto que adoptamos un esquema patrimonialista de apropiación de los ámbitos y espacios de lo público. Precisamente afrontamos una crisis de la civilidad porque dichos valores —tales sistemas de respeto mutuo— de convivencia ciudadana que asumen diversas formas, están en quiebra. En el interés general los valores sociales colectivos no son reconocidos ni interiorizados por las personas, lo cual expresa el desacato a las normas generales como una suerte de recuperación de la guerra de todos contra todos de la cual hablaba Thomas Hobbes (1962).

Es algo que se ve muy claro en nuestras sociedades dada la predominancia

del esquema de la sociedad competitiva, de la sociedad de mercado. En efecto, el capitalismo moderno ha hecho que no tengan función relevante, como en el pasado, los valores de aquello llamado bien común. Ni la religión ni la patria ni los partidos ni tampoco otros valores generan identidades fusionadoras de la sociedad.

Anteriormente he subrayado la pertinencia en nuestro contexto de la reflexión política hobbesiana en razón de que la sociedad colombiana posee paralelos con la Inglaterra del siglo XVII, desgarrada por las guerras civiles, para la cual propuso Hobbes su modelo de Estado totalizador y omnímodo como instrumento artificial para superar la condición de guerra de todos contra todos, propia al predominio del derecho natural. Nosotros, como lo subrayaran diversos analistas —entre ellos el desaparecido líder liberal Luís Carlos Galán—, tenemos más territorio que Nación, e incluso más Nación que Estado, lo que en cierta medida resulta paradójico dadas las mencionadas correlaciones entre estas dos instancias.

El liberalismo político ha tenido peculiares desenvolvimientos en nuestra historia. En realidad, primordialmente ha significado el desatamiento de los lazos que articulan las comunidades y los individuos a un orden institucional, a un proyecto dado de civilidad. La libertad, para la mayor parte de los colombianos, y ello visto en un balance retrospectivo, implica fundamentalmente la libertad del hacer y del querer, en donde los trazos de su ejercicio se articulan con el derecho natural. Recordemos que Hobbes había anotado que en dicha condición la libertad es simplemente el equivalente del grado de fuerza y la voluntad que ésta plasme.

El proyecto inconcluso de la revolución democrática del siglo XIX coexistió con la esclavitud; se fundó adicionalmente sobre el poder señorial y oligárquico de la hacienda, y posteriormente se transmutó en un modelo dado de civilidad segmentada que permitió, por ejemplo, el desarrollo temprano de los denominados enclaves del terror (cfr. E. Varela B, 1997). Así, desde los espacios propios a la sociedad civilizada, hemos comprobado la recurrencia de este fenómeno. En tal sentido, se evidencian igualmente procesos de colonización que generalmente han implicado el alejamiento de grupos y comunidades enteras del ámbito del justicialismo público estatal.

De otro lado, en las últimas décadas, dos manifestaciones de primordial

importancia que expresan la funcionalidad utilitaria de la violencia se han apoyado en dicha tradición. Me refiero, por supuesto, al narcotráfico en las vastas regiones de la Orinoquía, la Amazonía y algunos enclaves del terror en regiones del interior del país como la Costa Atlántica, el Magdalena Medio, Urabá, etc. Y, alternatively, al despliegue del dominio móvil, volátil, si se quiere, pero arraigado en diversas áreas de la sociedad colombiana de las diversas facciones de la insurgencia extremo-izquierdista. Hoy, se reconoce que las relaciones entre narcotráfico y guerrilla han transitado desde la colusión temporal hasta los conflictos más radicales y abiertos que, entre otras cosas, han producido el despliegue del paramilitarismo de las denominadas Autodefensas. En realidad, la situación colombiana en los últimos años se acerca vertiginosamente a la condición de una guerra irregular civil, abierta y desenfrenada, semejante en muchos de sus rasgos a los peores momentos de la violencia del medio siglo.

En los espacios sociales no relacionados específicamente con la violencia social y política ha operado un proceso de fragmentación, donde distintas fuerzas centrífugas se han sobrepuesto a las tendencias cohesionadoras que pretenden como proyecto político el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, civil y republicana. Un ejemplo claro ha sido la recurrente abstención ciudadana pese a la modernización institucional y a la mayor depuración del proceso electoral²⁵. Otra prueba palmaria la encontramos al comprobar que el grado de sindicalización de los trabajadores colombianos ha descendido vertiginosamente y probablemente alcance una cifra del 4 ó 5 %, uno de los más bajos del continente. Alternativamente, la representación gremial sigue siendo, desde el punto de vista empresarial, corporativa y concentrada en *carteles* y oligopolios.

Pero quizás el fenómeno que de manera meridiana comprueba la grave fragmentación de nuestra sociedad es la profunda crisis de la representación política. La corrupción, el dolo, el fraude como herramientas y a la vez finalidades de la acción política, han terminado por deslegitimar los partidos, desvertebrados, fragmentados en señoríos electorales, en baronías unipersonales. Mientras, entre tanto la oposición democrática, llámese M-19, Unión Patriótica u otras fuerzas cívicas y regionales, impedida para consolidarse se desvanece. De tal modo que el espacio real, sórdido pero funcional de la oposición al *stablishment*, lo representan los carteles de las mafias y las cúpulas de las guerrillas ex-

tremo-izquierdistas.

Otro rasgo de esta crisis de participación en las instancias de mediación del interés público, se expresa en la defensa corporativa de sus intereses por parte de muchos miembros de las altas esferas burguesas y empresariales. La costumbre política en Colombia ha permitido pactos entre los gremios y el gobierno de turno concretados en la sistemática y reiterada presencia de delegados del Estado (ministros, funcionarios de los departamentos centrales, etc.) en sus eventos y congresos, y la fácil intercambiabilidad de los cuadros de las clases dirigentes entre los ámbitos públicos y los privados (fundacionales).

De otro lado, en los últimos años este fenómeno de alejamiento de las comunidades de los ámbitos de la política y la gestión pública se ha visto acentuado por el efecto corruptor del narcotráfico que se ha imbricado con formas antiguas, tradicionales, de privatización patrimonialista del interés público, sea bajo el discurso nacionalista de los otrora extraditables o simplemente por el ascenso social del propio capitalismo criminal, como se ve en la reciente crisis política que ha hecho tambalear al *stablishment* colombiano.

Esta crisis del interés público manifiesta, en el fondo, la privatización de los espacios de lo público y se comprueba con la crítica acerba en los últimos años a las financiaciones provenientes de los grupos empresariales en las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos. Por ello mismo, no se trata sólo de los fondos provenientes de sectores ilegales o criminales, sino del problema más vasto de lograr transparencia, gobernabilidad e imparcialidad en la gestión pública frente a los diversos y cotidianos conflictos de intereses que éste debe mediar.

La corrupción derivada de estas y otras prácticas, el dolo como conducta normal por parte de muchos funcionarios públicos, su apatía y falta de compromiso frente al cumplimiento de sus deberes, son —de otro lado— algunas de las fuentes corrosivas de la credibilidad en las formas de gestión propias de altos niveles de socialización y civilidad.

En síntesis, la crisis de nuestra civilidad resulta de la contraposición entre lo individual y lo colectivo estando imposibilitados tanto la sociedad civil como el aparato público del Estado para generar un consenso ético que

implique una alternativa viable a la denominada reforma moral e intelectual de la sociedad, como lúcidamente lo planteara, hace más de medio siglo, el pensador italiano Antonio Gramsci (1971) (E. Varela, 1995). Lo anterior sólo tendrá efectividad si se establecen claros rumbos para la funcionalidad complementaria de los actores públicos y privados bajo un eje central: la recusación del patrimonialismo clientelista, del autoritarismo social y estatal y la promoción, en su sentido lato, de las libertades públicas. Ello no implica, desde luego, ni la desaparición del Estado ni su debilitamiento en cuanto instancia suprema de arbitraje y control social.

NOTAS

¹ En este texto focalizamos el vasto campo de las políticas públicas, dentro del ámbito del control social y del ejercicio de las relaciones de dominación que dimanar desde el Estado hacia la comunidad de vida, la sociedad civil. En particular, en este ensayo pretendo destacar la larga continuidad y los procesos adaptativos sufridos por dos semblanzas modulares de nuestra cultura política: el patrimonialismo y el clientelismo.

² Este aspecto es destacado en el estudio clásico del pensador francés Bodino, *Los seis libros de la república*, Barcelona: Orbis, 1987.

³ En tal dirección, aún mantienen relevancia los conocidos análisis del profesor José María Ots-Capdequí: “el derecho propiamente indiano presentó pronto como rasgos más característicos los siguientes: 1. un casuismo acentuado y en consecuencia una gran profusión. No se intentaron, salvo en contadas ocasiones, amplias construcciones jurídicas (...) se legisló por el contrario, sobre cada caso concreto (...) 2. una tendencia asimiladora y uniformista. Se pretendió, desde la metrópoli, estructurar la vida jurídica de estos territorios con visión uniformadora y tratando de asimilarlos a las viejas concepciones peninsulares. No hay que exagerar, sin embargo, los

resultados, ni aún los propósitos de dichas políticas. 3. una gran minuciosidad reglamentarista. Los monarcas españoles quisieron tener en sus manos todos los hilos de gobierno de un mundo tan vasto, tan complejo, tan lejano?”(cfr. J. M. Ots-Capdequi, 1950: 124).

⁴ En el siglo XVI, se escenificó una lucha entre estos pioneros de la dominación sobre el mundo indígena y el propio Estado español. La iglesia católica y el Estado español muy pronto comprendieron que el mantenimiento de sus estructuras de dominio solamente podría darse en la medida en que lo privado estuviera subordinado a lo estatal y en que la propiedad de los territorios fuera simplemente una concesión temporal del rey. **Ots-Capdequi**, alude igualmente al carácter privado de la empresa de la conquista: “La pugna entre los intereses privados de los conquistadores y el interés político de la Corona había de estallar, con violencia mayor o menor, tan pronto como el Estado español quisiera acentuar su presencia en estos territorios. Los reyes, ayudados por sus fiscales, trataron de reivindicar los atributos esenciales de la soberanía que, en buena parte, por vías de hecho o de derecho, habían caído en manos de los grandes descubridores y de sus descendientes (...) los monarcas españoles sólo pudieron alcanzar la victoria porque contaron con el apoyo de una doctrina y con los servicios eficaces de una burocracia que había logrado sólida madurez (...) América tuvo que ser reconquistada cuando apenas había sido descubierta; y fueron principalmente las huestes burocráticas, los oidores y los fiscales de las audiencias, los relatores y los escribanos, y los oficiales de la real hacienda, los verdaderos animadores de esta empresa reconquistadora más política que militar.”

⁵ También podemos, en ese sentido, recordar que la administración española se caracterizó por levantar censos y estadísticas prolijas, cual era el propósito de las *visitas* que han constituido una fuente invaluable de información historiográfica.

⁶ En especial, refiriéndonos al poder de los padres para limitar la decisión de los hijos de asumir libremente su conyugalidad, es particularmente claro en la pragmática de 1776 promulgada por los reyes españoles, la cual fue primero aplicada en España, y después extendida al Nuevo Mundo. Ella estatuyó el control de tutela de los padres sobre los hijos para la celebración de esponsales y casamientos. Vale decir, la necesaria aquiescencia paterna a la aceptabilidad de los cónyuges. Los efectos que esta medida buscaba eran muy claros, y aparecían señalados en su propio cuerpo normativo. Para muchos críticos y analistas de la historia social colonial fueron parte de una deliberada restauración del orden y el control social. Resulta significativo cómo estas políticas implicaron un enfrentamiento del Estado con el poder eclesiástico. La Iglesia, a partir de las deliberaciones del Concilio de Trento, había difundido e impuesto el concepto del libre albedrío. De éste se desprendía que la aceptabilidad del matrimonio era decisión personal de los respectivos contrayentes. Se trataba, entonces, de un desafío al poder clerical y de un intento por sobornar el poder espiritual al poder temporal del Estado, a partir de la propia estructura del padrinazgo. Pero también constituía

un ejercicio del poder del Estado sobre las comunidades y los individuos. No tanto porque no fungiera la nueva política como un reforzamiento de la autoridad natural en las familias (el *pater familiae*), sino porque el ámbito de jurisdicción lo asumía ahora el Estado.

⁷ La pragmática precisa que su atención se concentre fundamentalmente en solidificar los efectos de prohibición de este tipo de matrimonios en el campo del contrato civil. En la reglamentación propiamente dicha se estipula en síntesis lo siguiente: “La limitación se aplica a los hijos menores de 25 años tanto para el contrato de esponsales como en el matrimonio propiamente dicho; estos deberán pedir y obtener consentimiento de sus padres”. Afirmar, además, que todas las clases sociales del reino quedan cubiertas: “En todas ellas debe lugar la indispensable y natural delegación”. El argumento de fondo en este punto se plantea explícitamente. Se trata de corregir una práctica social que afecta como perjudicial “al público y a las familias”. Hay una clara defensa de la honorabilidad en virtud fundamentalmente de que estos conflictos, como lo han demostrado Ann Twinn y Susana Sokolov en los casos de México y Argentina, afectaban a las elites aristocráticas y a los estamentos superiores de la sociedad colonial.

⁸ A renglón seguido se señalan las mismas que, en síntesis, son las siguientes: “Que de la pragmática se exceptúen a los mulatos, negros, foyetes e individuos de castas y razas semejantes, reconocidos o reputados públicamente por tales, excepto a quienes sirvan de oficiales en la milicias o que, distinguiéndose de los demás por su reputación, buenas operaciones y servicios, deberán comprenderse en ella”.

⁹ Cfr. la tesis de Couture sobre la decadencia de la dote en las uniones matrimoniales, ya que muestra —con base en estudios de archivo— de qué forma va decayendo la costumbre de exigir la dote. Su hipótesis sugiere que una nueva elite en trance de autonomía se estaría conformando muy probablemente entre las burocracias criollas e hispánicas. Pero, hasta donde conozco el tema, no se evidencia hasta ahora una correlación entre esta decadencia de la dote y las normas de la pragmática.

¹⁰ Esta es una variante del Estado precapitalista que censa a sus pobladores y les establece tributos, individuales y/o colectivos, en las formas de trabajo en especie, en dinero, de tributos sobre la propiedad de la tierra o cuando la tierra está simplemente dada en capitulación o en concesión.

¹¹ En América se establecieron “repúblicas” de indios y “repúblicas” de españoles. Cabe aclarar que los colonizadores usaron la palabra *república* en un sentido antiguo, como instauración de comunidades, asentamientos, congregaciones.

¹² Los miembros de la Real Audiencia de Santafé evalúan, en dicho sentido, el uso del presidio urbano como correccional: “Para el castigo de los delitos leves es bien proporcionado y útil el presidio urbano porque en él al mismo tiempo que se corrige el exceso, se saca utilidad del trabajo de los presidiarios. Por ellos se puede proporcionar la limpieza de las calles, la composición de los caminos y paseos públicos. Por lo que conviene que

se fomite por todos los medios buscando arbitrios para su subsistencia” (Ibíd: 281).

¹³ Correspondencia del virrey a Vuestra Majestad los Reyes de España. Santafé, mayo 13 de 1796. En: Documentos para la historia de la vida pública del libertador, ed cit., tomo 1, pág. 282-283.

¹⁴ Bolívar afirmaba, en efecto, la “imposibilidad que hay para que un general sea a un mismo tiempo el magistrado y el creador de un nuevo gobierno”. Correo del Orinoco No.12, 10 de octubre de 1818.

¹⁵ Bolívar coloca como ejemplo clásico de dicho equilibrio entre los poderes de la monarquía inglesa: el poder ejecutivo británico está revestido de toda la autoridad soberana a que él pertenece, pero también está circunvalado de una línea de diques, barreras y estacadas. Es eje del gobierno, pero sus ministros y subalternos dependen más de las leyes que de su autoridad, porque son personalmente responsables, y ni aún las mismas órdenes de la autoridad real los eximen de esta responsabilidad real.

¹⁶ Así, criticando a los federalistas, Bolívar se extiende en demostrar por qué el modelo federativo funciona en la Unión Americana y cómo representaría grandes inconvenientes al intentar implantarse en América del Sur. Uno es el inglés americano y otro el español americano. En el caso de estos últimos dice Bolívar: “No somos europeos, no somos indios, sino una especie media entre los aborígenes y los españoles”. Los criollos le han arrebatado a los naturales sus títulos de posesión, pero a lo largo de la Colonia han tenido una existencia política nula, dado que estábamos excluidos del curso de los negocios públicos; abstraídos, ausentes del universo en cuanto era relativo a la ciencia del gobierno”. En: Correo del Orinoco, No 20, 27 de febrero 1819.

¹⁷ Actas del congreso de Angostura 1819-1820. Bogotá: Biblioteca Presidencia de la República, 1988. Roberto Cortázar y Luís Augusto Cuervo, compiladores. Segunda edición, página 175.

¹⁸ Ibíd., 174-181.

¹⁹ Por eso afirmaba en la citada memoria: “Persuadido el poder ejecutivo de que los sacrificios hechos por los granadinos en favor de su independencia y de sus libertades no han podido limitarse a sacudir la natural dominación de España conservando el sistema de educación e instrucción que el régimen colonial había establecido, está sosteniendo una lucha contra feroz fanatismo y las pasiones políticas bajo el nombre de la religión. No retrocederé una línea del puesto en que se ha colocado el gobierno, mientras que la ley, la cooperación del cuerpo legislativo y la sana opinión pública le presten su ayuda y apoyo”.

²⁰ *Los estudios sobre historia de la vida privada y la correspondiente relación con las instancias públicas son relativamente recientes en Colombia. El esfuerzo más destacable en tiempos recientes se encuentra en Historia de la vida cotidiana en Colombia* (B. Castro, 1996).

²¹ Señalaba Vélez en su informe: “Dislocada la máquina política hasta en sus elementos primitivos, él se hallaba entregado a la merced de los movimientos populares y de las invasiones de la fuerza armada, sin medios

de reprimir los agentes destructores que amenazaban al Estado con una subversión inevitable. Necesario es decirlo, la Nación estaba dividida en dos grandes bandos o partidos. Componíase el uno de la parte sana y de los hombres ilustrados del país, entre quienes se distinguía una juventud ardiente, impetuosa y llena de patriotismo y de entusiasmo, y de la masa general del pueblo, que exigían una administración republicana, firme, estable y que asegurase a todos el tranquilo goce de sus derechos. El otro era compuesto de la mayor parte de los jefes y oficiales del ejército, que con algunos pocos ciudadanos incautos, ilusos o interesados, estaban prontos a luchar por la continuación del gobierno militar que, desde 1827, había regido la República sin sujeción a las leyes ni a pacto alguno escrito”. En: *Administraciones de Santander*, Vol. III, 12-13.

²² Alejandro Vélez: “Exposición que el ministro secretario del Estado en el despacho del interior y justicia del gobierno de la República, presenta a la convención granadina de 1831 sobre los negocios de su departamento”. En: *Administraciones de Santander 1831-1833*, Bogotá: Presidencia de la República, 1990 vol. III, 12 y 13.

²³ En un plano más general, Germán Colmenares, en *Las convenciones contra la cultura*, encabezando el nuevo revisionismo historiográfico contra las “historias patrias” (por ejemplo, Henao y Arrubla, J. M. Restrepo, etc.) abrió de forma renovada la discusión sobre la verdadera significación de la prédica liberal en el siglo XIX como discurso de legitimación del nuevo poder en manos de las oligarquías criollas. En este orden de ideas, un aspecto que resulta interesante en esta cotejación fue la inconsistencia del predicamento ciudadano al ser mantenida la esclavitud durante casi tres decenios; remanente sólo resuelto a través de una guerra civil, la de 1851.

²⁴ Sin embargo, el siglo XIX evidenció una ruralización de la vida ciudadana en el nuevo continente. Las antiguas ciudades centralizadas construidas por los españoles bajo preceptos establecidos por la Corona cederían su lugar, y el mundo urbano se plebeyizó, perdió la estructura ordenada que caracterizó el mundo colonial, y, al mismo tiempo, en la medida en que los poderes políticos y sociales se ampliaron, este viejo universo cerrado tuvo una menor capacidad de dominio sobre la vida rural. Mientras la ciudad colonial era un centro de dominio, la ciudad republicana del siglo XIX pierde ese carácter, y el mundo rural adquiere preeminencia y autonomía dándose una fragmentación del poder político; aparecen los caudillos locales y regionales y la ciudad es una especie de punto de encuentro en donde los líderes, las élites, hacen negocios, conciertan, pero la disputa por el dominio se ejerce fundamentalmente en la ruralidad.

²⁵ Incluso hoy, después de la reforma política de 1991, el fenómeno de apatía hacia la política —este declive del “hombre público” en el plano de la contienda por el poder público— persiste con rasgos significativos. Si tomamos en cuenta los cambios otorgados por el nuevo orden institucional para hacer más transparente y abierta la contienda en el terreno de la democracia representativa, evidenciamos cómo los ciudadanos mantienen su alejamien-

to de los asuntos públicos. En el pasado, bajo la premisa de los auxilios parlamentarios, se sabía claramente que la retribución se encontraba en la repartición del festín en fundaciones anónimas y piratas, en el manejo de los contratos de obras públicas, los puestos y prebendas, etc. Sin embargo, la participación, en términos relativos, era mayor en el pasado. Es cierto que hay un electorado independiente que vota por consideraciones no clientelistas, movido por el carisma de los candidatos, por sus ideas, por la representación emblemática de sus intereses, etc. Pero este electorado, llamado por algunos politólogos “franja”, no es un fenómeno nuevo, imputable a la institucionalidad derivada de la Constitución de 1991. Como se recordará, esta “franja” intervino decisivamente en las elecciones presidenciales de 1970, 1984 y 1990. Y fue igualmente la base de apoyo que permitió la consolidación del liderazgo de Luís Carlos Galán en los años 80. Este apoliticismo y el odio hacia los políticos profesionales o de “carrera”, se expresa en el desprestigio del parlamento y de los partidos como instituciones confiables y serias, sin que se descuente en razón a este severo juicio la utilización de sus beneficios potenciales.

CAPÍTULO 5

MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL Y NUEVOS ROLES PÚBLICOS Y PRIVADOS

El debate en el contexto de la globalización respecto de las nuevas funciones de los actores públicos y privados, dentro del proceso de modernización de las organizaciones público-estatales, ha sido en nuestro medio un ejercicio académico y político apasionado. Ciertamente agudo, pero con un fondo teórico y analítico superficial, carente de una visión de conjunto y de una adecuada fundamentación conceptual. Una relectura de las discusiones recurrentes sobre la privatización de las empresas del Estado demuestra una confusión conceptual acerca de las nociones de lo público y lo privado (R. Moe, 1999).

Desde luego, este no es un problema meramente epistemológico. Existen fuertes intereses particularistas y patrimonialistas que, de manera sesgada, tienden a obnubilar el asunto para simplificar demagógicamente las opciones en juego. De tal modo que, con base en la aclaración necesaria de estos conceptos en un terreno sociopolítico, creo que podremos establecer un adecuado marco analítico de la reforma del Estado tanto en América 'latina como en sus generalidades globales.

1. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

No pretendo, desde luego, hacer de las anteriores temáticas una exposición exhaustiva. Quiero sí, situar un conjunto de referentes para un eficaz proceso de conceptualización de estas complejas realidades, en particular,

con el fin de elaborar líneas de seguimiento para detectar las nuevas fronteras entre lo público y lo privado, el surgimiento de nuevos actores sociales, el carácter receptivo de otros, realidades institucionales y conflictuales que marcan nuestra época.

Estas categorías —lo público y lo privado— aunque corresponden a una larga tradición de la teoría política y gestonaria, han sido reformuladas, en cierta medida de manera inconsciente, en el contexto de la reforma del modelo prevaleciente de Nación-Estado en América Latina. Y no se trata de un asunto de poca monta. En realidad, este es el problema capital para definir políticas públicas que permitan un desarrollo sostenible de la región basado en principios de eficiencia, transparencia, equidad y favorabilidad (E. Albi, 2000). En particular, visto dicho proceso en dos dimensiones. Primero, como una rectificación del esquema intervencionista y paternalista asumido por las oligarquías republicanas durante la mayor parte del siglo pasado. Resultado del predominio de este intervencionismo fue la hipertrofia burocrática del aparato estatal, incidiendo en la pérdida de la autonomía de lo local y lo regional, avasallados por el presidencialismo y el autoritarismo centralista, confirmando las tendencias a eliminar y oprimir lo privado.

En segundo lugar, para determinar el tipo de políticas y las fuerzas sociales que las encarnarían, capaces de salir del dilema estrecho entre estatismo o neoliberalismo. Además, afirmo la cuestión de las fuerzas sociales dado que en años recientes las rectificaciones de políticas que se han concretado, a través de las evaluaciones electorales, están por doquier en América Latina (Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador, Uruguay, etc.). Salvo en Colombia; aunque en nuestro país también la elección de alcaldes y gobernadores alternativos marca la misma dirección. Sin un adecuado diagnóstico, no hay garantía alguna de que en ciertos años el péndulo sea retomado por las corrientes neoliberales. Lo importante, en este sentido, es la capacidad de construcción de consensos de largo plazo sobre las políticas públicas y el papel complementario de lo público y lo privado. La cuestión no es sólo ni principalmente teórica, aunque estoy convencido de que la claridad en las políticas resulta de forma parcial de nuestra capacidad de aprendizaje social y de la evaluación de los caminos y experiencias recorridos. Además, está de por medio la llamada *inteligencia interesada*. Recuérdese que en las sociedades capitalistas de América Latina, cuando fracciones o grupos de intereses correspondientes a la sociedad civil cuestionan al Estado, éste con frecuencia asume dichos desafíos

como una amenaza a su régimen político y procede en consecuencia instaurando el terror del Estado¹.

Un balance de estas décadas nos muestra que a la par con la violencia directa, igualmente se disminuyeron los derechos individuales básicos y el valor real, para la retórica asistencialista, de los derechos sociales en virtud de la agobiante marginalidad y exclusión que dichos modelos de Estado ha implicado para quienes poco importan en términos de una pragmática de gobernabilidad. Aunque inicialmente el modelo de desarrollo de las organizaciones empresariales resultó afectado por el excesivo reglamentarismo y proteccionismo implícitos en dicha política pública, lo que a la larga significó un retroceso de la región latinoamericana —Colombia incluida— respecto al proceso de apertura y globalización en curso desde hace algunos lustros. Posteriormente, el aperturismo no ha traído beneficios tangibles para las mayorías; ni siquiera para los sectores de la llamada economía real.

Como se sabe, se percibe generalmente dicho debate en torno a dos posturas opuestas. En primer término, la de quienes impulsan el desmonte, tan amplio como sea posible, del antiguo Estado de “bienestar” o patrimonialista, identificados en Latinoamérica como neoliberales. En segundo, la de los grupos y sectores interesados en el mantenimiento e incluso en el reforzamiento de las funciones tradicionales del Estado latinoamericano, particularmente de los roles que a éste le asignó el modelo desarrollista imperante en la mayoría de nuestros países después de la última postguerra.

En lo que concierne al neoliberalismo, éste ha sido percibido frecuentemente en términos esquemáticos como si fuera exclusivamente resultado de una imposición de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, F.M.I.) (cfr. World Development Report, World Bank, 1991, Section VI), entidades que ciertamente representarían la doble moral del mundo desarrollado que decreta la apertura de los mercados del tercer mundo al tiempo que se practica un feroz proteccionismo. Alternativamente, tales fuerzas liberalizantes se apoyaron en los excesos del anterior modelo intervencionista. Su verdadera semántica se escudó en el alegato a favor del desmonte del asistencialismo y de los privilegios estamentarios que caracterizaron al “Estado de bienestar” promovido por las oligarquías republicanas en Latinoamérica.

Todo ello basado en un principio central que toma en cuenta un esquema de acción de los actores públicos y privados con base en este principio: la necesidad de un ambiente de competencia que tendría su complemento en la liberalización política para, de este modo, sacudir nuestras sociedades del paternalismo y el patrimonialismo². Lo que conlleva una evaluación del rol del Estado frente a los procesos de apertura, privatización y reconversión, sin que ello implique *per se* el crecimiento o la disminución de las organizaciones público-estatales.

De todas formas, estas distinciones, si bien funcionales en términos de captación del debate para el amplio público, resultan excesivamente esquemáticas. En efecto, los primeros, es decir los “neoliberales”, no llegan hasta el punto que correspondería a un postulado anarquista, de pretender la desaparición total de las funciones del Estado para que, en su lugar, opere una suerte de autorregulación social, terreno soñado por las diversas utopías libertarias.

Por el contrario, incluso en sus versiones radicales, los enemigos del rol intervencionista del Estado, reconociendo implícita o explícitamente el postulado durkheimiano acerca de la inevitabilidad del control social, de la coerción y del papel compulsatorio de las instituciones públicas y privadas (como producto de la división del trabajo y de la jerarquización social en tanto elementos cohesionadores y vinculantes de la vida en sociedad), expresan la tesis de reducir el Estado hasta un límite: el denominado “Estado mínimo”. Pero en modo alguno llegan al nivel de la utopía anarquista: la desaparición del Estado político (R. Nozick, 1974).

La discusión sobre el mínimo tamaño del Estado posee, en ese sentido, dos facetas. En primer lugar, el espacio de la disquisición teórica donde el modelo radical de Nozick (cfr. Nozick:1974) y otros liberales libertarios expresa que el Estado, no fundándose en contrato social alguno, sólo puede hacer legítimamente aquello autorizado expresamente por los ciudadanos. Ese límite mínimo es simplemente el de la garantía de las propiedades de los particulares y sus libertades básicas, incluyendo el respeto a la transparencia de los contratos, donde encuentra Nozick la única fundamentación válida de cualquier reclamo justicialista en la labor del gobierno³.

En un plano diferente al filosófico, la teoría económica liberal aperturista v. gr. Arrow, Walras y otros, en su definición de los ámbitos de la competencia y

el libre mercado, afirma un lugar necesario para la acción estatal, por ejemplo, en el terreno de la subsidiariedad (G. Tullock, 1974). Esto implica discutir y evaluar en términos concretos qué es una funcionalidad “mínima” del Estado. En la mayoría de las visiones liberales, el problema se expresa en términos de asignarle al Estado las tareas que la sociedad civil, bajo el móvil de la ganancia privada, no asumiría y dejaría de lado. En este sentido, el liberalismo aperturista actual no se opone al esquema del Estado Social de Derecho, que aparece consignado en la promulgada constitución política colombiana de 1991.

Quienes, a su turno, propugnan por la continuidad y modernización del Estado intervencionista no dejan de reconocer las graves deficiencias que este tipo de modelo ha representado, desde el punto de vista de su implementación en términos de equidad, justicia e igualdad —para no hablar de la corrupción, inoperancia, tramitomanía, burocratización, etc., rasgos premodernos de la gestión pública inherentes a dicho modelo—. En realidad, muy pocos podrían negar que dicho Estado ha servido de instrumento para reforzar las desigualdades sociales, la inequidad y el usufructo del poder público por parte de las oligarquías estamentarias y republicanas.

En fin, esta discusión se hace más urgente si sopesamos la necesidad de establecer una correlación entre la liberalización política —al parecer una situación consensual, donde los contradictores manifiestan confluencia a tono con los vientos que hoy soplan a favor de la democracia participativa— y la liberalización económica y social, donde surge inmediatamente el disenso.

2. MODERNIDAD, RACIONALISMO Y MERCANTILIZACIÓN DE LA VIDA SOCIAL

En conexión a lo ya dicho, puede establecerse una articulación entre Modernidad y racionalidad, donde la última opera como un principio de causalidad, pretendiendo estatuir un discurso de tipo filosófico y científico que reemplazaría la fe, la intuición, el escepticismo. Camino que establece una relación entre sujeto y objeto, de tal modo que el sujeto racional y autónomo puede conocer el objeto (el mundo) siempre y cuando acuda a un método, al método científico, con base en el cual se da la articulación sobredeterminante entre los principios generales de una ciencia y su aplicación a contextos empíricos.

La Modernidad se pone en una suerte de pragmatismo con respecto al horizonte de lo que es conocible y articula funcionalmente la racionalidad de la ciencia con su utilización social. De este modo, se produce una ruptura radical respecto a la tradición ilustrada filosófica, uno de los paradigmas más claros de la Modernidad, no tanto en su versión inicial de los siglos XVI y XVII, sino en su acabamiento dentro de la sociedad industrial de los siglos XVII y XVIII y, en especial, del XIX. Estos son elementos que retomarán tanto Rousseau como Kant y Hegel, y que serán, en fin, patrimonio común de la Ilustración y el Romanticismo. Y que incluso dominan la visión de intelectuales como Comte, que funda las ciencias positivas de lo social a través de una argumentación recusatoria de cualquier argumento trascendental o especulativo abstracto, urgiendo en su lugar la aplicación del método que lograba éxitos portentosos en el campo de las ciencias naturales y las matemáticas. Esta ciencia positiva entraría a reemplazar las anteriores explicaciones de la religión y la metafísica, permitiendo una explicación racional de lo que antes era de carácter religioso⁴.

Una segunda característica de la Modernidad, dejando de lado el campo filosófico y entrando en el terreno sociológico, fue el surgimiento de las Naciones-Estado. Coronamiento del decurso de una tendencia de largo aliento, cual fue el surgimiento de dichas formas políticas en los principales países europeos: España, Portugal, Francia, Inglaterra, los Países Bajos, etc. Además, un fenómeno de carácter histórico que se anudó con este proceso y que resultó de suma importancia fue el descubrimiento de América y la colonización de África. De tal modo que la Modernidad inauguró una época que, entre los siglos XV y XVI, significó para los europeos su colocación como cultura dominante respecto a esferas nuevas, a mundos vastos y desconocidos cuales eran los mundos de la colonización y las empresas de conquista (M. Kaplan, 1969). Se estableció una relación de apertura de la mirada del mundo distinta a la de la sociedad cerrada del medioevo. El surgimiento de la nacionalidad en dicho contexto pudo darse a partir de portentosos cambios en la cultura. Como lo subraya el profesor James Kurth:

“Antes de la Era Moderna había tribus, grupos étnicos, pueblos y aún nativos. Sin embargo, todos ellos se convirtieron en naciones con el arribo de la alfabetización, su difusión entre las diferentes clases con un idioma común y sobre todo con una literatura com-

partida. El proceso se inició en el siglo XV con la invención de la imprenta, su propagación inicial estuvo a cargo de la reforma protestante y más tarde la Ilustración; y culminó con la normalización de las escuelas y la educación para las masas en el siglo XIX y a principios del siglo XX” (J. Kurth, 1992).

Este rasgo es un apunte conceptual que muy pocas veces se subraya con la suficiente importancia, quizás exceptuando el trabajo de Marshall McLuhan, *La Galaxia de Guttemberg* (1986), donde se explora el impacto enorme de la imprenta y el cambio paradigmático que significó la alfabetización y el surgimiento de las lenguas nacionales con escritura para el desarrollo de la Nación-Estado⁵. En efecto, en todos los países europeos surgen simultáneamente lenguas escritas, e incluso los grandes clásicos de la literatura son todos contemporáneos entre sí, pertenecen a una época específica de la literatura y de las artes: el Barroco. Con base en tales cambios, se dio inicio a la moderna cultura de masas, que empezó a romper el divorcio entre una elite culta, señorial y aristocrática, y una plebe que carecía de todo tipo de cultura alfabética y que incluso no tenía un consenso mínimo en su cultura lingüística.

Además de lo anterior, constituyó un rasgo central de la Modernidad la configuración de la Nación-Estado en términos de una vasta institucionalidad pública, mediante la conformación de una burocracia relativamente sólida y compleja que incluyó, desde luego, al ejército⁶ y que se colocaría, de forma impersonal, sobredeterminando la naciente sociedad civil. Resurgió esta burocracia de Estado principalmente en el poder ejecutivo (bajo la distinción de oficiales y comisarios o ministros), en la hacienda pública, la administración de justicia y el parlamento (fuente de la productividad legal-normativa)⁷. Generalmente, tales burocracias estuvieron bajo una égida común ya que el Estado se unificó desde arriba mediante un proceso de centralización que concretó el Estado absoluto.

Otro rasgo importante para el tipo de Estado propio a la Modernidad fue su progresiva separación respecto de la Iglesia. La Reforma y la Contrarreforma —ideologizada por los sacerdotes e ideólogos españoles jesuitas— significaron una separación entre Estado e Iglesia. En el caso protestante y anglicano, el proceso fue tal vez mucho más radical que en nuestro contexto hispano-

portugués. Pero incluso en la larga alianza entre la corona española y el papado, el Imperio logró prerrogativas: el nombramiento de los obispos, el pago de los sacerdotes, el financiamiento mismo de la Iglesia por parte del Estado, y un cierto poder de veto estatal sobre las autoridades eclesiásticas, todo ello bajo la figura tipificada del patronato.

De otro lado, uno de los puntos básicos de la Modernidad ha sido su creencia en el progreso, con la subyacente imagen de una temporalidad lineal y ascendente. En efecto, si se revisan autores representativos de las más disímiles corrientes de pensamiento, v gr., aquellos que en su momento fueron irreconciliables rivales y presentaban opiniones totalmente antagónicas en los siglos XVIII y XIX —con la distancia que nos da el tiempo— se pueden comprobar las enormes coincidencias existentes entre estos. Véase el modelo del progreso plasmado por Vico, Kant y Comte y recuperado por las ideologías más disímiles del siglo XIX a la manera de un consenso de época.

Hay, de este modo, una creencia relativamente uniforme en un progreso que probablemente tiene retrocesos, ciclos; pero que siempre marcha de forma ascendente. Este discurso lo elaboraron prácticamente todos los hombres de pensamiento del siglo XIX. Véase el caso de Marx, para quien el proletariado era el sector que encarnaba de mejor manera el progreso, la Modernidad; y, por lo tanto, habría de ser el beneficiario de esa marcha hacia lo mejor⁸. Por su parte, los nacionalistas conservadores consideraron depositaria del progreso a la Nación, encarnada en el monarca, o en un proyecto expansionista. En el siglo XIX, después de la Revolución Francesa y la gran transformación industrial, se interpretó al progreso sólo dentro del marco de despliegue de la Nación-Estado⁹.

Desde el punto de vista económico fue distintivo de la Modernidad su contexto mercantil capitalista. En este sentido, cabe subrayar que, en general las teorías liberales nunca se han opuesto a ciertas restricciones en las libertades mercantiles. Es decir, ningún doctrinario de este corte ha postulado la inexistencia de un límite para el ejercicio del derecho a la propiedad, el papel del mercado o la competencia. Por el contrario, se han hecho frecuentes salvedades respecto a que la propiedad pueda ser limitada en el caso de los monopolios o por el uso indebido del derecho propio; por ejemplo, a través de la especulación o mediante prácticas que se consideran desleales como quebrar a la competencia vendiendo

por debajo de los costos de la producción (*dumping*)¹⁰.

En todo caso, el Estado a través de los sistemas jurisdiccionales ha intervenido la competencia durante todo el largo periplo del predominio de las escuelas y prácticas mercantilistas. De tal modo, no puede pensarse que la sociedad y los instrumentos de arbitraje existentes dejen hacer y dejen pasar en forma absoluta. Los marcos de la Nación incorporan reglas de concurrencia y un papel de arbitraje del Estado que tutela el desenvolvimiento económico. Solamente en los manuales de economía que utilizan modelos puramente teóricos aparece la estructura del dejar hacer y del dejar pasar bajo la forma de la llamada competencia perfecta, donde se supone que el Estado no interviene, los precios no son alterados desde fuera; se establecen unos marcos ideales, en los cuales vendedores y compradores, oferentes y demandantes, actúan racional y libremente, por lo que a través de ellos se logra un equilibrio (A. Buchanan, 1985).

Es cierto que Adam Smith habla de la mano invisible del mercado, una de esas frases como la de Maquiavelo: “el fin justifica los medios” que se ha retenido como la esencia de su conceptualización. Esta idea está muy en la tónica de la concepción de Kant a la que aludimos en otro lugar de estos ensayos, pero en Smith actúa en un plano económico. Recuérdese que la obra de Kant es contemporánea a la de Adam Smith, quien publica su libro en 1776. Kant y Hegel fueron atentos lectores de los economistas ingleses; su concepción filosófica no estuvo desvinculada de un conocimiento general de los debates económicos en las escuelas y tendencias que la economía política estaba cimentando en el siglo de la Ilustración y en los comienzos del siglo XIX.

Bajo este “espíritu de época”, entenderemos la afirmación de Smith de que la sociedad se estructura sobre la base del mercado y la competencia. Smith parte de la división del trabajo, con lo cual asume un doble problema: ¿cómo operan los procesos de producción y cómo se distribuyen los resultados del trabajo acumulado?¹¹ El primer punto sobre el que insiste Smith es que existe dentro de los seres humanos (organizados en comunidad), una tendencia natural a dividir y especializar las funciones productivas:

“los mayores adelantamientos en la facultades o principios productivos del trabajo, pericia, acierto con que éste se aplica y dirige a la sociedad no parecen efectos de otra causa que la

división del trabajo mismo. (...) esta división del trabajo, que tantas ventajas le trae a la sociedad, no es en su origen efecto de una premeditación humana que prevé y se proponga como fin intencional, aquella opulencia que la división ocasiona. Es una consecuencia necesaria que lenta y gradual de cierta propensión genial (en el sentido de ingenio, de inclinación del hombre) que tienen por objeto una utilidad menos extensiva... la propensión humana es negociar, cambiar o permutar una cosa por otra” (Smith).

Las limitaciones al mercado deben permitir una mayor eficiencia del desarrollo de la producción y de la propia división del trabajo. De allí que, por regla general, el Estado no intervenga frente a la división del trabajo ni a la estructuración de la concurrencia mercantil. No se trata, desde luego, de un capitalismo mundial que carezca de fronteras nacionales, sino que se piensa allí a cada orden económico desde una perspectiva nacional. El proteccionismo era en ese entonces una política económica discutida por los librecambistas, en tanto afirmaban que solamente sobre la base de eliminar las restricciones al comercio podría establecerse una prosperidad general de las naciones. Smith plantea que la ruptura de esa especie de choque insoluble entre el libre cambio y proteccionismo estriba en su teoría de las ventajas comparativas de la división del trabajo. Como se ve, este argumento es simplemente una aplicación a un marco diverso, nacional o internacional, del mismo principio: así como cada individuo se beneficia con el mayor número de productores y con la especialización, de la misma manera, lo hace como productor de un mercadería o de un fragmento de la misma pudiendo obtener en el mercado el resto de bienes que demande.

La teoría sobre la funcionalidad del mercado y su carácter libre, abierto, es una de las tesis mayores que arranca con A. Smith (K. Galbraith, 1989: Cap. 6), aunque en el propio Smith con mayores matices y consideraciones contextuales que en la lectura simplificada que hicieron las partes interesadas. Así caracteriza irónicamente Galbraith a los empresarios que se enorgullecen de su egoísmo al ser la base misma del interés general como en la corriente desde entonces dominante de la economía como disciplina. La acumulación de las riquezas en el caso de Smith se basa en el factor productivo por excelencia:

el trabajo. Pues éste constituye la mercancía por excelencia, con lo cual Smith hizo una significativa contribución teórica.

La corriente dominante en la economía defenderá la naturalidad y legitimidad del atesoramiento (la que denomina el profesor O. Aktouf (2002) “crematística” —retomando un concepto aristotélico—); criticará el proteccionismo y limitará el papel del Estado a su condición de instrumento garante de los fines privados. Pero aún Smith sabía que el Estado cumple funciones que van más allá de la mera garantía de la existencia duradera de los mercados. Recuérdese que él era filósofo de formación y sus preocupaciones por las motivaciones de la acción humana lo condujeron a la economía, un poco, aunque en un sentido ideológico diferente, a la manera que ocurriría con Marx en el siglo XIX.

De acuerdo al punto anterior, la función estatal sería subsidiaria. Es decir, el Estado comenzaría su funcionalidad social allí donde se agota la eficiencia del mercado. Esto tiene dos componentes. El primero, el carácter de arbitraje o mediación del Estado, necesario para que el mercado funcione. Así, las normas jurídicas y administrativas de tipo público crean un marco institucional que evita el robo, el fraude, garantiza el libre acceso al mercado, promueve la competencia, etc. El segundo supuesto de la teoría económica dominante es más estrictamente el de la señalada subsidiaridad.

Desde la teoría de los bienes públicos, se justifica una intervención económica del Estado sólo para proveer cierto tipo de bienes cuya nula o poca rentabilidad impiden que los empresarios los provean en un esquema de mercado abierto. Esta es la base teórica de la actual tendencia a la mercantilización de los bienes públicos (J. Stiglitz, 2002b). Se parte del principio de que siempre que sea posible debe permitirse al mercado proveer aquellos bienes públicos que puedan ser pagados por la esfera de los consumidores, respetando los principios de acumulación de capital o de obtención de tasas medias de beneficio.

Obviamente, el principio que defiende Smith nunca ha tenido plena o total aplicación y las sociedades de Nación-Estado han limitado la competencia internacional. Siempre han existido limitaciones a la competencia. Así que lo planteado como modelo está lejos de ser igual en la práctica. Smith,

continuando su argumentación, señala límites a la división del trabajo según la extensión del mercado público. Vale la pena resaltar esta acepción: el mercado público, aunque Smith no hace una disquisición teórica sobre lo que significa.

En la medida que el capitalismo está diseñado para vender más, y correr así las fronteras del mercado homogeneizando tanto la producción como el consumo, no se trata sólo de que siempre se divida el trabajo pues al mismo tiempo que hay más suboficios, hay una homogeneización. Unos ejemplos son los médicos, que tienen tantas especializaciones; pero la especialización no implica que el nivel de homogeneidad se pierda¹². Es decir que la especialización no es un vector que surge de un sólo punto común, sino que se produce en líneas paralelas. El mercado no está siempre dividido, ya que hay tendencias a su homogeneización.

Después de Adam Smith, en la teoría económica, se ha planteado una discusión sobre los mercados segmentados; se subraya como no hay un solo mercado sino que, en el fondo, existen una serie de mercados, de acuerdo con reglas específicas del juego de oferta y demanda, y la vez sobre la base de las limitaciones que establecen las legislaciones nacionales, las relaciones sociales, las diferencias regionales, etc. Puede hablarse hipotéticamente de un mercado público que se segmenta. Sin embargo, tendría que discutirse en qué medida ese mercado público se pudiera segmentar hasta llegar a niveles de privatización del mercado o a una privatización de la competencia.

Este es el caso de los “carteles” (oligopolios), muy discutido por la teoría económica, los que ya pueden ser vistos como espacios organizacionales de ~~privatización del mercado público~~ en tanto limitan la libre oferta y la demanda, ya sea en la forma de acuerdos de precios, prefijando estructuras de producción o por medio de la creciente intervención del Estado. En Colombia, ha sido usual en las últimas décadas, en el mercado una economía dirigista y reglamentada desde arriba, que el Estado defina multitud de variables como los precios de los transportes urbanos, municipal, intermunicipal; se tiene igualmente un control de tutela sobre los precios de los productos de primera necesidad y existen numerosos mecanismos de carácter coactivo para incidir los precios, las tasas de interés a través del aumento de la captación en los niveles de encaje o incluso herramientas y facultades legales para intervenir directamente el mercado.

De este modo, sobre el mercado, en teoría libre, ámbito de la interacción

pública entre demandantes y oferentes, existen una serie de factores que perturban esta libre competencia no sólo del orden internacional (proteccionismo), sino que corresponden a reglas del juego y equilibrios políticos y sociales. No hay que olvidar, además, que uno de los factores más importantes del mercado es la propia fuerza de trabajo y que ella también se segmenta en mercados diferenciados: trabajadores manuales, intelectuales; mujeres, el trabajo del campo y la ciudad, etc. Y recordemos cómo sobre este suelo de divisiones socio técnicas del trabajo surge luego un proceso dialéctico, contradictorio, entre la especialización y la homogeneización del trabajo. Éste, en ciertos ciclos, tiende a homogeneizarse de acuerdo a estándares logrados desde el punto de vista de la tecnoproducción; pero, al mismo tiempo, en la medida en que la sociedad se vuelve más compleja, tiende de nuevo a dividirse (E. De la Garza, 2000).

Es decir, con base en estos procesos contradictorios, se plasmó el predominio de un nuevo orden basado en la primacía de una sociedad posesiva y abierta que estructuró un discurso de tipo institucional y jurídico basado en el reconocimiento de los derechos individuales. Surgió la teoría moderna de los derechos ciudadanos o civiles, que básicamente fue una teoría para definir las relaciones entre el Estado y los propietarios privados. Por ello, el derecho fundamental —dentro del orden capitalista— ha sido el derecho a la propiedad, al cual se le añadió el derecho a la libertad de expresión, configurando los pilares fundamentales del derecho moderno.

Estos son dos pivotes fundamentales del derecho moderno, que sirven para expresar la autonomía de las personas al perseguir sus propios fines privados sin la intervención de los actores públicos más que allí donde se enfrenten conflictivamente los derechos de estos sujetos. En tal dirección, se reconoce explícitamente que la gente tenga la libertad de expresión social sin que sea censurada por razones religiosas o políticas, a no ser que ataque los fundamentos mismos del contrato social (R. Dworkin, 1995).

Esta fue la gran batalla que le correspondió a la Ilustración en Europa, y cuyo eco, en cierta medida, también influyó en España y en la América colonial. Ello significó la consolidación de los principios fundamentales del derecho civil moderno, la separación entre lo privado y lo público, la creciente diferenciación entre Estado y sociedad civil (entre política y economía),

otorgándole al gobierno fundamentalmente funciones de arbitraje de los conflictos propios a la sociedad de mercado.

La democracia, tal como la conocemos y la practicamos en el siglo XX, es un fenómeno supremamente reciente. Ningún país del mundo en el siglo XIX tenía sufragio universal, pues éste en todos los países era censatario, basado en criterios tales como la propiedad privada, la renta, o un nivel dado de instrucción cultural, prerequisites para ingresar a los listados de elegibles y electores (R. Dahl, 1992).

Una de las mitificaciones que se tiene con respecto a la Modernidad es que ésta implica necesariamente la democracia y el ejercicio de todo un programa político que solamente se dio en el coronamiento del proceso. Sin embargo, antes que de democracia, se habló de soberanía popular, lo que correspondió al influjo dominante de las teorías contractuales. En efecto, la burguesía, el empresariado y las elites políticas modernas que se enfrentaron al poder de la Iglesia y de los señoríos utilizaron, como uno de sus argumentos esenciales de legitimación, el que todo poder político era fruto de un convenio; y ese convenio residía en la capacidad potestativa del pueblo de generar poder. Por lo tanto, la soberanía estaba en el pueblo o en la Nación, que significaba para ellos lo mismo: Nación como conjunto o suma de habitantes de un territorio.

En tal perspectiva, se supuso que todo gobierno respondía, en últimas, al constituyente primario. En ese sentido, se puede hablar de democracia; pero esta democracia así vista fue siempre directa. Por ejemplo, la que un dictador usaba al convocar plebiscitos para legitimarse a sí mismo, fenómeno muy frecuente en la historia contemporánea. O, alternativamente, democracia en la que el pueblo mediante un alzamiento, a través de la violencia revolucionaria, legitimaba un nuevo orden. De tal modo que la democracia estuvo pensada, durante los siglos XVII, XVIII y XIX, en términos de la legitimación de hecho, fáctica, de un ejercicio dado del poder político. Es decir, lograr tener el respaldo directo de la población antes que de una apelación consciente mediada por los partidos, por instituciones como la prensa, los medios masivos, la discusión pública de una programática de gobierno, elecciones, etc.

En síntesis: la Modernidad, fenómeno múltiple, cultural, político, sociológico, económico e ideológico se originó en Europa y se fue explayando hacia el resto del mundo. En Estados Unidos con su proceso de independencia en el siglo XVII;

en América Latina con la revolución criolla durante la primera mitad del XIX, y de manera más tardía esta Modernidad llegó bajo la forma del cosmopolitismo y el colonialismo al resto del mundo.

3. LA CRISIS DE LA MODERNIDAD

El reconocimiento de que existe una crisis de los valores en torno de los cuales se ha constituido nuestra época, puede cotejarse confrontado uno de los grandes mitos de la Edad Moderna. El espíritu que entra en crisis en el siglo XX, como uno de los primeros elementos de la Modernidad, es la creencia en el progreso. Esta crisis es de doble tipo. En primer lugar, con base en una pregunta de cálculo, surge la dubitación: ¿Es posible aún llegar al progreso?, ¿es posible seguir progresando?

En esa perspectiva, podría pensarse que —cambiando ciertas líneas y esquemas de causamiento— podrían evitarse dichos males, además de lograr que las gentes encuentren un sentido de pertenencia. Discusión sobre las vías equivocadas o correctas para alcanzar un ideal por todos compartido. Probablemente haya quienes estén de acuerdo con el progreso en tanto meta deseable; pero ahora, desde una perspectiva pesimista, aparece la crítica a la imposibilidad de continuar o mantener el crecimiento ascendente en el cual se plasma dicho progreso, principalmente visto en realizaciones tangibles de la cultura material. Discusión que palpa los enormes problemas actuales en campos como la calidad de vida, la crítica ambientalista y ecológica a la relación costo-beneficio dentro de la sociedad industrial y postindustrial. Este tipo de crítica no cuestiona tanto el progreso, como sus límites y su viabilidad (M. Albert, 1991).

Una segunda crítica de carácter mucho más profundo apunta contra la noción misma de progreso, desenmarcada al colocarse como meta la idea de un crecimiento acumulativo, continuo, que es también por su propia naturaleza inalcanzable, a la manera del mito de Tántalo. Esta segunda crítica la formulan principalmente los filósofos de las llamadas escuelas postmodernas y es también punto de confluencia de estos con ciertos pensadores liberales anarquistas o cuasi anarquistas, o incluso de reaccionarios y nostálgicos conservadores. Así, se ataca la funcionalidad de los grandes paradigmas conceptuales de la Edad Moderna como las ideas de libertad, justicia e igualdad; el esquema

de la democracia política representativa, la idea de soberanía, etc., valores hasta hoy estatuidos como dominantes. En especial, se señala que dichos conceptos pretendieron, de manera abusiva, utilizar la argumentación hegemónica del discurso de la ciencia, con base en un principio de autoridad y necesidad insostenible. Discursos que, en opinión de los postmodernos, no son más que otra variante de los llamados metarrelatos. La característica de un relato, por ejemplo, una fábula o un mito es que su continuidad, un grado dado de coherencia lógica-discursiva que los hace inteligibles, aunque sean totalmente arbitrarios, son invenciones. Toda discursiva es narrativa y por lo tanto tiene lógica, coherencia entre sus partes. Un mito indígena igualmente posee coherencia, y siendo la ciencia también discursiva, asume un grado de coherencia semejante al de éste. Todas estas estructuras, las de un relato infantil, un mito indígena, la ciencia, o un discurso político, son todas ellas de tipo convencional.

De tal forma, se recusa la pretensión de la ciencia de convertirse en un supradiscurso por encima del relato normal, del mito o cualquier otra forma de discurso oral o político. La legitimación por la ciencia es una característica de la Modernidad que ha entrado en crisis, incluso dado el propio de la ciencia y la crítica a ésta surgida desde la propia opinión pública. Todos estos argumentos de recurso racional y científico son utilizados por el Estado para autolegitimarse y perpetuarse. La crítica opera en muchos planos pero desde la perspectiva que más nos interesa, se esboza como una crítica a la legitimidad del Estado, anclada a su vez sobre la superioridad de la ciencia y de la técnica que aparecen como ideologías. De otro lado, se reclama para el individuo un espacio autónomo que ese individuo ha venido perdiendo a manos de la Nación-Estado¹³.

En opinión de los pensadores post-modernos, mientras el mundo pre-político es plural y diverso, el mundo de la racionalidad política es ordenado. Por lo tanto, es un mundo basado en un principio totalizador. Así, la democracia no es un principio de diversidad sino de uniformidad. Sobre la base de uno de los grandes entes de la sociedad moderna: el partido, la nación, el Estado, etc., principios y valores que recogidos y apoyados por la comunidad, la decencia, las buenas costumbres, la moral, la virtud, resultan uniformadores de un orden

social, de forma tal que bajo este orden se “buscaría que no existieran zonas de incognocibilidad” (Oñate, Ob. Cit.). Es decir, se plantearía que los límites del conocimiento son solamente de tipo relativo. No existiendo limitación absoluta a la capacidad que el hombre tiene de conocer el mundo y de dominarlo. De tal suerte que existiría una sinonimia entre conocer y dominar¹⁴.

En tercer lugar, se señala como presupuesto central de quienes sostienen esta operación de largo alcance, la interpretación lineal del tiempo, un esquema de lineabilidad ascendente de pasado, presente y futuro. Obviamente, bajo el supuesto de que todo presente es mejor que el pasado, y de que todo futuro será mejor que el presente. En pocas palabras, tales críticas pretenden preguntarse por la razón de ser del proyecto moderno. Este es el foco central de dicha crítica y no el debate en torno de si el proyecto moderno está inacabado.

Estas son las bases fácticas que le dan importancia a la opinión elaborada de manera muy heteróclita por los filósofos postmodernos, y que le otorgan pertinencia, más allá de las alternativas que presenten o de los vacíos de dichos discursos críticos de la sociedad contemporánea. Se puede constatar igualmente un hecho, que los valores correspondientes a toda una época de cuatro o cinco siglos, desde el punto de vista de su consenso y su operatividad —y aún de su fundamentación— han entrado en crisis. Probablemente, lo que caracterizará a nuestra sociedad como sociedad global es la transición a un orden del cual aún no se sabe cuáles serán sus características. Sobre este tópico dice el filósofo alemán Arthur Kauffman:

*“Mi primera tesis que afirma que la Edad Moderna ha terminado, casi no requiere ser controvertida. Hace ya cuarenta años, Romano Guarddini, un genio de la Universidad de Munich, describió la Edad Moderna en un libro llamado “La Edad Moderna”, y mi primer maestro en filosofía, el célebre filósofo alemán Karl Jaspers, aclaró los signos que vinculan nuestro tiempo con anteriores cambios de época: la **amechania** (en griego: el extravío, el abandono, la angustia). En síntesis, las raíces de donde emergen todas esas épocas de la filosofía de la existencia: en el cambio de la edad arcaica a la antigüedad, acaso con Heráclito; en el cambio de la antigüedad a la Edad Media, acaso con San Agustín; en el cambio de la Edad Media a la Modernidad, acaso con Pascal; y ahora en el cambio de la Edad Moderna, una cuarta*

edad aún innominada para la que muy especialmente es apropiado Kierkegaard, gran pensador danés del siglo XIX, que fue el antecesor de toda la filosofía existencialista” (Ibid).

Ocurre un cambio de paradigma de lo moderno a lo postmoderno. La postmodernidad no es, en dicha línea analítica, la negación de todos los valores y los sistemas de sociabilidad de la Edad Moderna, es decir, que a diferencia de un discurso como el del marxismo o como los discursos fascistas que hablaban de crear un orden nuevo, una nueva era, los postmodernos no tienen un programa político, no pretenden transformar su crítica a la sociedad actual en una alternativa, receta y programa, de lo que debería ser la sociedad.

En mi opinión el postmodernismo ha sido básicamente una estética¹⁵ de carácter intuicionista, que carece de un discurso, de un argumento de tipo político. Incluso la propia palabra postmodernidad ha sido muy debatida porque post es un prefijo lingüístico que significa después y así, cuando se habla de postmoderno, se alude a algo que va después de lo moderno, frontera temporal donde lo moderno ha llegado ya y sigue un mundo posterior. De otro lado, y mostrando las réplicas de los modernistas a dicha perspectiva, una de las objeciones que más se le han hecho a los postmodernos, es que critican la sociedad moderna enfatizando los graves síntomas de su agotamiento. Pero dicha Edad Moderna siempre ha vivido en crisis. Así, cuando surgió la Edad Moderna, hubo guerras, portentosas reformas y cismas religiosos, esclavitud masiva como fermento, se dio el proceso de la colonización de América, supremamente sangrienta; disputas entre las diferentes facciones que se disputaban el poder en Europa, etc.

Es decir, la guerra, la inestabilidad política, la pobreza, las crisis, la hambruna, las desigualdades sociales, los cambios muy veloces de modelos de vida que al mismo tiempo han desubicado a la gente con relación a su sentido de pertenencia, a sus ideales; todos estos rasgos son característicos de la Edad Moderna siendo una equivocación fundamental ver estos fenómenos como algo nuevo, inédito, que implica el desplome del capitalismo, ya que este orden social ha demostrado una enorme capacidad de recomposición. El capitalismo surge como un modelo de sociedad capaz de ajustarse a todos sus vicios y salir triunfante de los mismos.

No se ve de qué manera, por más postmodernidad de la que se hable, se

producirá un orden económico nuevo que difiera sustancialmente del modelo económico propio del capitalismo. Es probable que existan alternativas: capitalismo de bienestar o capitalismo salvaje, donde el papel del Estado sea mínimo, sólo el de ser un guardián de los propietarios; o que se llegue a un capitalismo de tipo intermedio; pero, en suma, siempre serán todas ellas variantes del capitalismo.

4. REDEFINICIÓN DEL ÁMBITO PROPIO AL INTERÉS PÚBLICO

Ahora nos ocuparemos, tomando lo ya dicho como premisa, de la cuestión tan debatida de la crisis del interés público o el declive de lo público, según la caracterización citada en otros textos de este libro. En particular, planteándonos la pregunta de si esta crisis opera por determinaciones sociales o si, de otro lado, la actitud de los individuos, la relación anómica de desadaptación o desajuste valorativo de estos, constituye el fondo del problema. ¿Es la crisis de los intereses públicos un mero problema moral o anuda en un plano ético-individual?

Como se sabe, durante el siglo XIX, una serie de pensadores, particularmente ingleses (Bentham, J. Mill, J. Stuart Mill y otros) reconstruyeron la teoría utilitaria y la plantearon en términos liberales y democráticos. Este replanteamiento se basó en la suposición de que existe un objetivo común en la sociedad que, en cierta manera se convierte en un imperativo u obligación, cual es lograr la felicidad de la mayoría. El liberalismo económico se basaba en una premisa, una especie de tautología, que consistía en que cada cual buscaba el bienestar individual a partir de su acción libre, natural; y como resultado de esto, se producía un bienestar colectivo que no estaba en la mente del productor o del agente inmediato, pero que significaba un resultado tangible y objetivo.

He aquí el ideal moderno por excelencia, y esto lleva inmediatamente a la formulación de la pregunta ¿qué es felicidad? En la visión liberal del siglo XIX la respuesta está en manos de cada cual, apareciendo una separación muy abrupta entre los ámbitos de lo privado y de lo público. Así, lo privado, es decir, mi propia deliberación autónoma —no impuesta por otro, ni por una iglesia, partido o etnia— determinaría mi sentido de costo

beneficio con base en el cual calculo e identifico mi felicidad. Y, adicionalmente, otorga una guía respecto a lo que es útil y beneficioso, desde el punto de vista de un proyecto individual.

En realidad el liberalismo económico resultó de una curiosa mezcla entre socialismo y el utilitarismo; y surgió bajo el predominio de un individualismo que exaltaba la norma. Subrayo esto porque aparentemente contradice las visiones normales del liberalismo económico, pues se afirma a menudo que éste desconoce al Estado y nada tiene que ver con el socialismo. Se supone que el individualismo es enemigo de todas las cortapisas a la acción del individuo y que bajo dicha óptica las normas legales, institucionales, las políticas públicas, etc., serían una limitación de la libertad de los individuos. Sin embargo, la adhesión a una cierta normatividad se entiende en tanto ella garantice la propiedad privada. En tal sentido el liberalismo tiene unos presupuestos básicos que corresponden al garantismo del Estado. En el modelo de Locke, como lo anotábamos al comienzo de este texto, el Estado tiene un lugar: es el garante de los derechos naturales a la propiedad, que se convierten en derechos positivos para evitar el estado de naturaleza. El individualismo liberal supone el acatamiento de una norma fundamental, la de convertir al Estado en garante del derecho de propiedad privada. Pero aparte del problema estricto del derecho de propiedad, con todo lo que involucra la existencia de la justicia, seguridad, policía, etc., un segundo problema de normatividad, fundamental para el liberalismo, consiste en que el Estado debe regular la competencia, no en el sentido de intervenir los precios y afectar con su favoritismo a ciertos agentes productivos, sino ejerciendo la tarea de garante equitativo para los participantes en el mercado, haciendo prevalecer la transparencia de los contratos.

Por lo tanto, este modelo individualista liberal se opone al proteccionismo porque significa ponerle trabas y barreras a la libre competencia. La economía política clásica retoma el elemento rousseauniano de soberanía nacional y de la voluntad general; pero se aparta de Rousseau en la crítica que éste hace al individualismo. Rousseau es muy claro al afirmar que la suma de las voluntades particulares no hace la voluntad general. Sólo parcialmente se retoma a Rousseau, pero reinterpretado en un contexto utilitarista en la medida que el esquema de Bentham y de otros utilitaristas consiste en que la economía de mercado, la libre competencia, tiene por finalidad el logro del bienestar.

En esa perspectiva se sustenta la tesis democrática-liberal según la cual es necesario que la propiedad y la acción individual se traduzcan socialmente en un bienestar colectivo que consiste, a diferencia de Rousseau, en la suma de los bienes-atares individuales. Pero no se trata de un liberalismo que desatienda los problemas de las mayorías. Por el contrario este liberalismo supone que el mercado libre —sobre la base de estas normas mínimas de intervención del Estado, de carácter regulatorio y de garantía de los beneficios de la acción individual de una manera en cierta medida automática— dará lugar al beneficio común (S. Lidblom, 1999).

Según sea el punto de enfoque, este liberalismo sería rapaz; mientras que existe un modelo político que plantea el principio de la justicia y la equidad social como una función legítima del Estado (F. Vallespin, 1985). Los ideólogos del siglo XIX no veían en esta dicotomía una contradicción, puesto que creían posible conciliar algunos de los elementos fundamentales del socialismo con el esquema de la sociedad liberal, donde se lograba una armonía sólo perturbada por el mantenimiento de privilegios de carácter sectorial y estamental, más propios del antiguo régimen que de la Edad Moderna.

Muchas de las teorías liberales de este periodo son de una u otra forma darwinistas y están basadas en la selección natural que propicia que los menos hábiles queden eliminados y la sociedad progrese, teniendo mejores recursos bajo un esquema claro de competencia. Esto generó un rechazo de los socialistas al discurso liberal del mercado como igualador natural y como asignador óptimo de los recursos.

La sociedad capitalista ha vivido sucesivas crisis en el contexto del libre mercado. Son los ciclos depresivos de la economía que se presentan con regularidad cada cierto número de años. Este modelo impulsado por la teoría socialista se concilió con buena parte de las vertientes liberales en tanto propugnaba que el individualismo pudiera ser satisfecho por un mecanismo planeado de intervención de las instituciones del Estado en la asignación de recursos. Ya que en la formulación del modelo liberal está supuesto el bienestar colectivo, y dentro de él se interpreta que el Estado cumple una función, se percibe el eco del socialismo en el problema del bienestar para la mayoría, el papel necesario del Estado para arbitrar, modificar y compensar estas irregularidades.

Es evidente que la sociedad moderna se encuentra en una crisis de valores. Una serie de elementos que consideramos —al menos desde un discurso que

tiene su origen en el cristianismo— fundantes de las relaciones sociales se que han deteriorado. Piénsese, por ejemplo, en valores tales como la solidaridad, la cooperación, el desinterés, la ayuda a los otros, la caballerosidad, etc. De estos valores muchos correspondían a un modelo de sociedad tradicional —el modelo del honor— donde las conductas estuvieron sujetas a un reglamento no escrito; pero del cual todos los miembros de la comunidad jerarquizada eran responsables, desde luego, bajo un esquema de asignaciones específicas.

Este modelo, basado en vínculos sociales dados por la religión, las costumbres nacionales, etc., se rompió. En su lugar existe hoy en día una apertura muy grande en la cual la gente puede hacer uso —sin ninguna dependencia o trascendencia de un valor superior— de su propia opción para configurar su conducta privada y para reflexionar sobre la conducta pública del resto de los miembros de la sociedad. En ese sentido hay una crisis y una quiebra de los valores. No porque la gente carezca de ellos, ya que en general quien actúa en la vida privada o pública tiene un punto de vista valorativo, posee la capacidad de juzgar qué es bueno, qué es malo, justo o injusto, sino porque los términos de referencia, desde los cuales se produce este juicio, se han transformado y relativizado.

Ha ocurrido que lo privado y lo público se han disociado, siendo hoy contradictorios, antinómicos. Recuértese que lo privado es al mismo tiempo privacía, es decir, limitación. Así cuando alguien habla de lo privado está señalando un límite frente a otras personas: este es el sentido ontológico de la propiedad privada (N. Bobbio, 1986). Derecho individualizado en el cual los demás individuos no pueden intervenir, ni menos aún el Estado, a no ser que existan las limitaciones del monopolio o el desmedro evidente del interés de los demás. Adicionalmente, lo privado aparecería de manera positiva como el ámbito de vida donde realmente la comunidad de ciudadanos construye sus finalidades, es decir, su felicidad personal. De tal modo que la vida privada es un bien que cuidamos y resguardamos celosamente.

Esta privacidad es una positividad, es aquello que nos pertenece y donde construimos nuestra ética, establecemos nuestro sistema de valores y jerarquizamos cuáles son las metas de nuestra vida. Tal como lo expliqué en anteriores capítulos, lo público equivale al bien común, en su etimología original o como

ámbito de la llamada publicidad. Es aquello dispuesto a la observación de todos: espacio público, opinión pública, etc., donde quien tiene unos fines privados se ve obligado a entrar en relación con los demás para intercambiar y así plasmar sus propias finalidades privadas, ya que la mayoría de los fines privados no pueden realizarse al margen de las relaciones sociales. Resulta altamente complicado colocar una barrera infranqueable entre los fines privados y el medio público en el cual logramos relacionarnos con los demás y así poder en ese intercambio del que hablaba Platón, en su idea de la justicia como armonía común.

Esta doble configuración de lo público y lo privado con sus contraposiciones es, a mi juicio, lo que ha puesto en una grave crisis la eticidad de nuestro tiempo. Vivimos en una sociedad donde valores ordenadores del pasado como la religión, la patria, los partidos políticos, las ideologías, están perdiendo terreno. De allí la gran apatía por lo político, no de ahora, sino de hace mucho tiempo. Existe, en cambio, el estigma de que lo político es lo corrupto, ámbito necesario pero negativo, y de que la vida privada debe estar en cierta manera opuesta al denominado bien común o interés público (N. Cunill Graw, 1997).

El Estado de bienestar, el Estado intervencionista diseñado en los últimos dos siglos, asumió como deber de Estado una serie de funciones y de recursos que antes eran propios de la comunidad, de la familia o del ámbito de lo privado. Al respecto caben dos ejemplos. En primer término, la educación que hasta el siglo XIX era básicamente un asunto familiar. Las personas eran educadas por sus padres; los campesinos recibían de sus padres la instrucción que los capacitaba para continuar la labor milenaria de las cosechas y la domesticación de animales. Las clases ricas contrataban preceptores privados para la instrucción en el ámbito de la propia casa. Solamente en un nivel superior las elites se educaban en seminarios y en algunas universidades. Sin embargo, con el despegue del capitalismo industrial apareció la educación masiva o pública, característica de nuestra sociedad. El Estado empezó a reglamentar y a establecer códigos en esta materia y a controlar, desde muchas vías, la actividad educativa privada.

Otro campo donde de lo privado se pasó al control público, fueron las relaciones matrimoniales y de familia. Una serie de cuestiones —como el castigo de los padres a los hijos, la cuasipropiedad del jefe de familia sobre su parentela (potestad marital y patria potestad)— empezó a ser limitada por

el Estado hasta llegar a un grado muy grande de intervención de lo público sobre lo privado. Podemos señalar que un ámbito antes privado, la familia, se convirtió en un ámbito público, reglamentado y tutelado por el Estado (F. Weffort, 1989).

Así podríamos enumerar otros aspectos de la vida social, como los derivados de los llamados derechos sociales y asistenciales, a saber, la salud y la vivienda, que de ser ámbitos y responsabilidades puramente privadas se convirtieron en cuestiones de tipo público. En todas las ciudades modernas existen una serie de oficinas públicas ante las cuales se debe pedir permiso para buena parte de las actividades de la vida cotidiana. Quien quiere instalar un negocio, debe obtener una licencia; si se quiere construir una edificación, debe someterse el proyecto privado a las normas y ordenamientos públicos tales como patrones de seguridad sismorresistente, normas sanitarias, etc., las cuales constituyen tipologías externas a la propia voluntad de cada persona. Hay un desarrollo muy grande en todo este proceso de conformación del Estado de bienestar, pero ello implica una expansión de lo público a expensas de lo privado.

Lo que ha venido ocurriendo en estos dos siglos, jalonado por la programática de la Modernidad, ha sido la estatización o nacionalización de buena parte de las esferas privadas tradicionales, bien sea porque el Estado las asume directamente o les impone límites y controles. Ello ocurrió porque incluso para pensadores como J. Stuart Mill (1971), quien se autocalificaba como “socialista”, desde mediados del siglo XIX entra en crisis la idea de satisfacer los intereses colectivos por la vía de la defensa de los intereses particulares desde el punto de vista de la asignación de recursos.

Pero en la formulación del liberalismo económico existe un supuesto que no es estrictamente el de que cada cual haga lo que quiera y reciba lo que puede en una especie de individualismo rapaz, donde no tiene ningún sentido moral la dinámica de consolidación de un orden social; sino que en la formulación del modelo liberal está supuesto el bienestar colectivo y dentro de él se interpreta que el Estado cumple una función. Desde esa perspectiva se percibe un eco socializante en el discurso que propugna el bienestar para las mayorías, cual es el destacado papel del Estado para arbitrar, modificar y compensar las desigualdades.

La contradicción en la que nos hallamos inmersos, derivó desde el mismo momento en que se le planteó a los ciudadanos que podrían hacer su propia individual y que el Estado no intervendría en los ámbitos de la vida privada y ello se planteó

como un principio del Estado de derecho moderno. En ese mismo momento empezó a ocurrir un proceso donde, por la naturaleza de las funciones públicas del Estado, éste avasalló los ámbitos específicos de deliberación y vida que correspondían a la privaticidad. El fuero interior resultó restringido y así se ha creado una esquizofrenia social: la contraposición entre un postulado ideal, la autonomía ética de cada persona para definir su vida y obligaciones; y, de otro lado, la existencia de una barda de reglamentaciones impuestas en nombre del interés público.

Probablemente el argumento a favor de estas restricciones es el mismo del utilitarismo. Se trata de garantizar la felicidad del mayor número y el Estado moderno —no importa si es un Estado socialista, fascista, demócrata liberal o autoritario— siempre proclama el interés común como su fundamento de legitimidad. No conozco un sólo Estado moderno que haya planteado como su norma central algo diferente al bien común. Véase la nueva Constitución colombiana que hace una definición taxativa al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho. Lo cual quiere decir que el Estado debe garantizarles a las personas, bienes y medios para que construyan su propia vida privada. Pero al ser éste un campo del derecho público, el Estado arbitra y reglamenta los conflictos de la llamada sociedad civil. Éste, en general, ha sido el mecanismo que ha operado en los últimos dos siglos y por medio del cual se ha legitimado el discurso sobre la tutela de lo público estatal sobre los espacios de la privaticidad.

Este problema se expresa en el plano teórico en términos de la articulación resultante entre lo objetivo y lo subjetivo, entre lo individual y lo social. Un célebre sociólogo norteamericano, Robert K. Merton, trató de hacer una síntesis desde una perspectiva postweberiana del debate frente al modelo durkheimiano, cuyos elementos coactivos, inconscientes y objetivos tenderían a articularse con los elementos valorativos planteados por Weber. No se trataba entonces sólo de valorar cómo las tendencias gobernaban la sociedad, sino cómo éstas se construyen desde las subjetividades valorativas inherentes a la acción de los individuos. Toma de partido entre lo objetivo e inevitable, y lo valorativo y susceptible de cambio en tanto la sociedad genera un consenso de valores. Merton, hablando de la sociedad norteamericana, dice que su valor fundamental, la sustancia social cohesionadora, es

la riqueza, paradigma de la cosificación; de tal forma que los individuos sólo se reconocen en términos del consumo y la acumulación de riquezas.

El concepto de desviación social y los estudios sobre la desviación individual o patología del desviado, surgieron con fuerza en la tercera década de este siglo, particularmente en una discusión entre dos tendencias. La primera de ellas estaba conformada por las concepciones del psicoanálisis freudiano, en particular desarrolladas por discípulos de Freud que se esforzaron por integrar su pensamiento con un punto de vista marxista. En particular, me refiero a la corriente de pensadores alemanes-judíos que en el transcurso de los treinta emigraron desde Alemania hacia los Estados Unidos: Erich Fromm, Marcuse, Horkheimer, Adorno y otros; pensadores miembros de la “Escuela de Frankfurt”.

Freud propuso la teoría de la naturaleza humana según la cual en el hombre existe una ambivalencia u oposición innata entre los instintos naturales y la cultura, entre Eros y Tánatos. Oposición fundada en la inclinación hacia la reproducción social, el altruismo, etc., y de otro lado, en el arraigo de una actitud individual egoísta de tipo natural, base de los hondos conflictos humanos. Como se recordará, para Durkheim la conducta no dependía de un simple acto de voluntad, puesto que el hombre no actúa mediante o movido por una deliberación anterior a cualquier acción social. Al contrario, los individuos se encuentran sobredeterminados por fuerzas, tendencias e intereses que éstos no controlan. Las normas, como lo diría Durkheim (o el imperativo moral tal como lo formuló Kant), resultan, en términos explícitos (o son fruto de la fuerza del grupo) de un gregarismo colectivo que limita y maniat a la autonomía propia y supuesta en la voluntad individual. Efectivamente, los individuos disponen de libertad natural, pero su margen efectivo de ejercicio se halla controlado por un sistema de prohibiciones.

Alternativamente, desde el punto de vista marxista, la naturaleza humana es una abstracción, en cierta medida percibida como inocua, o una cuestión retórica, en tanto el marxismo —como lo vimos en el capítulo primero— es un historicismo, ya que define al hombre gobernado en cada fase histórica según las leyes económicas y sociales. En esa medida, las críticas de Durkheim al final de siglo XIX, al ideario socialista no podían ocultar el hecho de que tanto Durkheim como los marxistas compartían la concepción de la prioridad de las normas sociales. Pero para el marxismo éstas resultan históricamente condicionadas y

explicadas en una perspectiva genética producida desde las categorías inherentes a la economía política.

En segundo lugar, se desarrolló una explicación alternativa del problema de la desviación que también tiene su origen en la teoría popularizada en los Estados Unidos durante los años 30 por el citado sociólogo Robert Merton, quien publicó en ese periodo sus conocidos estudios sobre el conflicto social y la desviación. Para Merton, la anomia equivale literalmente a la carencia de normas, siendo, sin embargo, un estado normal dentro de la sociedad. Pues bien, Merton amplió los conceptos de anomia definidos por Durkheim operando mediante un desdoblamiento del concepto de anomia desde el individuo, visto como un ente autónomo que rechaza las normas sociales, afirmando que también existe anomia cuando la sociedad entra en crisis de sus sistemas de control social y se produce una situación en la cual los individuos no saben qué pautas de conducta adoptar.

En otras palabras, en ese segundo campo, se presentan graves fallas en los procesos de socialización. Esto es para Merton un fenómeno doble que va desde la colectividad al individuo; y no sólo al individuo aislado sino a la suma de los individuos. De otro lado, la desviación también podría analizarse como un fenómeno manifiesto en un plano individual presente en una sociedad plenamente vigente y funcional. De esta manera pueden existir diferentes niveles de conducta. Y ello en el contexto de una sociedad bien ordenada, con una relativa armonía donde las causas de anomia o de desviación son muy pocas, y en la que prácticamente existiría un proceso automático de criminalización de la conducta desviada. La sociedad paradigmática de este tipo de orden, para Durkheim fue la sociedad tradicional, rural o precapitalista. En tal sociedad, la estructura de socialización, el patriarcalismo, el patrimonialismo, la división en estamentos, etc., haría que los diferentes individuos y grupos, desde su infancia, supiesen ubicar su lugar, sus sistemas de normas, de permisibilidad y/o prohibición (E. Durkheim, 1976). Ello explica por qué muchas de estas sociedades tuviesen una larga duración sin que produjesen transformaciones fundamentales. El feudalismo, la esclavitud y, en nuestro caso latinoamericano, la colonia hispánica son ejemplos palmarios de lo anterior.

En realidad, el aporte más importante de Merton, a su vez respuesta a la perspectiva neofreudiana, fue la construcción de un sistema analítico que

estableció una correlación entre fines y medios. Una sociedad inscrita dentro de un sistema de normas, socializa un conjunto de fines culturales que guían la acción del individuo; pero para la persecución de los fines se requieren medios. De este modo existirían medios sociales para la consecución de fines culturales, de tal manera que en su esquema aparecería una estructura de fines (valores) paralela a la estructura de medios, que instrumentalizan, estos últimos, los canales legítimos o ilegítimos para la movilización social.

Como lo afirma con frecuencia Omar Aktouf (2002), el pensamiento administrativo ha sido de manera dominante un “brazo armado” de la economía. Tanto de la disciplina económica, que ha influido muchísimo sus postulados, métodos de análisis y problemas de investigación, como de las prácticas económicas y los intereses de política prevalecientes —en el contexto del sistema global hoy dominante— de capitalismo post-industrial. La economía de mercado ha marcado los contenidos de la enseñanza managerial. Y evidentemente el Management, como campo académico, es un resultado “natural”, en primer término, de la aparición de las modernas formas organizativas, complejas, que han caracterizado al mercado a partir de finales del siglo XIX (A. Chandler, 1962); y de otro lado, del desarrollo gigantesco del aparato administrativo de los Estados centralizados bajo el modelo genérico del intervencionismo y el *Welfare State*.

Si hoy en día releemos a los clásicos de la economía política, por ejemplo la referencias del profesor M. Patry (2004) sobre A. Smith, o las de O. Aktouf (2002) sobre Marx, Ricardo, Hobson, Say, etc., notaremos a primera vista que el fenómeno organizacional no estaba en el centro de sus preocupaciones. Desde luego, sí vislumbramos parcialmente muchos de sus elementos constitutivos. En el caso de Smith, para éste una noción central fue la cooperación, coordinación y división del trabajo, temática que luego sería enriquecida por Marx y Durkheim. En el análisis de Marx —que sigue claramente los trazos de Smith y Ricardo—, otro aporte decisivo fue su rica y matizada descripción de la ganancia y el sistema del trabajo asalariado (I. Rubin, 1977). El propio Say hizo una primera definición del espíritu del *entrepreneur*.

Empero, las dinámicas económicas que dieron nacimiento a la gran corporación industrial, al sistema organizacional bancario, a la aparición de las

bolsas de valores, las grandes redes de distribución mercantil del capitalismo de consumo y producción en masa, en fin, fueron los catalizadores para que surgiese el pensamiento administrativo; de forma independiente al desarrollo de la ciencia económica. En una primera etapa fundacional, uno de los retos del capital al campo académico fue la racionalización del proceso de trabajo en el interior de la planta industrial, lo que sería el epítome del Management científico en el marco del modo de producción fordista. Posteriormente otras demandas sobre la productividad llevaron a la aparición de las versiones más sofisticadas de la escuela de relaciones humanas. Incluso, hasta en nuestros días, la *reingeniería*, el *downsizing*, el *TQM* y otras de las llamadas “modas administrativas” son en general, respuestas académicas, tanto interpretativas como instrumentales, de las formas racionalizadas de composición de los distintos mecanismos operadores de la lógica del capital.

De cierta manera, a lo largo del siglo pasado, el Management y la economía como campos disciplinarios (o transdisciplinarios en el caso del Management) han discurrido de manera paralela, con puntos de confluencia en la interpretación del sistema económico del capitalismo mercantil. Cabe anotar que estos discursos se entrecruzan, especialmente, en la utilidad normativa formalizada de sus marcos analíticos y en la supuesta capacidad predictiva sobre las actuaciones de los agentes económicos y las decisiones empresariales.

No obstante estas confluencias topológicas, el problema más importante —desde el punto de vista epistemológico— han sido los intentos por lograr efectivamente la autonomización del pensamiento administrativo. En este sentido resulta evidente hoy, que desde el punto de vista de las metodologías empleadas, las diferencias en cuanto al estatuto de cientificidad son enormes respecto del pensamiento económico. En efecto, la economía, de la mano de la matematización y la formalización, ha seguido “exitosamente” al pie de la letra la programática del positivismo del siglo XIX, o sea asumir como objetivo de la investigación social, en este caso, la naturalización de las realidades económicas. A partir, por supuesto, de la instauración hegemónica del individualismo metodológico. Así vemos que en la economía éste domina la escena como sujeto individual transpuesto, transvertido de muchas maneras: en firma, en consumidor, en productor, en trabajador asalariado, en

inversionista, etc. Y a partir de una optimalidad paretiana —simple—, refleja que permite la estandarización de las leyes naturales de la economía micro.

Esta disposición de la ciencia económica está en la base de su pretensión de tipo imperialista. En efecto, si leemos a un economista Nobel, como Gary Becker, encontramos que en su análisis aplica la lógica mencionada al matrimonio. Nos casamos, divorciamos y/o tenemos hijos de la misma manera que actúa un decisor económico; al fin de cuentas un matrimonio es un contrato. En el campo de la ciencia política o de la administración pública, esta misma lógica (G. Tullok; J. Buchanan) pretende dar cuenta de la corrupción —como cálculo de tipo paretiano de los agentes en términos de incentivos e inhibiciones o de los resultados electorales— las justas electorales son un mercado con vendedores (los candidatos) y compradores (los electores) y así *ad infinitum*.

En realidad la corriente más innovadora en el marco del propio Management *made in Usa* ha debido romper parcialmente con el economicismo. Esta es quizás la principal aportación de la escuela de mediados de los 50 que cristalizó el trabajo de Herbert Simon, al reducir los límites de la racionalidad de los agentes organizacionales y criticar la inviabilidad del análisis microeconómico transpuesto a las empresas y demás organizaciones modernas. Aunque debemos matizar que igual Simon y sus sucesores (March, Cyert, Homans, y otros) siguieron fieles al individualismo metodológico. En el fondo, el management no ha salido en su versión principal de la “aula de hierro” —como decía Weber— del racionalismo instrumental.

Del lado del Management, en cuanto teorización, tal tipo de consenso metodológico no existe en modo alguno. Como muy bien lo describe Dery, coexisten una multitud de paradigmas simultáneos en las ciencias del Management. Éste atraviesa desde siempre —perdidas tempranamente las ilusiones del cientifismo tipo Taylor, Fayol y otros— la imposible —según Dery— búsqueda de su propio campo epistemológico. Quizás la imposibilidad estriba en la intención de ser un corpus monodisciplinario.

Pero en una perspectiva trans o multidisciplinaria como lo aclara agudamente Gusdorf, existirán alternativas epistemológicas. Al fin de cuentas el Management se teoriza de la forma que precisaba Hegel: la lechuza de Minerva alza su vuelo sólo al anochecer. Únicamente con la plena consolidación de los fenómenos organizacional y managerial estaremos en condiciones de elaborar

teorías maduras sobre los mismos. Las prácticas sociales más significativas (producir medios materiales de vida, reproducir y rendir sustentable la vida misma, generar simbologías y discursos en los planos lingüístico y simbólico, etc.) se constituyeron como campos disciplinarios en los siglos XVIII y XIX, aunque se ejercían desde milenios.

Las demandas del mundo de los negocios hacia el Management —como campo académico— lo impelen hacia el esquema normativo-prescriptivo. Se espera que las investigaciones de los centros de estudios de más alto nivel (grandes universidades, institutos y escuelas) digan, indiquen taxativamente, cómo mejorar la gestión de la organizaciones, incrementar sus eficacias, disminuir sus costos, posicionarse en términos de la competitividad global. Y por supuesto que esto se refleje en los diseños y contenidos de los principales programas para la formación de los futuros administradores de negocios.

Es aquí donde podremos ubicar la contribución al debate sobre el Management y su enseñanza que ha suscitado el reciente libro de H. Mintzberg (2004). Éste alude a la necesidad de rectificar a fondo estos programas, alejarlos del mecanicismo, de la excesiva formalización, de la esterilidad agobiante del método de “caso”. Mintzberg defiende una perspectiva teórica según la cual el Management no se aprende fuera de las organizaciones y de las propias prácticas administrativas. Así, que sólo una fuerte interacción teoría-práctica será una real alternativa de resolución de la crisis epistemológica del mismo.

Quizás debamos avanzar más allá de las críticas fundadas de Mintzberg hacia las profundas dimensiones ontológicas que sólo aparecen de manera tácita en su texto. Si el Management es un arsenal más o menos estructurado de herramientas para manejar a las personas y a las cosas (según la conocida metáfora del conde Saint-Simon), el problema de fondo reside en la función social de las tecnologías, del saber instrumental.

Creo que en este punto es donde se encuentra el mérito del reciente texto de Celine Lafontaine (2004). La cibernética de mediados del siglo XX (Wiener, Bateson, M. Mead, Lévi-Strauss y otros) es en esencia, la puesta en marcha de la aritmética moral de los ilustrados del siglo XVIII (Condorcet, Buffon, Holbach). Una nueva mecánica funcionalista y comunicacional basada en la desaparición del sujeto consciente y razonador, eje del modernismo filosófico. La sofisticación de las técnicas de autocontrol social y organizacional con

el advenimiento del ideal sombrío del *cyborg*, durante mucho tiempo sólo premonición mediática ficcional y ahora figura central del nuevo modo de gestión en la época de la tecnociencia informacional. Como lo explica Lafontaine, el nombre de la actividad denota la intención, una construcción artificial de la gobernanza humana. La base del control de los flujos relacionales en una perspectiva sistémica.

Las alternativas de salida al círculo vicioso estarían en la ruptura del modelo instrumental, del tecnicismo unidimensional, en la recuperación del papel social de los sujetos, en la humanización del Management. Se trataría de volver a colocar en el centro de las reflexiones las llamadas dimensiones olvidadas del Management. Este es uno de los puntos fuertes de la proposición teórica de R. Bedard y de R. Dery en un plano epistemológico; y de Chanlat y Aktouf en un terreno propiamente ontológico (la re- situación del lugar ontológico del Management). Si el Management da cuenta del inevitable proceso de mediaciones organizacionales en las actividades humanas de las edades modernas y postmodernas (reemplazando los espacios de la vida familiar extendida y de las comunidades naturales), su esencia no se agota en la lógica del capital, y menos aún en su variante financiera-especulativa.

Prueba de ello es el Management público, que se ocupa del Estado y su función administrativa —no reductible a la relación economicista (J. P. Noche, 1996)—. Y el Management de las organizaciones del llamado tercer sector tales como el benevolat, la acción solidaria, el sindicalismo, las cooperativas, las iglesias, los centros de educación, cultura, pensamiento, recreación. Todo ello nos pone en evidencia que en la vida práctica de las sociedades existe un amplio espacio para el ejercicio de la gestión pluralista, que asume como eje un tejido de valores adheridos a la cultura con sus diferencias nacionales, étnicas, de género, generacionales, etc.

Ahora el reto es ofrecer alternativas de interpretación de los fenómenos gestionarios que rompan el paradigma dominante y reconozcan las especificidades sociales y culturales. El universalismo del Management en cuanto discurso objetivador ha sido por ello acremente cuestionado en escuelas críticas del mundo de la francofonía; pero en América Latina, primordialmente.

Sin embargo, esta es una tarea académica que no se agota ni mucho menos sólo en la deconstrucción del discurso dominante. Requiere también ofrecer alternativas en el campo de la actuación managerial con útiles que permitan reconocer la diversidad, la participación, la diferencia de intereses, las relaciones complejas entre lo político, lo sociológico, lo individual y lo managerial. En esta dirección, esquemas de análisis como los suministrados por la profesora Renée Bedard (1995) y el profesor Alain Chanlat (1993) son pertinentes y merecen ser afinados, socializados y contrastados. Esperemos que en nuestros trabajos de investigación ello se pueda escenificar para contribuir a determinar valores, ontologías o modos del ser burocrático; así como al estudio específico de la relación entre las realidades nacionales, la mundialización y las formas más abstractas de la teoría.

5. EL PREDICAMENTO INTERVENCIONISTA

Debemos fijar ahora nuestra atención en los contenidos esenciales de la reforma del Estado. Lo primero a saber es que éste es un debate antiguo. Recuérdesse el estado del mismo durante los años veinte y treinta en los EE. UU. y Europa, cuando el *laissez-faire* hizo crisis y surgieron triunfantes teorías intervencionistas de estirpe keynesiana (J. M. Keynes, 1943). Un síntoma de época fue el ensayo *La orientación de la producción en un Estado socialista*; escrito por Fred M. Taylor (1928), quien era en ese entonces presidente de la Sociedad de Economistas de los Estados Unidos. En dicha coyuntura estaban los EE.UU. lejos de la oleada de furibundo anticomunismo, característica del macartismo posterior a la Segunda Guerra Mundial (guerra fría). Al contrario, en muchos círculos intelectuales se profesaba simpatía respecto al experimento soviético. La Unión Soviética llevaba escasamente una década de haber empezado el intento de construcción del socialismo en un solo país. En el pasado reciente en la URSS por parte del propio Lenin se habían implementado políticas económicas heterodoxas como la llamada N.E.P., un régimen de capitalismo de Estado.

Posteriormente se daría inicio a la implantación de los llamados planes quinquenales, con los cuales se pretendió dejar de lado el rol del mercado, el valor de cambio, la asignación de recursos por la vía de los precios, etc.,

estableciendo, en su lugar, la planificación centralizada. La Unión Soviética iniciaba la exaltación ortodoxa socialista de la planificación estatal¹⁶. En el mundo entero, América Latina, el resto de Europa, los EE.UU, etc., se miraba con gran simpatía la propuesta socialista de resolver los problemas de inequidad, desigualdad social, pauperización de las masas obreras, desempleo y también las guerras y la corrupción inherentes a la “decadente” sociedad capitalista¹⁷. En tal contexto se puede entender esta lectura de Taylor, donde hace una defensa conceptual de la posibilidad del socialismo como un sistema económicamente viable, racional. Y además, dentro de dicho marco ha de valorarse la elaboración mucho más sofisticada del economista polaco Oskar Lange sobre el problema de la planificación económica (O. Lange y F. Taylor, 1970).

Alternativamente a esta justificación de la viabilidad del socialismo, surgió con fuerza en los años treinta la crítica al liberalismo manchesteriano, incapacitado según sus opositores para garantizar el desarrollo económico y combatir la desigualdad y las marginalidades sociales. Ha de recordarse en esta dirección a Keynes quien tuvo una gran influencia, no sólo como académico, pues fue consultor del gobierno inglés, y luego se convirtió en un asesor del gobierno norteamericano, particularmente a raíz de la crisis muy profunda del año 1929. Según Keynes, había llegado el tiempo del final del *laissez-faire*, pues fue derrotada la idea de que automáticamente se daría una asignación óptima de recursos por la vía del mercado libre. Según tal criterio, el revés de este viejo modelo consistió en generar una distorsión de la economía, un desempleo a gran escala, e incluso, lo que es más grave, incitó directamente la crisis del veintinueve con la suspensión de circuitos completos de la actividad económica, la bolsa, la actividad de los bancos, etc., que según tal teoría eran claros y racionales en un esquema de mercado abierto.

Su propuesta, por lo tanto, estuvo encaminada a asignarle de nuevo un papel económico fundamental al Estado. Básicamente la concepción de Keynes estribó en tomar las riendas de la política económica y monetaria, logrando un control estricto sobre los fenómenos monetarios macro, tales como la devaluación, inflación, etc. En segundo lugar, propuso Keynes promover desde el Estado un apalancamiento de la inversión productiva. En términos populares lo que Keynes sugirió fue una política en que el Estado debería dedicarse a la inversión en

las obras de infraestructura y al mismo *wazzu* al tiempo fomentar el empleo. Efectivamente, el keynesianismo permitió superar la crisis de los 30 en los EE.UU y en alguna medida en el resto de Europa, puesto que el proceso se vio interrumpido por la Segunda Guerra. Pero incluso la guerra, negocio del Estado, cimentó el intervencionismo del Estado.

Desde la época en que las anteriores ideas gozaban de un gran consenso a nuestros tiempos actuales existen desde luego hondas diferencias. En general no motivadas tanto por elucubraciones teóricas sobre los modelos de desarrollo y gestión social, sino como fruto del balance de la experiencia histórica al final del siglo. Es así como se presentan tendencias mundiales muy significativas; la más importante de ellas el derrumbe del llamado “socialismo real” en los países de Europa oriental y la disolución de la antigua Unión Soviética. Y de ellas colegimos sin mayor disenso que hoy en día se palpa un fracaso estrepitoso del modelo socialista leninista. Preciso es que se trata de un modelo específico puesto que es muy temprano aún para hablar de un fracaso total o más exactamente de la imposibilidad del socialismo, pues esta es una ideología política que tiene muchos matices¹⁸. Recuérdese, además, el rol nada desdeñable en las más importantes vertientes políticas burguesas del compromiso programático con lo social.

Precisemos entonces qué tipo de gestión socialista ha hecho crisis: aquel socialismo que limita en forma severa el papel de la propiedad privada y restringe al máximo posible el rol del mercado, colocando, en su lugar, como preeminente, la propiedad colectiva y estatal en función de una utilidad común, desarrollando tendencialmente una apropiación colectiva sobre medios y relaciones de producción. Esta definición implica el reemplazo del rol distributivo del mercado por la asignación de recursos arbitrados desde la planeación estatal. En cuanto concierne al socialismo leninista, éste incluye un rasgo adicional en su funcionalidad política: la simbiosis del partido único y el aparato del Estado. Aspecto en el cual, no por razones puramente aleatorias, coincidieron el fascismo y el autoritarismo marxista leninista (R. Bharró, 1979).

Situados en las anteriores precisiones no se puede hablar de que los procesos de socialización, asignación de una función preeminente a la propiedad pública, hayan fracasado en el mundo entero, pues muchas ramas de la vida económica y social permanecen con dicho carácter de propiedad pública o colectiva y no hay

una posibilidad inmediata de restitución total del viejo esquema *laissez-faire* en el cual desaparezca en muchas ramas de la vida social la apropiación colectiva (cooperativa, solidaria, autogestionaria, estatal, etc.) sobre los medios de producción y trabajo.

6. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Cuando se discute el problema de la modernización del Estado se nota la escasa utilización de una conceptualización rigurosa sobre lo que significa la Modernidad¹⁹ y su corolario, la modernización de la vida pública, de la cual el aparato del Estado constituye una parte sustancial. Existen, muy al contrario, supuestos comúnmente aceptados —principalmente por las élites depositarias del poder, por los partidos y facciones políticas vinculados al *establishment*— según los cuales hay ya Modernidad, uniforme, global. A partir de dicha presunción, frente a esta realidad, no tendríamos tarea distinta que acelerar nuestros propios pasos para alcanzarla. Se trata de la conocida dicotomía entre desarrollo y subdesarrollo, parte sustancial del discurso que apuntala los organismos multilaterales internacionales en forma repetitiva desde la lejana época de los años 50. En dicha perspectiva, por la inflexión modernización, aunque esto se vea sólo como una cuestión de tipo lingüístico, se entiende la puesta en marcha de una programática de Modernidad. Por ello la primera discusión presente, desde una perspectiva analítica, consiste en definir, tanto la especificidad de la llamada Modernidad, como —correlativamente— indagar en qué consisten realmente los procesos de modernización. Piénsese en que nunca se habla de Modernidad del Estado, sino de su modernización. Hay en esta distinción una suposición racionalista en el sentido de que los procesos de modernización pueden ser inducidos o dirigidos por actores sociales, trátese de partidos, dirigentes o proyectos políticos que arriban a la dirección de un Estado. Por el contrario, podrían concebirse simplemente como procesos inconscientes a cargo de fuerzas sociales subyacentes en una sociedad, tanto en el plano económico como en la cultura civil que, sin la intencionalidad de ningún actor, propulsarían una alternativa de cambio. En cierta medida se trata de tomar en cuenta dos visiones del problema:

a) Una alternativa dirigista, racional-teleológica, donde las elites dirigen el proceso, lo impulsan y lo encausan como parte de un proyecto político. Este

nivel implica el estudio del tema de una manera básicamente descriptiva, por lo cual se lo encasilla con relativa facilidad en los marcos de la ciencia, del saber positivo.

b) Otra perspectiva reconoce la modernización como un proceso, pero más bien como expresión de la fuerza de determinadas tendencias sociales. Aquí, se parte desde un nivel filosófico donde se plantearía el problema de los fundamentos o causalidades profundas de los fenómenos sociales descritos desde la causalidad eficiente del primer nivel. Podrían caracterizarse la mayoría de estas interpretaciones como anudadas en una concepción de tipo hegeliano en la que la Historia evoluciona en el sentido del progreso, actuando portavoces del mismo con un mayor o un menor grado de conciencia.

La Modernidad, de otro lado —es difícil definirla con una sola línea de mirada—, podríamos captarla destacando los rasgos globales que implican su arribo y su diferencia frente a las sociedades tradicionales. Adicionalmente en muchos de los presupuestos conceptuales vigentes en esta temática, se establece un derrotero: mientras de un lado, la Humanidad, al iniciar el medioevo se aprestó a una ruralización de la vida pública, proceso que duró unos doce siglos, el surgimiento de la Modernidad implicó de nuevo la colocación en primer plano de la ciudad o de lo urbano como ámbito de dirección social y el relegamiento de lo rural colocado como un elemento al servicio de lo urbano. Dicotomía tantas veces expresada como oposición entre civilidad y barbarie, entre lo artificial y lo natural.

Hay, de este modo, una creencia relativamente uniforme en un progreso que probablemente tiene retrocesos, ciclos, pero que siempre marcha de forma ascendente. Desde el punto de vista económico, fue distintivo de la Modernidad su contexto mercantil capitalista. Así, con base en estos procesos contradictorios, se plasmó el predominio de un nuevo orden basado en la primacía de una sociedad posesiva y abierta, que estructuró un discurso de tipo institucional y jurídico basado en el reconocimiento de los derechos individuales. Surgió la teoría moderna de los derechos ciudadanos o civiles, básicamente encaminada a definir las relaciones entre el Estado y los propietarios privados.

Evidentemente de lo dicho a lo largo de los anteriores capítulos, se desprende que cuando se alude como programa a la modernización del Estado,

se parte del supuesto del progreso y se asume una temporalidad de carácter ascendente. Así la modernización resulta vista como un esfuerzo por modificar, recambiar al Estado como institución pública que constituye en realidad un sistema de organizaciones con responsabilidades en el manejo de los bienes y servicios públicos a través de la implementación de una política de ingeniería gradual (K. Popper: 1974). Por supuesto que dicha aserción corresponde a la vigencia de un modelo relativamente consolidado de la economía capital-mercantil. En otros órdenes o modos de organización social, v gr., en las sociedades tradicionales, en el feudalismo clásico o en sociedades autoritarias, las fuerzas de la denominada sociedad civil, o simplemente no existen, o se encuentran maniatadas; aunque ello no impida su influjo en un largo plazo. Pero bajo el supuesto señalado y en la medida en que resulten más rápidos los cambios de la órbita del mercado, la reforma política pretende ajustar la marcha del Estado a las crecientes demandas sociales.

Desde esa perspectiva, la modernización se vislumbra como algo fundamentalmente instrumental. Como se trata de que el Estado cumpla funciones nuevas o refuncionalice su estructura para lograr resolver nuevas metas, esto sólo puede darse cambiando o mejorando los instrumentos y el abigarrado tejido de las organizaciones que lo constituyen. La instrumentalización racional se logrará a través del impulso de políticas —las que suponen un conjunto de insumos materiales y epistemológicos—. Hoy en día el discurso de la modernización del Estado implica, a lo largo y ancho de los países insertos en dicha programática, una serie de tópicos comunes, de invariantes estructurales del proceso que, en orden de relevancia, podremos enumerar así:

a. El manejo de las organizaciones empresariales públicas de forma semejante a las privadas, con base en el criterio racional del costo-beneficio y atendiendo a las señales del mercado. Es el predominio del llamado *modelo de Estado* empresarial, sobre el cual se ha suscitado una copiosa literatura en los últimos años; particularmente en la versión anglosajona que propone la “reinención del Gobierno” (Osborne y Gaebler: 1992).

b. Impulso a políticas de descentralización, desconcentración y autonomía en la gestión de las entidades públicas, otorgándoles a sus mandos

una responsabilidad grande, y disminuyendo el peso, paternal o autoritario, de los niveles superiores. Esta tesis de la ruptura de una unidad vertical, jerárquica en las estructuras de la Nación Estado, es en realidad el corolario de la propuesta de democratización de la gestión de los asuntos públicos a partir de la puesta en marcha de la autogestión, la participación ciudadana, con base en un discurso que reconoce las dimensiones creativas de las comunidades y la importancia de la reconstrucción de la sociedad civil (E. Varela: 2005b).

c. La supremacía de la razón ciencia-técnica moderna en la conducción de los procesos administrativos y de tipo productivo de bienes y servicios.

d. Finalmente, a la modernización se la vislumbra como un continuum de agregados y cambios tanto en el hardware como en el software gestor.

Todo este conjunto de elementos se ensambla coherentemente a nivel del diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas (*Public Policies*). En este sentido es muy importante delimitar hasta qué punto los procesos de política pública tienen que ver con contenidos específicos. Las políticas públicas se rigen por diversos modelos; principalmente oscilando entre el centralizado o principesco, donde un centro, una elite decide desde arriba; y el democrático o participante, donde el proceso de decisiones es abierto, se construye a diario mediante la práctica de consultas reconociendo los intereses afectados, etc. La modernización del Estado supone que la racionalidad burocrática no ha llegado a su límite y por lo tanto se trata de maximizar dicha racionalidad como leitmotiv del proceso de modernización (N. Crozier, 1992). Esa es, en esencia, la idea tan recurrente en las escuelas de administración de articulación entre la eficacia y la eficiencia de la acción pública como verdadero paradigma o norte de un programa de modernización estatal. Recuérdese el lema que la administración Gaviria en Colombia acuñó hace unos años para darle impulso a su programa de liberalización y reforma de las organizaciones públicas: “Entidad del Estado que no se modernice, está condenada a desaparecer”. Así aparece el ajuste a un modelo modernizante de gestión, no como una opción, sino como un imperativo categórico.

De otro lado, cada vez más en este impulso del programa de modernización le fue dado un papel dominante a la planificación, bien sea desde

la cúpula del Estado, o resultado de procesos de concertación con diversos grupos de interés. La planeación corresponde al paradigma de la racionalidad instrumental, que ha sido debatido por filósofos y sociólogos a lo largo de los últimos dos siglos, particularmente en torno a la obra de Max Weber (1969). La racionalidad instrumental proviene de la relación que en Occidente se ha construido desde Descartes, dándole un papel preeminente a la persona, a la capacidad que el hombre tiene de gobernarse a sí mismo. La articulación entre fines y medios expresa el contenido filosófico conceptual de la planeación. Se asume en tal perspectiva que los agentes sociales podrían darle una dirección intencional a la suerte, al destino de los individuos y grupos que constituyen una sociedad. Con base en esta suposición filosófica, se constituyeron una serie de herramientas y metodologías técnicas para volver realidad este supuesto. Generalmente las políticas públicas de los últimos decenios han estado inspiradas en la concepción utilitarista del bienestar general, particularmente en términos cuantitativos y cualitativos (A. Hirschman: 1958). Bienestar que no se deja a la deriva, al albedrío automático de las diferentes individualidades. Al contrario, un papel preeminente del Estado como responsable del interés común consiste en encausar y planear mediante etapas, caminos que lleven a la sociedad hacia una meta determinada.

¿Qué discurso hay detrás de la instrumentalidad? El discurso racional que el propio Habermas (Habermas y otros: 1991) ha calificado como racional instrumental, basado en una relación costo/beneficio consistente en el logro de un óptimo: minimizar costos, aumentar los beneficios. El Estado, en esta perspectiva, existe para generar medios con el fin de que los miembros de la sociedad se doten a sí mismos, de manera libre, de sus bienes (como finalidades) privados. Las finalidades son individuales en cuanto a sustancia, proyecto de vida. En esta elegibilidad se basa el esquema de la sociedad liberal con toda su parafernalia de los derechos individuales y sociales. Por ello los programas de Estado son fundamentalmente programas de tipo cuantitativo o cualitativo para ampliar o mejorar servicios: la cobertura de la escuelas, recoger más toneladas de basura, reciclarla, prestar un servicio más eficiente de energía eléctrica, guardar de mejor manera el orden público, disminuir la tasa de homicidios, etc. Así se muestra la correlación entre la eficacia y la eficiencia en términos

tales, que cuando un gobernante entrega resultados de su gestión, los expresa en términos mensurables. Frente a la lucha contra la criminalidad se informa: antes mataban dos personas por semana y ahora sólo una, de tantos heridos por accidente de tránsito hemos bajado a la mitad, etc. Con ello se evidencia una cuantificación de los objetivos y metas del Estado.

La racionalidad instrumental es, de otro lado, una racionalidad formal porque el Estado no puede dotarse a sí mismo de contenidos éticos, o al menos cuando intenta dotarse contenidos éticos, supone que estos son concesiones que la propia sociedad civil le otorga a la manera de un consenso de autodefensa. Véase el debate en Colombia y otros países sobre dos temas cruciales: el aborto y el uso de la dosis privada o personal de droga. Estos ámbitos, desde el punto de vista teórico liberal, son asuntos privados y no públicos mientras que los intereses de terceros no se vean afectados. Adicionalmente otro aspecto destacable en la praxis de la modernización del Estado es el proceso de reformas políticas e institucionales. Su importancia deriva de que el Estado, siendo una red de organizaciones estructuradas bajo normas, principios, jerarquías y procedimientos, puede funcionar en una dirección determinada si se adecua o modifica su diseño, su estructura normativa. De allí la fetichización que tiene en nuestros tiempos la reforma de la Constitución, ya que se la supone como clave o matriz de la acción del Estado, instancia de modernización donde se dota al Estado de sus principios, objetivos y valores (E. Varela: 2005a).

Ello explica por qué las sociedades en transición, en crisis, lo primero que hacen es cambiar el fetiche, transformar y colocar una serie de principios de articulación entre el deber ser y la realidad imperfecta. En este sentido se entienden dichos valores; los diseños cibernéticos estructurales de la normatividad legal y supraconstitucional como la base misma que determina la naturaleza y estructura del Estado. No entendiendo que poseen solamente una verdad parcial y formal; no la sustancialidad real del Estado.

NOTAS

¹ Evidentemente pueden darse medidas típicamente autoritarias que significan la subordinación del poder jurisdiccional al poder ejecutivo a través de un uso excesivo de los poderes discrecionales que otorgan las constituciones cuando se estipulan los estados de excepción. Existen tanto el autoritarismo social como el autoritarismo estatal. Pero el despotismo o el totalitarismo se diferencian del autoritarismo en su carácter absoluto. Es la dominación policial sin ningún resquicio democrático, y sin ninguna posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer derechos, que no sean vulnerados por el Estado. Es un régimen de Estado

carente de controles ciudadanos que utiliza sistemáticamente el terror.

² Recuérdese, en este orden de ideas, cómo el sentido conceptual de la organización burocrática fue precisado en los trabajos teóricos de Max Weber (1985) como una administración racional con arreglo a fines impersonales. Alternativamente la dominación patrimonial puede ser vista como la manera política o pública de extensión del principio autoritario propio del patriarcado.

³ La segunda parte del libro de Robert Nozick, titulada “Más allá del Estado mínimo”, se centra en el problema de la justicia distributiva y desarrolla “la teoría del Estado mínimo”, la cual plantea de la siguiente forma: “El Estado mínimo es el Estado más extenso que puede ser justificado; cualquier otro Estado más extenso viola los derechos de los individuos”. Para demostrarlo, Nozick no tiene más que aplicar rigurosamente la teoría de la mónada moral y su despliegue en el minimal State, de modo tal que cualquier intento de justicia distributiva implicaría una violación de la “igualdad” moral individual que expresan los derechos lockeanos. El verdadero soporte de Nozick es su absolutización del derecho de propiedad como soporte de los demás derechos del individuo; e incluso los más mínimos impuestos redistributivos aparecen como atentados contra la inviolabilidad personal. En consecuencia, el rol del Estado se agota en el papel de “Estado sereno”: hacer respetar los derechos individuales mediante su monopolio legal-moral de la violencia. Respecto de la adquisición original, Nozick se basa en la tesis de Locke según la cual la adquisición original de una cosa es justa si cumple dos condiciones: a) si nadie posee un título de propiedad sobre la misma, b) si el que se la apropia “mezcla” con ella su trabajo, y a esto Locke añade su “provisio”. En éste se establece que pese a cumplir las condiciones señaladas, una apropiación no será legal si no “deja suficiente, y tan bueno, en común para los demás”, de modo que no “empeore” la posición de los otros.

⁴ Comte avala la argumentación basada en la experimentación lejos del anterior carácter especulativo abstracto. Ésta reemplazará las anteriores explicaciones de la religión y la metafísica. Así en la Edad Moderna aparece una ciencia positiva que no pretende explicar los fenómenos últimos del mundo, que renuncia a toda explicación trascendental. En lugar de esto, pretende explicar los procesos con base en el principio de causalidad aplicándolo a contextos empíricos. De este modo el argumento comteano, recogiendo esta herencia, significa la percepción del progreso en una perspectiva utilitaria.

⁵ “Antes de la Era Moderna había también ciudad, reinos e imperios y hasta demarcaciones políticas; sin embargo, sólo llegaron a ser Estados estas demarcaciones anteriores con la llegada de burocracias sistemáticas y profesionales que hablaban también el mismo idioma”. cfr. J Kurth, Ob. Cit.

⁶ Uno de los rasgos más significativos de la obra de Maquiavelo reside precisamente en su planteamiento crítico frente a los mercenarios. El Príncipe alerta contra dichas fuerzas y plantea como una de las tareas fundamentales a cargo del gobernante, la de conformar un ejército o una milicia nacional que tenga un sentido patriótico, que esté anudado al principio de la virtud, que no reciba una paga simplemente por la acción bélica, sino que sea parte sustancial del Estado.

⁷ En un destacado texto sobre el estudio del origen del parlamento B. De

Jouvenel explica cómo el Parlamento surgió como un instrumento de mediación entre los señores feudales, los jefes de las áreas regionales, respecto al monarca, mediante un procedimiento en el cual acordaban un programa de gastos y un compromiso político voluntario del rey con los caudillos señoriales y la nobleza.

⁸ El desajuste de las relaciones sociales de producción frente al incesante crecimiento de las fuerzas productivas llevó a Marx a pronosticar que el mundo tendería a ser cada vez más socializado en términos del proceso productivo. Esto demandaría, por consiguiente, una correspondiente socialización del poder político y la eliminación de la propiedad privada. Contraposición entre lo público y lo privado sobre la base del predominio de lo público.

⁹ Los anarquistas igualmente consideran que el progreso, la marcha hacia lo mejor, se puede dar pero tratando de eliminar el obstáculo fundamental para el despotismo, cual es el Estado, la dictadura política; la escisión entre gobernantes y gobernados. Por lo tanto aquí se inscriben todas las utopías acerca de comunas y demás formas de convivencia no estatales o prepolíticas que serían alternativas a la relación política de la sociedad moderna.

¹⁰ Obviamente esta salvedad no es meramente teórica, pues resume la experiencia mercantilista de las potencias europeas. Recordemos cómo, en el marco del mercantilismo, se desarrolló una vasta reglamentación estatal, la cual estableció parámetros y reglas del juego a la concurrencia comercial y a los mismos procesos productivos. Véase en dicha dirección el caso de las grandes compañías comerciales. Éstas, en general, usufructuaban franquicias para ejercer derechos, traficar con esclavos, comprar especias, exportar oro y, en fin, realizar mil y una actividades pagando tributos, gravámenes y participaciones a los Estados nacionales. Y de otro lado éstos expidieron, normaron la competencia a través de la fijación de criterios para evaluar los niveles de aceptabilidad de compromisos crediticios, sanciones de carácter judicial, etc.

¹¹ Tómese en cuenta cómo Marx creía que la economía clásica — particularmente en David Ricardo, que desarrolla muchos de los temas de Smith y hace una elaboración más sofisticada— se había equivocado al plantear que el problema estaba en la distribución. Al contrario Marx afirma (lo que es tan conocido por todos como una suerte de moneda común) que el problema está en la producción. Las relaciones de explotación a partir de la plusvalía o del sobretabajo son la clave de la inequidad de la distribución de los ingresos o de la riqueza en la perspectiva marxista. Marx además criticaba a Adam Smith, y en general a los denominados economistas “clásicos”, por postular como naturales características meramente socio históricas la división del trabajo, la existencia del mercado, el régimen de competencia; todos esos elementos que Smith concebía como naturales, según Marx, son expresión de una ideología mistificatoria que eterniza el carácter transitorio del capitalismo. Se trata, en suma, de un doble ataque: una crítica a la naturalización y otra a la universalización de relaciones de corte histórico o específico, como las propias al régimen capitalista.

¹² Pongamos un ejemplo muy simple: las actividades de servicios, tales como llevar cuentas, inventariar facturas, desarrollar ciertos trámites, se especializan de acuerdo con cada oficio o subdivisión, pero al mismo tiempo, se homogenizan.

Con el mismo programa de computador o las mismas bases de datos puede una persona indistintamente pasar de un oficio al otro porque el oficio simplemente está expresando una formalidad, pero en el fondo mantiene una misma sustancialidad. Incluso el consumidor especializado por la lógica misma del mercado, tiende a universalizarse.

¹³ Veamos lo que sobre este tema dice la profesora española Teresa Oñate: “El programa de la metafísica, ciencia técnica, no es otro que el de dominar el mundo”, expresión redundante ya que tal apropiarse de la realidad se lleva a cabo, en este caso, instituyendo un cosmos y ella recuerda que la palabra Kosmos significa orden. El surgimiento del cosmos, ustedes recuerdan, según las leyendas de la mitología griega que le enseñan a uno en el colegio, se hace porque según las leyendas había otro mundo preexistente al cosmos, que era el caos. El caos es reemplazado por el cosmos, el principio de la diversidad, y la heteronomía es un principio de ordenamiento de una situación preexistente.

¹⁴ Según M. Foucault (2004) el saber es un instrumento por excelencia de dominio; se conoce para dominar. Expresión que destacaba ya la crítica célebre de Foucault sobre la relación entre saber y poder. Este autor fue muy perspicaz al entender que toda relación discursiva es una relación de dominio, y que la diferencia entre el poder social y el poder político es una diferencia meramente esquemática y externa a la naturaleza misma del poder; ya que el poder en sí mismo tiene un carácter discursivo.

¹⁵ Recuérdese adicionalmente que la citada expresión tuvo su origen hace más de medio siglo, en el contexto de las artes plásticas y la arquitectura.

¹⁶ Precisamente en momentos en que Taylor pronuncia su discurso, está en marcha el primer gran plan quinquenal de Stalin, quien había llegando al poder cuando Lenin enfermó en 1923 y pudo derrotar a sus rivales internos, particularmente a Trotsky, Bujarin y Kamenev, e imponer su esquema de socialismo de Estado.

¹⁷ Este episodio del plan quinquenal tuvo un profundo impacto en el mundo entero. Incluso fue celebrado por la literatura rusa en una serie de obras; la más conocida de ellas bajo la autoría del escritor Mijail Sholójov. Vease su relato épico *El don apacible* que describe la rebelión de los cosacos y las minorías no rusas contra la imposición de la planificación estatal.

¹⁸ Incluso los propios teóricos marxistas reconocían la existencia de variantes socialistas muy disímiles, entre ellas feudales y cristianas (Marx, 1955, PP 39 SS).

¹⁹ Desde luego no pretendo negar los intentos por resolver este problema en formulaciones diversas de analistas latinoamericanos. Cfr la compilación Colombia el despertar de la Modernidad, los ensayos de García Canclini, y otros.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

CAPÍTULO 6

REFORMA DEL ESTADO Y REDEFINICIÓN DEL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. LA EXPERIENCIA RECIENTE BAJO EL INFLUJO DEL GLOBALISMO NEOLIBERAL

1. MANAGEMENT Y GESTIÓN PÚBLICA

En el ámbito de las ciencias administrativas resurge con cierta frecuencia el debate acerca de la diferente naturaleza de la gestión pública respecto de la gestión privada. En particular se ha reavivado la polémica y se ha puesto en cuestión la legitimidad del campo de las políticas públicas en la medida en que algunos autores consideran dominante la tendencia hacia la integralidad de la gestión de las organizaciones, independientemente de su naturaleza pública o privada (B. Bozeman, 1998).

Fenómeno acentuado por la adopción en la gestión pública de los procedimientos y teorías provenientes del campo privado. Este es el caso de la reingeniería, la calidad total, el justo a tiempo, etc., conceptualizaciones extendidas desde el espacio “natural” de las organizaciones empresariales privadas hacia la gestión de las organizaciones sin ánimo de lucro y las instituciones públicas (Donahue: 1.991; Osborne y Gaebler: 1.992).

En el caso del Management, este nivel reviste una gran complejidad por el carácter multi y transdisciplinario de la gestión. En general, en mi pers-

pectiva, esta cuestión se presenta bajo la forma de un gran debate referido a la naturaleza humana y la discusión sobre las articulaciones entre sociedad y organizaciones. En el primero de los puntos señalados, el discurso dominante intenta la hegemonía del *homo economicus*, con sus corolarios: el individualismo metodológico y el utilitarismo. Autores centrales y caros a la tradición humanística como Weber, Freud, Veblen, Simon, etc., refuerzan con sus aportaciones teóricas esta tradición hoy hegemónica. Aunque alternativamente las visiones provenientes del hegelianismo y el marxismo, de la teoría social de Durkheim, de la teoría crítica de la sociedad (Escuela de Frankfurt) y de ciertas vertientes del estructuralismo, entre otras, significan un polo alternativo que enfatiza las determinaciones sociales, las megatendencias objetivas que no resultan de la mera suma de las acciones individuales. La discusión ontológica se referencia por lo tanto en función de los principios alternativos de preeminencia genérica, el individuo o la sociedad.

La teoría organizacional, en cierto sentido, aparece aquí como intentando una mediación, la unidad artificial de la vida organizacional, que sería una suerte de prisma integrador de los elementos dicotómicos anotados. Sin embargo, la adscripción de las ciencias manageriales al ámbito ontológico de lo organizacional, pese a las tendencias clásicas del mismo (Barnard, Homans, Selznick y otros) no es afirmada consensualmente y éste se ve prioritariamente como una rama o un brazo del economicismo utilitario de racionalidad limitada.

Además este discurso sobre la unificación del método y del objeto se recubre con argumentos cientificistas. En efecto, al leer la crítica de Gene-reux (2001), a mi juicio fundamental, ésta nos recuerda las expresiones que Marx formuló en su momento contra las pretensiones de la propia economía política clásica (Smith, Ricardo, Say, Bastiat *et al*) de construir leyes de tipo ahistórico válidas en todas las condiciones y situaciones, sobre la base de una hipostatización de la llamada condición o naturaleza humana. En efecto, en la nueva versión de la economía neoliberal, aparece de nuevo esta mistificación (Friedman, 1983).

Quizás cabe agregar que en la teoría económica actual se presenta un uso —metodológico y expositivo— abusivo del citado naturalismo. Este pretendido cientificismo usa como cortina de humo el lenguaje y los modelos

primordialmente provenientes de las ciencias físicas. De otro lado, adicionalmente, se introduce un cientificismo formalista basado en la matematización del discurso. Lo que hoy en día es dominante en las escuelas de Management (cfr. los MBA y las críticas de Mintzberg y otros).

Sin embargo, la pretensión cientifista u objetivista de las Ciencias del Management es en general eso: sólo una pretensión. Véase al respecto la aguda crítica del profesor Aktouf al llamado método de Casos, base de la enseñanza en la mayoría de las escuelas de gestión y que, como lo ha retomado recientemente el propio H. Mintzberg (2004), no contribuyen en nada ni a formular teorías rigurosas o a mejorar la capacidad de gestión de los egresados.

En este sentido resulta de enorme importancia establecer las correlaciones fundamentales entre *ética* y *Management*. El cientifismo y el formalismo positivista de los últimos dos siglos, rompieron precisamente las conexiones entre las grandes interrogaciones éticas y las prácticas sociales humanas, vistas estas últimas en términos puramente utilitarios e instrumentales. Pero la propia crisis del campo managerial ha obligado de cierta manera a intentar restablecer esta conexión. Fijémonos en el auge repentino del *business ethics* en las escuelas americanas y por reflejo en su enorme esfera de influencia mundial —una moda más que ha llegado con fuerza en América Latina—.

Sin embargo, no se trata sólo de algo cosmético o superficial para fijar la coartada de que se enseña éticamente, lo que después no se practica salvando la responsabilidad de las grandes escuelas de negocios respecto de los desastrosos resultados de la gestión en buena parte de las grandes corporaciones y megaorganizaciones de nuestros tiempos. Desde luego que muchas de tales escuelas de negocios salvan su responsabilidad en la ejecutoría de sus egresados, cuando éstos dejan de lado cualquier consideración, salvo la maximización del lucro. Pero la reemergencia del debate ético deviene principalmente de la consciencia crítica de las sociedades civiles y de las fuerzas sociales afectadas por la ruptura de los principios éticos: a) los trabajadores, empleados y cuadros manageriales; b) los consumidores y usuarios de los bienes y servicios; y c) los ciudadanos particularmente enfrentados a las acciones de la administración pública, etc.

En nuestro mundo globalizado, estas fuerzas se unifican transnacionalmente ofreciendo su accionar, la otra cara de la mundialización. Las redes

contra las guerras, el hambre y la pobreza extrema y contra los abusos al medio natural se crean hoy igualmente en el terreno político como críticas y acciones contestatarias frente a las formas asimétricas y salvajes de la gestión de los negocios del capital mundial (Hardt y Negri, 2004). De tal manera que más allá de la cosmética managerial del *business ethics*, se despliegan una serie de reflexiones críticas (Aktouf, 2002; Lafontaine 2004; Minztberg, 2004). Esto hace necesario delimitar de forma precisa y rigurosa el campo propio de las políticas públicas frente a la teoría general de la gestión.

En el caso del Management, el carácter altamente utilitario tanto de la profesión como de la disciplina, expresa una separación que Dery describe acertadamente entre lo que podríamos llamar el espacio múltiple del mundo de la vida (Husserl) y el mundo del trabajo (Habermas). Dicotomía que se agudiza en tanto que a un sector creciente de nuestras sociedades se le arrebató el acceso a este último.

Esto nos conduce, por supuesto, al cuarto de los grandes marcos de referencia descritos en el seminario: el espacio de la praxeología. El conocimiento aún en sus niveles más abstractos, el saber filosófico, la lógica y las matemáticas, tienen la virtud de servir de marco de actuación, de clivaje referencial y constitutivo de las diversas praxis sociales. En sus distintos grados de complejidad, el pensamiento abstracto se articula funcionalmente con la actividad creativa de los seres humanos, por su esfuerzo por la sobrevivencia, el dominio de la naturaleza, y además teje los conceptos necesarios para la operacionalidad del gobierno de las sociedades. Es el lugar del uso del poder entre los seres humanos que abre el mundo de nuestras experiencias al campo de la política, el impulso vital del *zoon politikon*, el mundo artificial de las relaciones comunicacionales y simbólicas que tan bien anticipó Aristóteles.

Esa distinción del ámbito de la política, los griegos la fundaron sobre la dicotomía entre lo público y lo privado asumiendo la superioridad del primer espacio, la condición preeminente de la ciudadanía. Y dejando en las sombras de lo privado precisamente a la praxis económica, al *oikos nomos*, que fue en el mundo antiguo lo más parecido a las ideas y a las prácticas manageriales en tanto éstas expresan hoy el lugar ontológico de lo privado. Lo público es hoy el Estado, como instancia separada del mercado, en tanto en el mundo griego a lo público se lo identificaba con la polis, con la preeminencia de la deliberación de los ciudadanos. Allí la po-

lítica expresaba claramente su superioridad ética y ontológica sobre la economía, lo que no representa la tendencia dominante en nuestras sociedades postmodernas, exaltatorias de lo privado, del individualismo, del éxito material y económico.

2. LOS AVATARES Y RETROCESOS EN EL CAMBIO DE MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

Una vez precisadas sumariamente estas consideraciones previas sobre el Management y su articulación al campo de las políticas, tomemos en consideración los acelerados cambios presentados desde la segunda mitad del siglo XX, que han replanteado los roles tradicionales de las organizaciones en la región latinoamericana, en los espacios de lo público y lo privado.

La reforma del Estado que sacudió y aún impacta a América Latina, ha sido frecuentemente percibida en forma negativa y crítica por parte de vastos sectores de la opinión pública que la consideraron, o bien una moda pasajera como tantas otras que a menudo aparecen en el campo de la gerencia (reingeniería, calidad total, justo a tiempo, *benchmarking*, etc.), o alternativamente, como resultado o fruto exclusivo de la imposición de los organismos multilaterales de crédito y de los países industrializados (Medellín, 1991).

Efectivamente sectores de la izquierda, el sindicalismo y muchos de los partidos y ciertos sectores de las elites vinculadas a los poderes tradicionales, apuntan a que este proceso es sólo una manera de ajustar las economías regionales para pagar la deuda externa y satisfacer los requerimientos de la apertura y la globalización. En fin de cuentas, estos enfoques críticos coinciden en que las reformas de los aparatos públicos latinoamericanos no serían necesarias. Su razón de ser no consultaría los legítimos intereses de los pueblos latinoamericanos.

Pero si se observa el panorama político latinoamericano, en los últimos lustros, se encuentra que bajo unos patrones muy parecidos, todos los países de América Latina han enfrentado procesos semejantes de reevaluación de las funciones de los sectores público y privado¹. El fenómeno es global y ello constituye un primer dato para comprobar que las anteriores explicaciones, aunque sean ciertas, son insuficientes.

El repensamiento del papel del Estado obedece a causas más profundas, de tipo estructural; se explica por la necesidad de encontrar correctivos

que rectifiquen, que ajusten los fallos de un modelo de administración pública desgastado y en crisis. En realidad las reformas liberales fueron propulsadas y catalizadas por el fracaso estrepitoso que, en el final del siglo pasado, le correspondió a aquella política pública que pretendió reemplazar los indicadores de eficacia y eficiencia que da el mercado a través de los sistemas abiertos de formación de precios y asignación de recursos (humanos, de capital, etc.). Al contrario, se impuso una solución centralista y autoritaria a problemas endémicos de las sociedades de mercado como el desempleo o las inequidades extremas, adoptando medidas simplemente políticas y voluntaristas, propias de los modelos más radicales del socialismo de estirpe leninista o a las variantes extremas del Estado de Bienestar. Generalmente la patología de tales modelos la dio el fenómeno de desbordada corrupción compartido por las elites políticas, militares y una parte no desdeñable del gran empresariado articulado a las multinacionales.

El desgaste del modelo, sin embargo, visto el proceso retrospectivamente, no dio las alternativas de depuración de la política ni implicó las mejoras de la gestión pública que muchos esperamos. Aunque es cierto que en los años recientes a nivel mundial prácticamente ya no se discute acerca del desmoronamiento de ese viejo modelo de Estado asistencialista y benefactor, sino la medida en la que ese desmonte debe darse; y qué tipo de políticas deben agenciar la filosofía del interés público. La discusión se convierte así en procedimental: cómo desmontar partes del Estado y devolverle funciones al ámbito privado; definir qué ramas o ámbitos de la vida social y económica del Estado contemporáneo deben dejar de corresponderle. Qué actividades deben ser conservadas en manos del Estado, incluyendo una parte de las funciones empresariales del mismo, etc. Obviamente, como ya lo vimos, no hay, al menos exceptuando algunas teorías bastante radicales, una ideología política que cimente la destrucción total de las funciones públicas por parte del Estado.

En el fondo hoy sabemos que necesitamos tanto del Estado como del mercado. Y el asunto es cómo combinar estos dos componentes en la política. El definir qué funciones de regulación son propiedad inherente del aparato del Estado y cuál es el grado deseable o conveniente de mercantilización de lo público (E. Varela, 2005), son los grandes interrogantes de las políticas públicas a comienzos del siglo XXI.

Respecto al conjunto de campos en los cuales el Estado ha venido a lo largo de los decenios anteriores asumiendo un rol de control, tutelaje, o ha asumido directamente funciones tecnoproductivas, la discusión sobre su reconversión ha sido muy aguda. Al punto que ella ha reemplazado en gran medida la vieja oposición entre izquierda revolucionaria y defensores del status quo. En este sentido puede observarse el caso colombiano, particularmente el proceso de la reforma del Estado iniciado desde finales de la administración Barco en los años 80 del siglo pasado y que con zigzag y avatares, continuó en las demás administraciones colombianas, acentuándose en el actual gobierno de corte abiertamente neoliberal de Álvaro Uribe Vélez. En Colombia el debate ha escindido, por vez primera en muchos años, al propio partido tradicionalmente mayoritario, el liberalismo, como lo hemos visto en recientes foros ideológicos, y se vislumbra en las contiendas políticas en el terreno electoral.

La posible reelección del actual presidente Uribe Vélez ha concitado por vez primera en muchos una polarización de clara diferenciación ideológica entre los partidarios de la profundización del recetario neoliberal y los que buscan una opción alternativa, aunque esta última luzca confusa o falta de consensos significativos en términos de opciones alternativas y no sólo simplemente contestarias.

Ciertamente el proceso de modernización del Estado en América Latina ha implicado, en términos relativos, una emancipación de la sociedad civil respecto al centenario yugo del autoritarismo centralista que caracterizó nuestro modelo de desarrollo; además se vislumbra en dicha óptica cómo éste, en buena parte, constituyó una mixtura entre una tradición patrimonial y centralista de origen colonial. En segundo lugar, es conveniente analizar la manera como devino el específico proceso de conformación de las repúblicas liberales en el siglo XIX. Una de las características del proceso de democratización en América Latina ha implicado reforzar los sistemas de control social de la comunidad hacia el Estado y afianzar el tradicional modelo de frenos y contrapesos entre las distintas ramas del poder público (F. Leal, 1989).

De otro lado, en contraposición a las anteriores tendencias, igualmente es comprobable en el contexto latinoamericano que el papel del presidencialismo o el cesarismo providencial no ha desaparecido. Desde luego ésta no es una tendencia exclusivamente latinoamericana: el rol del Estado y de

las relaciones del gobierno con la sociedad civil y con el mundo empresarial, los cambios en el papel del Estado, etc., son fenómenos que revisten hoy en día el carácter de una tendencia mundial. Son principios que se reflejan como fundamentos del cambio.

En la base de las presentes transformaciones y desafíos de la política pública se halla un nuevo espíritu de recuperación del papel del gobierno tanto en Estados Unidos como en Europa. En este último caso, incluso la socialdemocracia, ha jugado un papel relevante en la implementación del cambio valorando adecuadamente el rol del mercado, la integración social y económica, las privatizaciones y, por último, intentando combinarlas con la preservación de los principios básicos del Estado social de derecho. Indudablemente nos encontramos aquí ante una profunda transición en los esquemas de gestión de la relación entre lo privado y lo público. En tal dirección los socialistas europeos se encuentran ideológicamente distantes de sus antecesores de hace dos o tres generaciones. Muchos de los viejos principios y ortodoxias se han dejado a un lado. Se reconoce abiertamente que un gobierno socialista que no atienda las señales del mercado va a generar no sólo ineficiencia sino además corrupción (cfr. Collomb y otros: 1994). Pero al mismo tiempo, el balance de la última década, ha morigerado las ilusiones iniciales sobre una retirada general del Estado, dado que las fuerzas del mercado libradas a su suerte son fuente de grandes exclusiones y enormes inequidades.

La tendencia dentro de la reforma del Estado principalmente enfatizó un mayor grado de autonomía del empresariado público. Empero el balance de tal autonomía ha sido altamente negativo (Stiglitz, 2003). En el modelo colombiano, se ha venido dando un grado relativamente alto de competencia regulada con controles desde arriba tanto a nivel de la planificación, la fijación de los objetivos y metas sectoriales, como en cuanto a los criterios técnicos para la evaluación del desempeño y análisis de los determinantes de los comportamientos de ejecutivos de alto nivel, lo cual se vislumbra en la creación de una multitud de superintendencias o agencias gubernamentales que tienen a su cargo el control de dicha competencia regulada, principalmente para el sector público, pero también para los prestatarios privados. Sin embargo, las dinámicas patrimoniales y la corrupción no se han visto significativamente desplazadas por la liberalización. Los indicadores de equidad tampoco han mejorado. Ciertamente el aparato de

frenos y controles funciona formalmente, pero en una gran medida lo hace de manera trituitalista e inefectiva.

En el caso de los entes territoriales descentralizados, lo que se ha percibido en los últimos tiempos es un predominio de lo político sobre lo gestor y éste se ha visto generalmente reforzado. Estas expresiones poseen en general, sin embargo, un alto grado, comparado con el pasado, de especialización profesional y gerencial, principalmente en las áreas más desarrolladas del país, en los sectores denominados de punta.

Podríamos sintetizar lo dicho enfatizando que la reforma del Estado es un proceso mundial, hace parte de la globalización, expresa una poderosa tendencia de cambios en las relaciones sociales, económicas y culturales del mundo contemporáneo. Los procesos de modernización de los aparatos públicos y privados, en especial si nos referimos a los nuevos paradigmas en el terreno de las teorías organizacionales, no implican, desde luego, la disolución de las fronteras entre lo público y lo privado. Por tanto, vale la pena precisar, en este orden de ideas, las diferencias básicas entre estas dos instancias en un terreno que precise las diversas lógicas de la gestión (R. Dombois y N. Pries, 2000).

3. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

En primer lugar, debe señalarse la diferente naturaleza del régimen de propiedad público respecto del privado. En el último caso los propietarios privados son responsables ante sí mismos, mientras que en la propiedad pública los agentes organizacionales, funcionarios, gobernantes, actúan en una relación de medios-fines; le deben responder a la comunidad, en términos de su legitimidad en relación con los objetivos de política pública que establecen el norte, la misión, la visión, de las organizaciones públicas en donde actúan como responsables y ejecutores (recuérdese que la política pública se refiere al Estado de acción).

Una segunda brecha sustancial, se desprende de la característica diferenciada que en ambas esferas asume la apropiación de los beneficios. Resulta meridianamente claro el propósito de la empresa privada: la obtención legítima de ganancias, la maximización del lucro, bien sea primordialmente material, dinerario o, alternativamente, como lo había expresado ya hace

muchos años Max Weber, algún beneficio intangible en términos de status y prestigio por parte de los propietarios de las organizaciones y empresas de tipo privado. La empresa privada en su acepción más extendida, supone como condición de posibilidad el mercado público (cfr. Adam Smith, *El Contexto Mercantilista*, ob cit).

La diferencia entre lo público y lo privado no puede equivaler al dilema Estado versus mercado, como usualmente se cree. El espacio constitutivo, como ya lo vimos en capítulos anteriores, de la llamada sociedad civil o el sistema hegeliano de las necesidades —compuesto de intercambios recíprocos, interdependencias y mutua satisfacción entre los miembros individual o particularmente considerados de la comunidad de vida de una sociedad determinada— es, al menos en la época moderna, el del mercado. La división del trabajo, la especialización, los referentes nacionales e internacionales, la segmentación, fragmentación y especialización de dicho mercado, habían sido estudiados con clarividencia por los llamados economistas clásicos o políticos incluyendo, desde luego, a Marx.

Lo privado en este sentido, no se opone a lo público; entendiendo por este término la aserción de publicidad, sociabilidad macro; se opone a lo público articulando primordialmente con su referente gubernamental. Es decir, entendiendo las mediaciones políticas que provienen de las determinaciones del Estado, los sistemas legales y papel de arbitraje (incluso del favorecimiento, restricciones, protección, concesiones) que el Estado define como reglas del juego de un mercado determinado. Igualmente, cuando el Estado actúa como empresario se desdobra, en un ámbito mercantil propiamente dicho, la provisión de bienes y servicios, en su inicial y ya señalada función de mediación y arbitraje.

En este orden de ideas diferenciaría a lo público de lo privado, como lo han aclarado los economistas a partir de Allen Buchanan (1985), la función de provisión de bienes públicos por parte de este último sector y/o su intervención para garantizar la naturaleza de la distribución de dichos bienes públicos, sean ellos de consumo o apropiación exclusiva o universal. Lo que resaltaría de dicha intervención, sería la contradicción (aparentemente oponiendo privado contra público) entre la competencia “natural”, en donde los individuos, propietarios de sí mismos —según el discurso liberal posesivo— participan en la conformación de la sociedad civil a través de una mutua reciprocidad egoísta e involuntaria; campo este por excelencia del derecho natural, de la libertad natural, frente a un universo, el de la sociedad

política, donde predominan las restricciones artificiales impuestas por el Estado (sea éste un Leviatán omnímodo o un Estado liberal demograntista).

En la literatura política permanece, no obstante, una gran confusión respecto a qué se considera función pública. Y esto primordialmente cuando aquella no es asumida directamente por el Estado (este es el caso sinuoso de la dificultad para delimitar cuándo se permiten huelgas, reconocidas en diversas constituciones colombianas incluyendo la actual, pero restringidas al campo de los servicios privados). ¿Cuáles de los servicios que se otorgan a través del mercado con base en la relación oferta-demanda, serían públicos? Si se analizan las actividades financieras, el suministro de alimentos, el transporte en sus diversas modalidades, los servicios domiciliarios (energía, acueducto, alcantarillado, telefonía, televisión, etc.) en una dimensión —la del acceso y la teórica universalidad— todos son, o al menos deberían ser, servicios y bienes públicos. El transporte, por ejemplo, así sea operado empresarialmente, sigue siendo parte del ejercicio de un derecho público esencial: la libertad de locomoción por los territorios, componente esencial de la autonomía irrenunciable de los seres humanos. La información, a su turno, es una garantía y a la vez una función pública que se suministra mayoritariamente en las sociedades contemporáneas casi de forma absoluta por organizaciones empresariales privadas.

La privatización se sitúa, por regla general, en tres grandes campos:

Primero, la venta de los activos públicos de empresas y organizaciones gubernamentales a compradores, consorcios y grupos empresariales nacionales y extranjeros. Este es estrictamente el significado etimológico de la expresión privatización.

En un segundo plano, caracterizaríamos como procesos de privatización, la apertura a la competencia donde existe monopolio público, de tal modo que otros grupos empresariales y organizaciones que proveen bienes y servicios participen en el mercado. Se trataría, en cierta manera, de una desnacionalización o desestatización de determinadas actividades para que la ley de la oferta y la demanda asigne racionalmente los recursos y, de esta manera, adicionalmente el Estado pueda ubicar su inversión en otros campos en donde exista prioridad, desde el punto de vista de la política pública (inversión social, gasto educativo, inversiones en infraestructura etc.).

En tercer lugar, mediante mecanismos de descentralización territorial, aunque no necesariamente debe ser entendida, como usualmente se lo hace en Colombia, como una relación entre el Estado central y los territorios y regiones (departamentos, municipios, distritos, etc.). La palabra *descentralización* implica pérdida o redistribución del poder de decisión desde un centro, hacia una pluralidad, multitud de ámbitos y lugares donde se toman decisiones sin necesidad de un control de tutela (M. Urrutia, 1991).

En esta dirección la competencia, como muy bien lo explican los economistas contemporáneos, es sin duda la máxima forma en que se expresa la descentralización. Contrario a ello aparecen los carteles, oligopolios y los monopolios públicos y privados. Y, finalmente, una cuarta modalidad de la privatización ha sido la autogestión, proceso mediante el cual se ha producido la devolución de una serie de atributos que el Estado, como ya lo mencioné en otros capítulos de este libro, se ha apropiado para sí; campos de acción que serían delegados o devueltos al sector empresarial privado o a las llamadas organizaciones sin ánimo de lucro, no gubernamentales y a las comunidades autogestionarias.

De otro lado, pese a la amplia gama de opciones que ofrece la privatización, es indudable que dicho concepto ha sido satanizado por parte de un sector mayoritario de los académicos en América Latina. En el otro polo de la opinión, quienes son sus partidarios la suponen como un sinónimo de eficiencia, eficacia y una panacea. Pero ambos extremos simplifican en demasía la naturaleza compleja del problema.

Ciertamente un sentido positivo de la privatización o la reconversión de las relaciones entre la comunidad y el Estado, es la devolución, la recuperación de esferas que pertenecían a ésta, a sus organizaciones civiles, culturales y empresariales, a la propia acción de los individuos, en campos tan diversos como la cultura, las artes, la vida familiar, la actividad económica, etc., y que le fueron arrebatados por el intervencionismo del Estado patrimonial (Cárdenas, 1991).

En realidad, el fondo central del debate reside en el carácter acusadamente político en la gestión de las organizaciones públicas. Es imposible, en este sentido, que pueda pensarse en una transformación de las funciones públicas

que las lleve a un nivel de despolitización equivalente al proceso administrativo privado, en donde, aunque existen consideraciones sobre el entorno político, la legislación, principalmente en relación con definiciones, restricciones y/o favorecimientos por parte de los agentes públicos gubernamentales; en últimas, allí el resorte de las decisiones corresponde a la lógica, libremente definida, de la empresas u organización privadas. Valga decir, la política es prioritariamente definida por las instancias del *staff* respectivo: la junta de accionistas, las atribuciones que correspondan a las juntas directivas y a los equipos de Management o en virtud de la diferente naturaleza de la organización jurídica de la empresa (sociedad accionaria, comanditaria, propiedad familiar, etc.) (A. Przeworski, 1991).

En este sentido la disposición de las ganancias privadas aparece como decisión autónoma de los propietarios referida a criterios de racionalidad económica, primordialmente en términos de la reposición del capital, las tasas de rentabilidad esperada, las percepciones de propietarios y administradores sobre las condiciones del negocio en el mercado nacional e internacional.

En cuanto a las organizaciones públicas debe precisarse que no existe una definición que les impida, en ciertos casos, tener lucro o ganancias. Un buen gerente o directivo de las empresas comerciales e industriales que pertenecen total o parcialmente al Estado posee deberes inherentes a su función, y ellos incluyen tanto el servicio al público —velar por los intereses generales de la sociedad— como, desde luego, maximizar la eficacia y la eficiencia de la organización pública a su cargo.

Sin embargo, hay serias reservas por parte de los teóricos de la gerencia respecto a los alcances de la racionalidad administrativa y gerencial en la toma de decisiones, particularmente en lo concerniente a las macro-organizaciones. En este sentido, no se trata de un caso específico del aparato público, sino que también se suponen dificultades semejantes en el manejo de grandes empresas privadas, tales como corporaciones multinacionales, en las cuales una serie de factores de distinto tipo, limita la capacidad de acción por parte de los planeadores de política. En realidad difícilmente éstos gozan del poder que generalmente se les atribuye en el proceso efectivo de decisiones y de implementación de sus políticas.

4. DINÁMICAS RECIENTES DE LA RELACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO

En nuestro continente, después de la Segunda Guerra Mundial, se privilegió un modelo de desarrollo con base en el reforzamiento del rol del Estado. En esa edad de oro del intervencionismo, al cual aludíamos líneas arriba, ello se concretó en varias áreas, principalmente:

a) La política de sustitución de importaciones buscando crear una base tecno-productiva propia, proceso gradual donde primero se arraigaría la industria de bienes de consumo, luego el sector de servicios y finalmente el de bienes de capital.

b) La conformación de una vasta infraestructura para lo cual el Banco Mundial y otras entidades de tipo multilateral, a partir del decenio de los años 50, enfatizaron los megaproyectos de comunicaciones, la producción de energía, la duración básica en salud y educación técnica.

c) Finalmente la ampliación de los mercados interiores aplicando políticas de ingresos y salarios. Ello estuvo vinculado, en mayor o menor medida, al populismo y a las negociaciones corporativas de la propia política pública concertada con sus directos beneficiarios.

En el caso particular de Colombia se continuó, de este modo, una política comenzada desde finales del siglo XIX por la oligarquía republicana, la cual pretendía —con visos claramente positivistas— impulsar la configuración de un mercado interno. Cabe destacar cómo muchas de las actividades productivas y de servicios estuvieron a cargo del sector privado (por ejemplo, la prestación de los servicios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillados, los puestos, etc.). Posteriormente, cuando se empezó a cimentar de manera nítida la constitución progresiva de una base industrial, ésta se encaminó fundamentalmente hacia los bienes de consumo. Fue al mismo tiempo un período en el que se vivió una significativa exportación de capitales hacia América Latina, provenientes de las metrópolis más desarrolladas de Europa y Norteamérica. En Colombia, en particular, este modelo Cepalino tuvo un antecedente cercano en la experiencia de gobierno por parte de la república liberal (1930-1946). Había en las reformas que se emprendieron en el primer gobierno de la administración

de López Pumarejo (1934-1938), una línea que anticipó el modelo Cepalino de los años 50, en el sentido de fortalecer el papel del Estado en la actividad económica y esbozar su rol en la planificación del desarrollo.

Más adelante, en el decenio de los años cincuenta, cuando surgió un clima de violencia y confrontación armada anarquizada, fue también, y ello es una paradoja, un período de gran inversión extranjera. La modernización del Estado en Colombia se cimienta entonces en un proceso doble: de un lado, en el esfuerzo por dotar al Estado de instrumentos gerenciales de corte racional-burocrático, principalmente introduciendo el principio de la planeación, ya que ésta es una fase en la que se sentaron las premisas de la planificación o la intervención racional e intencional del Estado como agente de cambio, de lo cual son claros ejemplos trabajos pioneros como el informe de la Misión Le Bret (Le Bret: 1985) y la Operación Colombia del Doctor Lauchin Currie (Currie y otros: 1993). Efectivamente, en los años cincuenta, y luego hacia el final de la década con el comienzo del Frente Nacional, se incrementó en nuestro país la planeación institucional y los planes de desarrollo.

De otro lado, se acentuó el rol empresarial del propio Estado. Este es el caso durante dicha década de las telecomunicaciones, el petróleo, los puertos, parcialmente la banca, las empresas de servicios públicos domiciliarios. Nuevas ramas de la actividad empresarial público-estatal añadidas al manejo directo que venía dándose de la gestión ferroviaria y de la infraestructura de las llamadas obras públicas. Con relación al fortalecimiento global del papel del Estado, se trataba de aplicar el modelo del llamado *Welfare State* o Estado de Bienestar. Es así como el Estado asume una serie de funciones públicas, particularmente en la atención de los servicios educativos, salubridad, vivienda y, posteriormente, en el suministro de otros servicios sociales —básicamente los denominados servicios del Estado empresarial (el Estado propietario de organizaciones empresariales en el sector industrial, de servicio y mercantil)—.

Esta tendencia —manifiesta en la política de sustitución de importaciones y la creación de una base industrial nativa— junto con las obras de infraestructura encaminadas a estructurar el mercado interno; y el creciente papel del Estado en sus funciones asistencialistas a través de la extensión en la cobertura de los servicios públicos, de la redistribución de ingresos por

vías tributarias con el destino a la inversión social, etc., fue característica de un modelo recortado y limitado del Estado de Bienestar.

Mucho se ha discutido respecto a la existencia en Colombia y en otros países de América Latina, del tal Estado de Bienestar. En mi opinión éste si se ha dado, pero de forma diferente al paradigma clásico europeo o al norteamericano y de otros países capitalistas. Baso mi afirmación en el hecho de que el Estado en Colombia y en el resto del continente ha cumplido su papel de redistribución utilizando mecanismos muy característicos de nuestra cultura política, como los esquemas clientelistas y patrimoniales de vinculación con la comunidad.

El problema deriva ahora hacia la gradualidad, la velocidad del proceso de cambio, existiendo un relativo consenso sobre los modelos (Hafsi y Jorgensen: 1990) organizacionales que reemplazaron el anterior esquema centralista, burocratizado, y, desde luego, altamente formalizado (Kliskberg: 1989). De otro lado, tomemos en cuenta que vastas esferas de la sociedad civil, a través de sus múltiples actores, han escapado del tutelaje estatal, expresando dicha emancipación, en la tozuda realidad, en las formas de la economía marginal (De Soto, 1989), la socialización del delito, las prácticas de la violencia, etc. Además, ello se ha producido en las formas más civilizadas de desobediencia consciente respecto al Estado, apartándose de sus normas, de su capacidad de control sobre la comunidad de vida.

La introducción del nuevo paradigma en la gestión pública colombiana, se dio primordialmente en la parte final del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) implicando tanto la prevalencia de la apertura económica y la internacionalización de la economía, como —adicionalmente— enfatizando los procesos de cambio de la administración pública en torno de los principios de eficiencia, eficacia y competitividad. Para lo cual profundizó la política aperturista y, hasta cierto punto, desreguladora adoptando el conocido aforismo: “el gobierno no rema, dirige el timón”, y además se suscitó la derogación de la centenaria constitución de 1886 dando lugar a un formidable proceso constituyente que culminó con la redacción de una nueva carta política en 1991.

En ésta se acentuaron las tareas y deberes asistenciales y garantistas del Estado social de derecho; mientras que, de otro lado, se concibió la función administrativa pública bajo un esquema de eficiencia, ahorro, celeridad e igualdad,

apoyándose en la delegación tanto en el sector no gubernamental como descentralizando funciones y responsabilidades en las regiones y autoridades locales².

Como lo ha anotado Peter Drucker (1993), el nuevo modelo de gestión de los aparatos públicos y privados se basa en la percepción de cambios dramáticos del contexto: el predominio de la sociedad del conocimiento. Y ello le otorga un sentido dialéctico a la decisión de qué dejar en manos del Estado y qué funciones devolver al ámbito privado. Y este no es un debate o una decisión simplista, fácil, pues incluso las funciones fundamentales del Estado, las que predicó el liberalismo clásico —justicia y seguridad— implican, hoy en día, un grado de delegación hacia el sector privado.

Las dimensiones del cambio, del rediseño entre los roles público y privado, son principalmente las siguientes:

a. Política pública de infraestructura. Se ha definido que la tarea debe ser compartida entre el nivel central y los entes territoriales (municipios y regiones). No obstante, la ejecución de las obras públicas se hace por el sector privado a través de ofertas de licitación, concesión y contratación directa, incluyendo tanto los megaproyectos como la construcción y reparación de las redes vial, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria, etc. De otro lado, en el campo de las telecomunicaciones, una infraestructura de tecnología sofisticada se ha avanzado audazmente para recuperar el terreno perdido en la región y en el contexto global. La telefonía celular, la televisión por cable, la eventual privatización de los canales nacionales expresan la tendencia de que la oferta pública en esta materia será en lo fundamental provista por las organizaciones privadas, con ánimo de lucro.

b. Políticas públicas de seguridad social. Se está hoy en día en el proceso de implementación de la reforma al sistema de seguridad social y pensional que ha permitido la creación de empresas privadas prestatarias de estos servicios en un esquema de competencia regulada. En el futuro, es previsible que en particular los fondos pensionales adquieran la importancia económica y social que hoy poseen en otras latitudes. En este campo se ha desmonopolizado la función pública.

c. Política social. Tanto en la educación como en la salud pública, la vivienda, los servicios culturales, etc. se ha profundizado una tendencia

que venía de tiempo atrás: la oferta de dichos bienes y servicios satisfecha por organizaciones particulares en competencia regulada con las organizaciones públicas, y la reubicación del rol del Estado como agente regulador y fiscalizador del interés general.

d. Descentralización. Como lo anoté de pasada, éste es un punto conflictivo donde se han presentado zigzag y retrocesos. En particular por la preocupación del gobierno central respecto del control de la eficiencia y calidad del gasto y la inversión pública ejecutado en las regiones y municipios, pero transferido desde el nivel central. En iguales términos, podríamos referirnos frente a la ley de competencia para las entidades territoriales, a la ley sobre regalías, a las normas de control sobre la gestión de los alcaldes y los gobernadores, etc.

Tal acierto se demuestra, por ejemplo, en el tema de la paz. En especial si analizamos la estrategia del gobierno Gaviria al señalar que la negociación regional con los grupos alzados en armas era caer en un caballo de Troya, porque la guerrilla tenía un mando altamente centralizado que negociaría en cada una de las regiones, en cada municipio y vereda a cambio de que no hicieran secuestros, no desarrollaran ciertas actividades propias de su naturaleza; los gobiernos locales firmarían una especie de contrato social en donde, a cambio de guardar las armas debajo de la mesa, se entregarían obras, se haría inversión pública y se propiciaría empleo en una política de concertación que generaría simplemente que el Estado le entregase a la guerrilla recursos y la guerrilla los cobraría políticamente como beneficio suyo, pero sin un real proceso de desarme.

Evidentemente la estrategia de las organizaciones insurgentes en Colombia busca prolongar el conflicto en un contexto regional, diversificado y frente a autoridades civiles relativamente inermes, como son la mayoría de alcaldes y los gobernadores. Pero la posición del *stablishment*, al comienzo clara en la década de los noventa, finalmente terminó por agotarse porque el problema en política no es que se pueda decir: “tengo esta posición y me quedo con ella quince años”, puesto que la política es muy dinámica, cambiante, y se debe tener la capacidad de reaccionar frente a nuevas situaciones e interpretar la naturaleza de la sociedad en la que se viven los dramas. Tal es el caso actual del juego de ajedrez entre las partes en torno al tema del llamado “intercambio humanitario” de soldados, policías, civiles y guerrilleros, que se ha prolongado por años, mientras los cautivos

sufren las consecuencias.

Este caso, el tema de la paz, igualmente se puede asumir en otros campos, las políticas de vivienda, de empleo, de salud, educativa. En Colombia, frecuentemente, cuando se han impulsado procesos de descentralización, los propios alcaldes no han querido “recibir” la educación y rehúsan recibir la salud. Confróntense las denuncias que hizo la Procuraduría respecto al hecho de que más de doscientos alcaldes de los mil que tiene el país habían hecho mal uso de los recursos y las transferencias fiscales, llegando a casos escandalosos como las gobernaciones de Arauca y Casanare, donde los gobernantes han saqueado el erario público, las transferencias fiscales, las regalías. Las comunidades en general, en dichas regiones son poco críticas con sus autoridades locales. Y tal permisividad con sus autoridades locales, acarrea el que se siga manejando el esquema de que el Estado central es el que da los recursos (Estado providencia). Persibe una cultura que tradicionalmente—desde que se implantó el régimen colonial hispánico—supone la pretensión de que los problemas no se resuelven en la esfera local o regional, sino que la solución se define en la esfera nacional a partir de ejecutorías paternalistas y asistencialistas (tal es la base sociocultural del neoclientelismo reeleccionista de los consejos comunitarios del presidente Uribe Vélez).

Al respecto recuerdo un relato del escritor peruano José María Arguedas, donde describe cómo una comunidad indígena del Perú en los años 30 decidió—porque el gobierno no tenía la decisión ni la voluntad política—construir por sí misma una carretera para conectar a su pueblo y sacar al mercado sus productos como efectivamente lo hicieron. Una comunidad vecina se dio cuenta del fenómeno y lo empezó a emular; como producto de la competencia, finalmente las dos comunidades accedieron a construir sus carreteras por sí mismas. Poco después llegó el Estado a la región y empezó a construir otra carretera con fondos nacionales. En el momento en que el Estado llegó el espíritu comunitario de resolver los problemas por su propia fuerza desapareció y la gente quedó “reeducada” en el sentido de sólo esperar la atención del Estado o la inversión pública como factor de decisión y resolución de sus problemas.

En el fondo de todos estos asuntos aparece una cuestión de actitud. La necesidad de superar la crisis de gobernabilidad y afirmar la eficiencia de la política pública consiste principalmente en lograr que la transformación

del papel del Estado se concrete en procesos de verdadera descentralización y autonomía para los diferentes entes y organizaciones estatales y sociales (recuérdese que el Estado es mucho más que el gobierno). Desde luego se corren muchos riesgos, y la plata que maneja un municipio se la pueden robar; pero para ello deben promoverse procesos de evaluación de la inversión pública y de la gestión; utilizar mecanismos del tipo mandato programático que aparece en la Constitución colombiana y en otras de la región, y hacer efectivos una serie de elementos a los cuales las sociedades latinoamericanas no están acostumbradas, pero que realmente son el único camino para que se entienda que el Estado no sólo es el Estado central, sino también el Estado de las regiones y los municipios. Y por supuesto la colaboración entre esos tres niveles y los órganos de control y fiscalización.

Esto expresa de qué manera no cesa en su empeño el antiguo modelo de Estado providente, que “civiliza” y “educa” a la sociedad civil desde “arriba” suponiendo, en cierta medida, la incapacidad de la comunidad y de sus organizaciones para regir sus asuntos. La baja participación electoral en las elecciones, muestra las grandes dificultades de acceder a tipos cualitativamente fuertes de democracia de participación. El fenómeno aparentemente contradictorio de una baja participación en los sucesivos comicios realizados luego de la implantación de reformas políticas, pese a la financiación estatal (parcial) de las campañas, al acceso formal a los grandes medios de comunicación y a la aparición en la arena política de nuevas fuerzas sociales y políticas (guerrillas desmovilizadas, movimientos suprapartidistas, minorías étnicas y religiosas) indica una diferencia entre los patrones de la cultura civil y política de la población y los predicamentos “participacionistas” de las nuevas elites políticas, beneficiarias inmediatas de los procesos de modernización.

En Colombia, los desarrollos legislativos y la puesta en práctica de la reforma constitucional de 1991 no han sido tanto dados en el sentido de fortalecer la democracia participativa, la autogestión o la descentralización; sino, por el contrario, en el de aunar —desde un punto de vista pragmático— la funcionalidad del Estado en términos del papel preeminente del ejecutivo. Sin embargo, los avances políticos y sociales de la descentralización son hoy en día algo irreversible.

e. El Estado empresario. No se trata de que el Estado abandone totalmente su función empresarial, ya que muchas de las actividades empresariales que éste tiene a su cargo son altamente rentables y, manejadas en un esquema de competencia, transparencia y rechazo a los modelos de gestión clientelistas y patrimoniales, resulta importante la presencia estatal para proveer recursos adicionales al fisco público y establecer criterios racionales respecto de la competencia privada (Osborne y Gaebler, 1992). El punto decisivo aquí es la lucha contra todo tipo de monopolios, sean público-estatales o privados.

f. Los mecanismos de control de gestión. Para combatir la corrupción se ha considerado vital fortalecer la gestión pública a través de la puesta en escena del conocido mecanismo de los “frenos y contrapesos entre las propias agencias estatales”. Adicionalmente la Constitución colombiana y el sistema legal que de ella se ha desprendido, han dotado a los ciudadanos y a las comunidades de herramientas eficaces para ejercitar el control popular de los asuntos públicos (R. Klitgaard, 1994). Igualmente la reforma constitucional de 1991, estableció una serie de instancias nuevas y reforzó algunas viejas que pueden ser vistas en el sentido de una amplificación de la triada modélica de las ramas del poder público: ejecutivo, legislativo y jurisdiccional. Es evidente que instituciones como la Procuraduría, el Consejo Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Televisión, el Sistema Estatal de Universidades Públicas, la Veeduría del Tesoro —para mencionar sólo algunas instituciones nuevas o reformuladas— implican, de hecho, una capacidad mayor de establecer un equilibrio de los poderes públicos constituyendo sistemas a veces sofisticados de controles que, en mi opinión, están lejos de expresar una anarquía o una atonía de la ciudadanía y de los propios actores políticos con respecto a la dirección misma del Estado. En uno y otro caso, el modelo que en la práctica se ha venido implementando, expresa una recusación al presidencialismo y a la identificación equívoca entre poder público y poder ejecutivo.

g. La política criminal. En este campo se ha reforzado, sin duda, la política pública que concentra y centraliza el llamado orden público en el gobierno central. Tal es el sentido de la ley de estados de excepción recientemente presentada por el gobierno al congreso y el hecho mismo de que durante

los años pasados, a pesar de las promesas de levantamiento del Estado de excepción —antiguo Estado de sitio— el país ha vivido bajo la férula de los ucares y decretos presidencialistas. Pero, de otro lado, la nueva Constitución promulgada en 1991, permite mecanismos de justicia popular, como los llamados jueces de paz. En la medida que actúen, el Estado delegaría una serie de funciones judiciales con el fin de que sean asumidas por la comunidad. Además, muchos de los conflictos económicos los zanja organizaciones privadas como las cámaras de comercio, etc. Fenómenos, de otro lado, que significan una delegación de la seguridad son la prestación de vigilancia privada y las organizaciones civiles de defensa propia. Se supone que la policía, como cuerpo armado de orden interno, cumple una función monopólica del tutelaje; pero no solamente en Colombia, sino en la mayoría de los países de América Latina, la institución policial coexiste con mecanismos coactivos y preventivos de carácter privado. Así en el propio terreno de la justicia y la seguridad no se asume hoy un monopolio total de la prestación directa de las funciones estatales. Y ello en tanto ha cambiado, se ha relativizado, el principio decimonónico de la soberanía nacional. De otro lado, en el país se avanzó hacia una mayor autonomía del poder judicial respecto del ejecutivo, como los sonados episodios de juzgamiento de altos funcionarios públicos por parte de la Fiscalía General de la Nación lo atestiguan.

h. La política ambiental. En este campo se ha diseñado un esquema institucional que ha recogido la legislación más avanzada sobre política ambiental existente hoy en día. Pero este es un proceso que, desde el punto de vista de la gestión pública, es aún incipiente. La política pública no ha precisado si adopta el esquema teórico de la ecología como administradora del capital ambiental, visión antropocéntrica del problema, o si los bienes naturales poseen determinaciones externas a las necesidades humanas. Cabe anotar, de manera positiva, cómo en el nuevo esquema institucional en este campo se le ha dado un reconocimiento expreso a las comunidades étnicas (indígenas y negritudes) y a las numerosas organizaciones ecológicas de tipo no gubernamental. De tal modo que la política pública colombiana le asigna claras responsabilidades a los actores públicos y privados.

i. El esquema de competencia política. Este es quizás uno de los aspectos críticos en la revaloración de lo público y lo privado. Los partidos

y fuerzas políticas representan el canal de mediación por excelencia entre estos dos espacios sociales. Son los agentes que concentran las demandas sociales y las transforman en temas de política pública, pero su crisis es hoy bastante aguda. Desarticulados, afectados por la corrupción y la pérdida de su credibilidad, no son funcionales, y lo peor, no se vislumbra su reemplazo. Por ello, se dan con frecuencia opciones organizacionales difusas de corte alternativo que resultan sólo efímeras y coyunturales. Este es uno de los puntos críticos en un programa de modernización de la vida pública colombiana (E. Varela: 1995).

5. SURGIMIENTO DE NUEVAS FUERZAS SOCIALES Y PERSPECTIVAS DE AFIRMACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO

El análisis de los procesos de modernización del Estado no puede hacerse sin tomar en consideración los cambios dramáticos en cuanto a los actores sociales públicos y privados. Nuestro peculiar proceso de incorporación a la Modernidad, tanto en los niveles de identificación y adscripción a las tendencias globales, como en cuanto a las especificidades del fenómeno, muestra cambios acelerados en las décadas. Entre ellos podemos destacar:

En primer lugar la modernización parcial de sectores de la vieja clase empresarial que han transformado sus estructuras organizacionales y de propiedad, desde la unidad de tipo familiar hasta llegar a niveles tales de organicidad como la sociedad corporativa anónima. Esto ha ido de la mano con el afianzamiento de algunos emporios transnacionales cuya base son las propias economías latinoamericanas. En buena medida, la profesionalización de la gerencia se ha apoyado en la asimilación, muchas veces acrítica, de los modelos norteamericanos y japoneses. Pero en la práctica, en las relaciones disciplinarias, la actitud frente al mercado, a las regulaciones estatales, en fin, en los rasgos más relevantes de la cultura empresarial estas elites no expresan una ruptura radical con los esquemas patrimoniales históricamente prevalecientes (González y E. Ogliastri, 1995).

Adicionalmente, en el caso colombiano, vale la pena subrayar el importantísimo peso que, dentro de la acumulación de capitales, le ha correspondido, en este mismo período, a sectores criminales, ilegales y/o “informales”

que podemos englobar bajo la denominación de “lumpenburguesía”. Como actores más significativos de dicho *pathos* mencionemos:

- La delincuencia política, en primer lugar, en la funcionalidad social de la tradicional “clase política”, usufructuaria sempiterna de los bienes públicos o en la nueva delincuencia política que, desprovista de su justificación ideológica marxista o nacionalista, ha transmutado su abierto desafío al *stablishment* por la depredación bandidesca de las esferas públicas y privadas mediante el uso de la violencia y el terror.
- La narcoburguesía, cuyo afloramiento evidencia de la mejor manera el rumbo específico de nuestro tránsito hacia la Modernidad. En particular, la conformación de una cultura de capitalismo salvaje, de anulación de las inhibiciones morales que subyacen a la adecuación entre capitalismo y democracia. En efecto, un rasgo dominante en la praxis social, empresarial, política y delinencial del narcotráfico es la impronta de la antidemocracia, de la intolerancia llevada hasta sus últimas consecuencias. No se trata en el contexto latinoamericano de un simple episodio de surgimiento de un sector neocapitalista que se proponga como móvil el rasgo central de la actividad empresarial privada: la maximización de la ganancia y el lucro. Al contrario, lo peculiar de la burguesía mafiosa es su imperativo impulso de control sobre las esferas públicas: en los *massmedia*, en el mundo de la política a través de su financiación fraudulenta e interesada y en la conformación de una cultura de enclave, rural y urbana, que reemplaza el poder del Estado por la voluntad omnímoda del “padrino”. Desde una perspectiva analítica, quisiera destacar el enorme papel que estos grupos, generalmente de origen plebeyo, han jugado en la privatización patrimonial de los asuntos públicos.

Otro fenómeno característico de la modernización es el menor peso específico otorgado a la institución que, en buena medida, coadyuvó a la cohesión social en el primer siglo y medio de vida republicana en nuestro continente: la iglesia católica. Es sintomático que dicha institución, basada en el discurso de la justicia social, esté mayoritariamente en oposición a los procesos de reforma y modernización de la vida pública y económica, expresando su complacencia con el esquema patrimonialista de administración de

lo público. En esta perspectiva podemos entender la tensión existente entre las esferas de los altos gobiernos y la Iglesia en los últimos años; contienda centrada en la recuperación por parte del Estado de un estatuto laico y de separación respecto a los roles público-estatales que, en virtud de la vieja constitucionalidad y el mantenimiento del concordato aún le correspondían a la iglesia católica. Es, en síntesis, un conflicto derivado de un tardío proceso de secularización del Estado, de definición institucional y política del ámbito religioso hacia el terreno de la privaticidad (el fuero interno de los creyentes y la libertad para el ejercicio de los diversos cultos o la indiferencia social en materia religiosa).

Alternativamente el papel recesivo de las fuerzas armadas en América Latina durante las últimas décadas, expresa un arraigo cada vez mayor del liberalismo político, de la conjunción, no siempre fácil de lograr, entre capitalismo y democracia. En el caso colombiano, la modernización del Estado no ha modificado la relación de subordinación de los estamentos castrenses, que se remonta incluso al final de la última de las grandes guerras civiles del XIX.

La reforma del Estado ha propulsado —tras la búsqueda del monopolio estatal de la justicia y la coerción— un incremento del tamaño de las FF.AA (aumento del pie de fuerza, mayor participación en el presupuesto estatal, etc.) debido a que, como lo he señalado en otras ocasiones (E. Varela, 1995), nuestra Modernidad no nos ha alejado de la barbarie; y aún persiste, lejos de su finalización, un conflicto sordo y sucio con base en el uso de la violencia y el terror entre las distintas facciones, políticas y prepolíticas que desgarran al Estado y la sociedad civil colombianos.

El primer fenómeno que se destaca en este sentido es el carácter recesivo, decadente, de las formas paradigmáticas de confrontación social, política y reivindicativa de estos actores sociales. No se trata simplemente de constatar cómo en América Latina, al igual que en el mundo entero, se ha presentado un desplome de las tendencias políticas de estirpe marxista-leninista. Ello es así. Pero, además, se presentan rasgos que van mucho más allá de la acción política que proviene de dichas vertientes, como ocurre en el declive del movimiento sindical, tozudo en la repetición ritual y ahistórica de esquemas de confrontación desfasados con las nuevas realidades. Es éste tal vez dentro

de los grupos sociales que se han manifestado como un férreo crítico de los procesos de modernización del Estado en América Latina. En términos globales, a mi juicio, el quid del problema se deriva de obtener una plena comprensión del rol que han jugado aspectos determinantes del decurso de la historia moderna del país. En primer término se destaca la debilidad de las transformaciones democrático-liberales en Colombia, proceso histórico inconcluso y que, por lo tanto, no despejó el desfase existente entre los procesos socioeconómicos y los cambios culturales y político institucionales: meollo de la cara bifronte de la democracia formal y la doble moralidad colombiana.

Ello nos conduce a un tema crucial: el carácter apenas formativo o embrionario de la llamada identidad nacional, lo que podemos resumir señalando que el Estado-Nación apenas está en su fase constitutiva. Los desequilibrios de la mayoría de las naciones de América Latina, las guerras civiles, las soluciones de fuerza, la violencia social, etc. se explican parcialmente en razón de los límites alcanzados por la fuerza cohesionadora de los Estados y, por ende, se explican debido a la débil percepción de este nivel en la conciencia nacional popular: la lumpenización de la política o el neobandidaje politizado se erigen desde este sustrato; el deslizamiento del universo político hacia la corrupción, el mercenarismo y el caudillismo resultan, en consecuencia, de fácil génesis. Igualmente la ruptura de los lazos orgánicos que unen a los jefes, los partidos, las instituciones con sus propias o correspondientes bases sociales es un fenómeno reiterativo.

Los anteriores fenómenos responden a la debilidad de las clases y núcleos sociales que habrían (teóricamente) de liderar el tránsito del “en sí” al “para sí”. Es este el caso de la burguesía, y en general del empresariado colombiano, infeccionada por la vinculación con el latifundio, el gamonalismo, el rentismo, la especulación, el dolo, etc., lo que la ha llevado a privilegiar un modelo deforme de sociedad burguesa. Lo que se profundiza más cuando se piensa en la hibridación que durante las décadas de los ochenta y noventa, se ha venido dando con respecto a las llamadas clases emergentes. De esta fusión saldrá cualquier cosa, menos una elite con afanes de profundización de la democracia política y modernización sustancial del Estado.

En realidad el entrabe del tejido social en la región corresponde al hecho

de que las fuerzas sociales en pugna aparecen incapacitadas para promover un programa cabal de tipo orgánico —estructural que implique una valoración del rol público-estatal desde una visión moderna—. Es evidente que la crisis de la Modernidad se ha expresado en el agotamiento de los procesos de intervención política de la sociedad civil.

Es este fenómeno evidente en la crisis de los partidos, en el enorme poder de los *massmedia*, en la desideologización de los conflictos sociales y políticos, en el surgimiento de reivindicaciones centrales para el interés común antes desdenadas: derechos individuales, desarrollo sostenible con profunda conciencia ecológica, frenos y contrapesos al leviatán estatal, convergencia en la necesidad imperiosa de eliminar los particularismos armados y desarmados, que imposibilitan el ejercicio pleno de la soberanía en el marco de la Nación-Estado, etc.

La manifestación de la crisis estructural opera, en forma directa, en los criterios sociales de valoración del Estado. Si a éste, como en el caso de Colombia y otros países latinoamericanos, sólo se le vislumbra como socializador de las pérdidas y quiebras; y privatizador (redistribuidor) de las utilidades. Véase el caso tan frecuente del subsidio estatal a la actividad privada monopólica de acumulación de capital, el cual magnifica la separación entre el Estado, como praxis del ejercicio del poder por parte de las elites dominantes, y la Constitución Política como postulado o perfectibilidad puesta. Y por consiguiente expresa la ruptura entre ese mismo Estado y el conjunto de la sociedad civil.

Esto es particularmente importante cuando contemplamos la realidad efectiva de los acuerdos contractualistas por los que ésta se rige y los cuales se encuentran sobredeterminados por la estructura y la dinámica del Estado. En este sentido el Estado semeja una función de mediación entre los distintos intereses particulares, donde inclinándose de facto a favor de un grupo, impone y legitima una relación de fuerzas al conjunto de la sociedad. Así, el arbitraje pierde su función consensual, democrática, y se anuda al viejo corporativismo y a formas sublimadas de patrimonialismo.

El problema, desde una perspectiva concreta, al menos para el caso colombiano, reside en nuestra incapacidad de historizar positivamente la función de mediación de Estado y/o reclamar la validez operacional de los acuerdos entre dichos intereses conflictuales. Tal es el sentido en el que ha resultado efectivamente funcional la vieja consigna de democratización del Estado que

generalmente conduce a la práctica de un corporativismo que puede ser capitalizado por el amarillismo sindical, los gremios y el burocratismo liquidacionista. Sólo abriendo la sociedad civil, desatando sus energías constreñidas, podrá recuperarse el terreno perdido. La politización de la sociedad habrá entonces de provenir de la esfera privada, lo cual ciertamente —y aunque luzca paradójico— es el punto de partida para el fortalecimiento del hombre público. (Sennett, 1979).

No se trata aquí de establecer un calificativo moral (bueno o malo) respecto del papel que el Estado cumplió a lo largo del periodo señalado. Una evaluación retrospectiva del *Welfare State* debe reconocer su fundamental función como catalizador en la acumulación de capital en sociedades débiles con un enorme peso de la tradición señorial, carentes siquiera de la mínima infraestructura básica necesaria para configurar una sociedad industrial. El Estado, efectivamente, construyó los puertos, las vías férreas, las centrales eléctricas, los sistemas de banca central y, en general, jugó un papel determinante en la prestación de servicios sociales, en el garantismo asistencial que no fue, en modo alguno, una dádiva sino un resultado de acelerados procesos de cambio que involucraron, y aún lo hacen, dolorosos y violentos conflictos sociales.

De una forma u otra, además, el sector público propició la sindicalización de vastos sectores asalariados y el reconocimiento de muchas comunidades tradicionales como poseedoras de derechos legítimos ante los cuales el Estado debía responder. Se validó así que los derechos humanos no serían sólo retórica sino elementos que condicionarían las políticas públicas (López, 1992). Incluso ello se dio en procesos de democratización perversa propulsados por la corrupción y el llamado clientelismo.

Debe retenerse aquí que la palabra modernización o reforma del Estado no posee un sentido *per se* ahistórico, sino que depende de la evolución social, de procesos económicos, políticos; del contexto internacional, etc., que le dan significados cambiantes.

La modernización del Estado al final del siglo XIX y primera mitad del siglo XX es muy distinta a la modernización del Estado de nuestro tiempo. Modernizar al Estado hoy implica rectificar la hipertrofia del aparato público que resultó uno de los efectos negativos del anterior proceso. Lo que antes era necesario frente a los retos de una sociedad tradicional hoy puede decirse corresponde a tareas cum-

plidas. El efecto final ha resultado altamente negativo distorsionando la filosofía inicial que le dio fundamento. En efecto, no hay gobierno contemporáneo que no tienda, de suyo, a aumentar el gasto público, al reglamentarismo, a intervenir en la vida privada, a moralizar a sus ciudadanos, etc.; así, muchos de sus líderes e ideólogos se pregonen como neoliberales. Se parte del principio hoy de que sólo es posible asumir nuevos retos públicos con el aumento de impuestos y la hegemonía gubernamental.

Esta hipertrofia llevó a la consolidación de burocracias públicas anudadas con modalidades clientelistas de gestión que terminaron por convertir los derechos sociales en privilegios de la burocracia pública y de los grupos de interés que la controlan (Peters, 1999). De ser el Estado una emanación de la sociedad civil, se convirtió, a menudo, en su verdugo. Y a pesar de que en las democracias contemporáneas se parte del principio de la soberanía popular, que cada tantos años los pueblos eligen a sus gobernantes, no se ha eliminado el que la población resulte virtualmente “explotada por sus gobernantes”. Incluso, en términos de decisiones, quien quiera colocar una empresa, fundar una escuela, desarrollar cualquier actividad, está sometido al arbitrio de las reglamentaciones del anónimo poder público estatal. Son demasiado conocidos entre nosotros los excesos, por ejemplo, de la tramitología kafkiana para obtener un permiso o una licencia.

En buena parte del mundo, durante este último periodo, una parte significativa de las actividades que asumió el Estado empresarial las tomaron bajo su rienda productores, empresarios y grupos sociales en un ambiente de competencia regulada. Ello por dos vías: la venta de los activos del Estado o sucedáneamente por la ruptura de los monopolios público-estatales. Incluso en este último caso, manteniendo la función empresarial del Estado, pero bajo claras reglas de competencia con los prestatarios o productores privados. Se intentó entonces generar estructuras sociales en donde los agentes públicos y privados concudiesen en la satisfacción de los principios de equidad y de provisión de los servicios sociales que justificaron durante los últimos ciento cincuenta años el modelo del *Welfare State*.

Se trataba de buscar una definición del contrato social, una negociabilidad en un contexto de apertura y respeto a los derechos ciudadanos y a la libre iniciativa de los particulares. Sólo sobre esta base, sociedades como la

colombiana lograrían un grado importante de gobernabilidad. No obstante, las prácticas de modernización de las instituciones públicas que sólo tomen en cuenta los aspectos procedimentales, el eficientismo, la rentabilidad en el corto plazo, etc., no alcanzarán dicho propósito.

La sociedad moderna expresa cada vez más una separación tajante entre la simple función de propiedad (vista en sí misma como algo pasivo) y la función del Management, donde tanto el Estado como las demás organizaciones sociales actúan como satisfactores de la demanda en el mercado público. Además la civilidad, en tanto potencialidad —o puesta en marcha— de una nueva cultura, se apoya de manera indispensable en el sesgo o en el contenido de las funciones sociales (direccionales, promocionales y redistributivas) que se le asignen al Estado.

Pero no se trata de implantar un modelo de relación entre Estado y sociedad civil que desatienda los problemas de las mayorías. Por el contrario, es un modelo demoliberal que supone al mercado libre, sobre la base de estas normas básicas de intervención del Estado de carácter regulatorio, capaz de satisfacer tanto los beneficios de la acción individual como, de forma en cierta medida automática, el beneficio común. Lo anterior sólo tendrá efectividad si se establecen claros rumbos para la funcionalidad complementaria de los actores públicos y privados bajo un eje central: la recusación del patrimonialismo clientelista, del autoritarismo social y estatal y la promoción, en su sentido lato, de las libertades públicas.

En síntesis, los procesos de modernización en su peculiar decurso dentro de la historia latinoamericana en general y colombiana, en particular, han cambiado el sentido político y cívico de lo público, definiéndose éste a sí mismo en una tensión dinámica con la órbita estatal que lo cobija, y pugnando por aflorar en términos del logro de una real democratización de todos los ámbitos, públicos y privados, de vida e institucionalidad.

NOTAS

¹ Este es el caso de México, donde la implementación de las reformas liberales ha generado enormes conflictos sociales, propiciado la aparición de guerrillas antimodernistas, y se ha imbricado con la propia crisis del PRI (cfr. C. Fuentes, 1995). Alternativamente, en el caso Argentino, el proceso ha tenido un éxito reconocido aún por contradictores de la señalada tendencia “neoliberal”. Estas reformas han implicado profundos cambios en Chile, Bolivia (donde se redujo la hiperinflación recurrente a menos de dos dígitos) y el Perú, donde bajo un modelo autoritario y “antipolítico” se han logrado notorios éxitos de política pública. Esto para sólo señalar algunos casos relevantes con resultados disímiles (B. Levine y otros, 1992).

² Cfr. los artículos 209-210 de la Constitución colombiana de 1991 que consagran los citados postulados (cfr., Manrique: 1991).

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

CAPÍTULO 7

¿RENOVAR O DESTRUIR LAS BUROCRACIAS ESTATALES? EL IMPACTO DEL *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

En los últimos años un conjunto más o menos coherente de teorías han reclamado una transformación sustancial de la administración pública en una escala mundial. Estas nuevas teorías, a diferencia de muchos debates precedentes que se enmarcaban desde el origen de sus proposiciones en disciplinas tales como la sociología, la ciencia política o el derecho, han provenido primordialmente de las Ciencias del Management (Barzelay, 2001; Evans, 2004; Peters, 2003), tradicionalmente centradas en el desempeño de las organizaciones económicas empresariales privadas movidas tras la obtención del lucro. Bajo la influencia de concepciones de carácter neoliberal, y con base en indicadores de eficiencia y eficacia, la teoría dominante dentro del Management público propugna, desde hace unas dos décadas, una transformación sustancial de la función tradicional de las burocracias clásicas gubernamentales.

En general, su reclamo pretende corregir los abusos del intervencionismo del Estado; y para ello se apoya en la mala imagen social de las burocracias gubernamentales, a las que acusa primordialmente de clientelismo e ineficiencia. Quizás a nivel de la literatura gerencial del tipo *best sellers*, el epítome de esta corriente fue el conocido libro, vendido por centenares de miles de ejemplares en el mundo entero, titulado *La reinención del*

Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992). Uno de sus autores (Gaebler) fue un consultor cercano a los círculos de poder de la administración Clinton, y sus páginas ilustran frecuentemente las realizaciones del modelo de “reinención” en diversos niveles de la administración pública de los Estados Unidos en el citado periodo.

En los países anglosajones, Europa Occidental y América Latina, este tipo de literatura ha gozado de una enorme influencia, no sólo en los círculos académicos, sino primordialmente a nivel de los *policy makers*. De tal suerte que muchas de sus recetas y lecciones fueron asumidas con alborozo e irreflexión al diseñar modalidades de cambio sustancial en la manera de administrar al Estado, y definir sus relaciones tanto con la sociedad civil como con la esfera del mercado.

El modelo de gestión denominado genéricamente *New Public Management*, NPM (Spink y otros: 2001; A. Nickson, 2002), resultó de una combinación de dos ideas: la primera, aplicar los criterios y los modelos dominantes para la gestión empresarial privada al sector gubernamental a través de mecanismos de rendición de cuentas, evaluación del desempeño, intentando desvirtuar el modelo burocrático clásico (N. Mouzelis, 1991).

En segundo lugar, cuando ciertos de sus teóricos reconocen la imposibilidad de llevar esta meta hasta sus últimas consecuencias, han erigido un discurso alternativo (o complementario) centrado en una peculiar profesionalización de la gestión pública (Ospina, 2001). El supuesto básico de esta segunda estrategia reconoce que en numerosos países, entre ellos los latinoamericanos, el proceso de consolidación de la burocracia de estirpe clásica nunca se llevó a cabo, al menos en un estadio maduro y, por eso, antes de pensar en destruir totalmente la burocracia, habría que emprender la tarea de su radical transformación.

Sin embargo, ambos matices concuerdan en que allí donde la mercantilización libra a su suerte al sector de la burocracia pública empresarial, serán los ajustes del mercado los ejes de esta transformación. Mientras ese mecanismo no sea posible, se requerirá una reingeniería gradual con el objetivo de lograr el desmonte de los privilegios de la burocracia clásica.

En este texto, por lo tanto, pretendo describir críticamente los principales ejes que han guiado la transformación emprendida sobre las estructuras y

funcionalidades de las burocracias públicas. E igualmente mostrar de qué manera estos cambios se articulan con la programática de mercantilización de la provisión de la mayoría de los bienes y servicios públicos. Sobre este esquema comprensivo, finalmente, me interesa destacar en qué terrenos percibo se mueve actualmente la ejecución de estas políticas, así como las resistencias y oposiciones que éstas han suscitado, afectando su viabilidad.

1. EL IDEARIO DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT

El tono general, entusiasta, del *New Public Managment* fue ilustrado centralmente con la tesis de que con sus predicamentos saldríamos al fin de la caja de hierro de la racionalidad burocrática, según rezaba la conocida expresión weberiana (Powell y DiMaggio, 1989). Las tesis o axiomas de los que partían los reformadores eran del siguiente tenor: una sociedad “postburocrática” (C. Heckscher y A. Donellon, 1994) habría emergido tras el desplome del viejo orden industrial de tipo taylorista-fordista (H. Jorda, 1999). La postmodernidad social, cultural, tecno-científica, etc., nos demandaba poner las instituciones de los gobiernos a tono con la nueva época. A la caída de la sociedad industrial, debería acompañarla el final del Estado burocrático, etc.

Cabe recordar aquí sus orígenes históricos: las ejecutorías reformistas del aparato público y las privatizaciones en la administración Thatcher en Inglaterra en los ochenta; el reaganismo en EE.UU. en ese mismo periodo; y los extraordinarios cambios que se ejecutaron, durante los 90, en la función pública en países de la órbita de la Commonwealth. En efecto, esta corriente —a diferencia del Management estratégico americano diseñado para el sector privado— ha surgido casi simultáneamente en tres esquinas del mundo anglosajón: Norteamérica (Canadá y los EE.UU.), Inglaterra y Australia. El modelo por excelencia dentro de este subconjunto, han sido las ejecutorías adoptadas en Nueva Zelanda. Este país, relativamente poco poblado y con un nivel elevado de riquezas, ha sido origen y ejemplo de este ideario en dos órdenes de cosas: el manejo del presupuesto público, asumiendo una solución de continuidad de los esquemas tradicionales de la hacienda pública; y la gestión del personal. Todos los tópicos e ideales que abajo consignaremos han sido adoptados en dicho país.

1.1. LA PROGRAMÁTICA DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT

Precisamente un académico angloparlante del Canadá ha hecho una sistematización de los principales aspectos de la doctrina contrastándolos, con los modelos llamados tradicionales (Kernaghan, 2000: 92), en los siguientes términos que resultan ciertamente paradigmáticos. Las organizaciones postburocráticas son:

1. Centradas en la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.
2. Con liderazgo participativo, valores compartidos y procesos decisionales democráticos.
3. Con capacidad de consulta a los ciudadanos y con real poder de los empleados.
4. Orientadas al cambio.
5. Orientadas a los resultados.
6. Descentralizadas, tanto en la esfera de las autoridades, como en lo atinente a su control.
7. Son funcionales con base en estructuras no departamentalizadas.
8. Pretenden buscar ser autosustentables financieramente y depender lo menos posible de asignaciones presupuestales inerciales de tipo estatal.
9. Competitivas tanto con otras agencias públicas como con el sector privado.

Por supuesto en este modelo todos los aspectos contrarios o antagónicos de cada ítem corresponden a las características de las organizaciones burocráticas tradicionales. Vale subrayar que en este esquema el autor citado supone a los primeros seis puntos como referidos a la cultura administrativa; el siete y ocho a la estructura; y, finalmente, los últimos dos, a los mecanismos y principios de financiación. En realidad, estos tres grandes ejes temáticos ilustran bien las dimensiones del cambio. Veámoslos con mayor detalle.

En lo concerniente a la cuestión presupuestal y a su pregunta central ¿cómo financiar el funcionamiento de las burocracias del Estado? y al asunto más general del gasto y la inversión pública, el gran cambio predicado por el NPM es el desmonte de las asignaciones presupuestarias permanentes para los distintos programas y agencias del Estado. Estos usualmente se han con-

certado políticamente en los parlamentos, o quizás, siendo más precisos: han sido decididos en la arena parlamentaria, pero con una creciente intervención e influencia del poder ejecutivo; aunque ciertamente con debates inevitables para los centros del poder, con esferas crecientes de la sociedad civil, los grupos de presión y cabildeo, los expertos y los medios académicos, etc.

Los ideólogos neoliberales piensan que este tipo de asignación es indebido, dado que se somete el gasto público a demasiadas presiones políticas y no se toman en cuenta los criterios de racionalidad administrativa (eficacia, eficiencia, oportunidad, evaluación). Se produce así —nos dicen— un despilfarro estructural y se abren las puertas a la corrupción. La receta o antidoto implica entonces hacer que en la medida de lo posible cada agencia y organización pública sea responsable por la ejecución del presupuesto y no que simplemente mantengan su carácter de ejecutoras.

Así, al medir la calidad del gasto público, con base en distintos indicadores técnicos, se asume un modelo de premios y castigos. Esto, desde luego, no se puede hacer en la forma tradicional de asignación del gasto que, como ya expliqué, es de naturaleza política. La tecnocracia de ciertos ministerios, hacienda pública, planificación, etc., asumen progresivamente estas competencias. De otro lado, y ello fue aplicado en buena medida en los países señalados arriba, especialmente en Nueva Zelanda, se adopta el modelo de *presupuesto cero*. Vale decir que no habrá más incrementalismo en uno de los sentidos que las teorías clásicas determinaban como rasgo de la política pública (Lindblom, 1963, 1999). Con la adopción del nuevo ideario no se le garantiza a nadie la continuidad inercial de las asignaciones presupuestales y todo será decidido evaluando. Los presupuestos por programas y proyectos son, en este sentido, un intento de viabilizar tal opción de políticas.

El efecto más dramático de este cambio es la flexibilización presupuestal¹. De tal suerte que ningún programa, ninguna política, tendría estabilidad en el largo plazo y las razones fiscales pesarían sobre otras consideraciones, sean éstas éticas, de justicia social, redistribución de las riquezas, etc. La segunda gran “innovación” presupuestaria es el origen de los recursos fiscales. En general se tiende a disminuir los impuestos al capital alegando que éste crea empleo y si se lo grava excesivamente se alejaría. La globalización mercantil también ha implicado el desmonte de buena parte de los gravá-

menes arancelarios. El centro de tales gravámenes está, más que nunca, ahora en los ingresos salariales y afines, y en los impuestos y tasas de tipo indirecto que penalizan el consumo.

Otro hito significativo en materia presupuestaria es la financiación del gasto —o del déficit en la mayoría de los casos relevantes— a través de la venta de los activos gubernamentales. En América Latina, países como la Argentina y el Perú, alcanzaron cotas —de subasta de empresas y entidades de propiedad estatal— inimaginables. Pero el fenómeno fue generalizado y continúa su aplicación en diversas regiones del mundo². Aunque existe una creciente conciencia sobre la cortedad e ineficacia estructural de esta política para un financiamiento duradero del gasto gubernamental.

La descentralización territorial igualmente ha sido reinterpretada. Cada territorialidad debe, en adelante, ser responsable de un porcentaje cada vez mayor de sus ingresos. La autonomía fiscal —un viejo anhelo de muchas regiones frente a los avasalladores controles del centro— se constituye en una clave nueva: no más dependencia fiscal respecto del Estado central³. Ese modelo, además, se ha aplicado radicalmente en todos aquellos aspectos de la provisión de bienes públicos que han sido mercantilizados (E. Varela, 2005a). Los hospitales públicos colombianos, por ejemplo, ya no reciben asignaciones directas, inerciales, del presupuesto general del Estado. Facturan y a cambio del número y costo de los servicios, por ejemplo, para los grupos más pobres, el Estado les devuelve una parte de sus ingresos. Por supuesto, el dinero facturado nunca equivale a las necesidades de los mismos y la inmensa mayoría vive al borde del cierre, cuando no son simplemente clausurados.

Sobre la base de estas políticas fiscales y presupuestarias, se ha dado un gran cambio en el nivel propiamente político de la gestión de la burocracia. En el lenguaje managerial se habla de reestructuración, reingeniería y redefinición de la formulación y aprobación de las políticas (Kernaghan, 2000: 97). Así mismo de las formas de control y rendición de cuentas. En la jerga del NPM: *responsabilización* o *accountability*. La teoría del NPM supone que uno de los obstáculos a remover es precisamente el excesivo poder de las burocracias públicas. Su condición de monopolio sobre la gestión de muchos de los asuntos de la sociedad; la centralización de las decisiones y la forma igualmente centralizada del

desempeño del Estado son, por ello, los focos de las reformas (O. Ozlack, 1984).

1.2. LAS ESTRATEGIAS DE DEBILITAMIENTO DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS

Como lo expliqué en otro texto (E Varela, 2001), existen al menos 5 componentes de la estrategia de debilitamiento de la burocracia gubernamental: (a) la descentralización territorial y funcional, (b) la desmonopolización de las funciones del Estado, (c) las privatizaciones o venta de los activos y las empresas del Estado a los *entrepreneurs* (d) la mercantilización de los bienes públicos y sociales, y (e) la competitividad como criterio para asignar recursos. Por ahora quiero fijar la atención en los aspectos propios al diseño organizacional, uno de los trazos actuales del oficio managerial (en tanto saber disciplinario aplicado o práctico). Los cambios que se supone introduce el nuevo modelo son:

a. Una estructura organizacional menos jerárquica, más aplanada. Se dice, en favor de la nueva modalidad, que existen demasiados niveles jerárquicos, que son muy rígidos los mecanismos de comunicación entre ellos y difícil el tránsito del personal entre los distintos niveles. Por lo tanto, desde el punto de vista del diseño organizacional, ahora se intenta una flexibilización de la estructura. En cierto modo, su parcial desregulación. Éste es quizás uno de los puntos que más se presta a la propaganda que defiende ante el vasto público al nuevo modelo frente al burocrático. En el caso alternativo que se nos vende habría una mayor democratización de la gestión, mayor profesionalismo —el verdadero reino de la experticia— y, además, mayor nivel de control y autocontrol.

b. Una mayor separación entre la competencia profesional o el saber especializado respecto de las interferencias de naturaleza externa (léase: políticas). Aquí el reto implica alejar a las burocracias profesionales del debate político atendándose en sus procesos de gestión, decisión y evaluación a criterios primordialmente técnicos. Esto se haría rompiendo la carrera del servicio civil, que, en buena parte del aparato gubernamental en el mundo entero es la principal garantía de la estabilidad, la permanencia en los cargos, la posibilidad de ascensos basados en el sistema de concurso de méritos. Estos logros de la profesionalización de la función pública son denotados y, en su lugar, se

defiende ahora la movilidad, la fluidez de un sistema que permita la subcontratación de la experticia fuera de las líneas organizacionales standards.

c. Una mayor movilidad de las burocracias. Esto último se desdobra en la polivalencia, o sea, en el desempeño flexible de funciones sobre la base de equipos y tareas asignadas facultativamente por los niveles superiores, o por las leyes. De otro lado, la flexibilidad también se refiere a la discrecionalidad en el uso de las tareas que cumplen las burocracias. Allí encuentra su lugar el outsourcing o subcontratación, y todas las teorías del adelgazamiento organizacional (Drucker, 1999), ahora visto en términos de racionalidad económica. Las políticas de despidos masivos, jubilaciones anticipadas, contratos a término fijo, nóminas suplementarias, etc., hacen parte de una visión precarizadora de las relaciones laborales en el sector.

d. Esto se ha complementado con un debilitamiento cuantitativo y cualitativo del sindicalismo en el sector (De la Garza, 2000). En el fondo, en extremo se trata ni más ni menos que de la supresión, la destrucción de las burocracias gubernamentales. Para ello son frecuentes argumentos del tipo: “el empleo público es improductivo”, “destruir empleo público es generar recursos para crear empleo privado”; “éste sí es productivo”, etc. (Los argumentos que cito aquí son frecuentes en el discurso del actual presidente colombiano, Álvaro Uribe Vélez, y su equipo de gobierno; pero no es éste un discurso aislado. Lo repiten diversos gobiernos en todas las latitudes).

f. Formas flexibles de remuneración, compensación, promoción etc. Para lograr este objetivo, se debe previamente alcanzar la desregulación laboral a nivel macro modificando las leyes laborales, tanto del sector público como del privado, dado que en esquemas de mercantilización los costos laborales, en virtud del rápido isomorfismo en las formas de gestión y en las tecnologías, resultan un factor decisivo (Genereux, 2001: 120-130). En América Latina en numerosos países como en Chile, Ecuador, Colombia, se han cambiado las leyes laborales para desmontar la estabilidad de los contratos de trabajo con el argumento de que estas leyes de hierro afectan la creación de nuevos empleos y disminuyen la competitividad.

1.3. ESTADO, SOCIEDAD, MERCADO

Otra rama del cambio la constituyen las relaciones del aparato público con la sociedad y con el mercado. En este terreno, que podríamos llamar externo o relacional, la idea central del NPM es la rendición de cuentas a la sociedad en términos de la eficiencia-eficacia de los servicios a cargo de las burocracias, en todos los terrenos. En lo esencial se transita desde la abstracta y politizada noción de *ciudadano* a la despolitizada y acéptica condición de *cliente*. El público usuario consume unos servicios y puede por ello reclamar en relación con la calidad, costo, oportunidad, diversidad, etc., de los mismos.

El instrumento transformador es —como lo mencioné brevemente— la mercantilización de las acciones del gobierno. Desde la seguridad, las tareas tecnoadministrativas, hasta la provisión directa de bienes y servicios. Realmente no habría en esta perspectiva algún tipo de límite o demarcación que separe lo que es mercantizable de aquello que no. Incluso, frente al recurrente debate de cómo evitar o combatir la corrupción, este tipo de discurso nos habla de los costos, los incentivos, como factores claves para inhibir este tipo de conductas. Antes, en la era de la ciudadanía, al menos todos eran potenciales ciudadanos en el plano formal o jurídico. La clientelización de la sociedad marca un *turning point* de la exclusión silenciosa de los marginados respecto de la sociedad de consumo.

En suma, como lo describe reiteradamente Omar Aktouf, el Management (en este caso la variante aplicada al sector público) es una suerte de brazo “armado” del economicismo neoliberal; y de los intereses de las grandes corporaciones y centros de poder del capitalismo financiero. Como lo subraya Aktouf:

“(…) los programas de formación en Management a la americana están en el proceso de usurpar sobre el terreno de la comprensión, de la explicación y de la propia acción, los términos de las cuestiones económicas e igualmente de las políticas. Se trata - en suma - de un deslizamiento de primera importancia, ya que se hace pasar por ‘económico’, o peor aún por ‘político-económico’, un discurso que no es a la larga cosa distinta que un mensaje de estirpe financiera y managerial, es decir basado en los negocios y la rentabilidad” (O. Aktouf, 2002).

Esta dinámica de dotación de contenidos y significados de la acción managerial se da en un contexto de privilegio de la mercantilización. De tal suerte se busca que las experiencias de vida queden inevitablemente inscritas como experiencias de venta-compra-consumo. La idea de un consumo no mercantil tendería a ser descartada. He allí una nueva utopía. Más aún cuando el propio consumo resulta subsumido en un cuadro dominante macro: el de la actividad especulativa del capital y su rentabilidad no productiva. En esta lógica el funcionariado gubernamental sería prescindible.

La delegación o devolución de la gestión de los asuntos públicos al mercado (eufemísticamente nominado aquí como “sociedad civil”) desconoce que una parte significativa de los bienes públicos no tiene una naturaleza mercantil. Y que esta esfera mercantil requiere siempre, para que ésta exista aún en la peor de las utopías liberal-libertarias del tipo imaginado por Nozick (1974), de un organismo macro, dueño de un poder coercitivo y normativo no reductible a la rentabilidad o al costeo económico. Y por supuesto el Estado sin un aparato estable de funcionarios de carrera es impensable —como la experiencia contemporánea lo demuestra—. Allí donde las reformas han tenido “éxito” o donde los efectos de la globalización han sido terribles desplomando el aparato del Estado (en aquellas regiones denominadas cínicamente “Estados fallidos”), las sociedades se han retrotraído hacia formas de confrontación e incivildad no vistas ni siquiera en el Medioevo.

2. GLOBALISMO Y DESMONTE DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS

El influjo mundial del NPM en el periodo señalado es fácilmente comprobable con una somera revisión de la literatura sobre el tema. Además, otro indicio claro es el enorme esfuerzo que a su promoción dedican las agencias globales multilaterales, en especial el World Bank y, en Latinoamérica, la OEA, la Cepal, el BID, entre otros. El Banco Mundial expresamente destina con regularidad fondos para financiar el *downsizing* del sector público en numerosos países. Con esto facilitan o viabilizan los despidos masivos, las jubilaciones anticipadas, igual el desmonte radical de ciertas agencias públicas (World Bank, 2004). Como lo afirma Chossudovsky:

“Los préstamos de apoyo a las reformas (policy based loan) se han establecido en el marco de las instituciones de Breton Woods. Se suministra dinero a los países para ayudarlos en los ‘ajustes’. Pero los fondos sólo son entregados cuando los países recipientes aceptan las determinaciones de políticas de los países prestamistas” (Chossudovsky, 2004: 69).

De manera adicional, los planes de ajuste del FMI incorporan elementos de tipo financiero-fiscal. Agreguemos las políticas del FMI sobre el déficit presupuestario cero, la lucha contra la inflación, la moneda sana, la liberalización de los mercados, que son ejes complementarios que a la larga convierten al NPM en un modelo fuera del cual no hay opción. Ello inscrito dentro de un proceso profundo como el de la globalización de las políticas, la unificación de los mercados y el control de los mismos por parte de las grandes potencias capitalistas (Amin, 1991; Negri y Hardt, 2000). Como lo afirmó recientemente el profesor Andre-Noel Roth (2003):

“Si el desarrollo tradicional del Estado y de las políticas públicas desde los años 50 tiene su origen en la socialdemocracia, los principios económicos de Keynes y la administración pública weberiana, la renovación administrativa propuesta se inspira directamente en la escuela neoliberal y en la gestión empresarial privada”.

En efecto, el grueso de las fórmulas adoptadas por el NPM es una adaptación, o mejor, una exportación de los principios del Management hoy dominante en los EE.UU —al menos en su formulación retórica más edulcorada— al sector gubernamental. Esta expansión comenzó en los ochenta en los principales países anglófonos; luego, tal ideología fue adoptada por los organismos multilaterales, hizo parte sustancial del *Washington consensus* y constituye en la actualidad una de las políticas públicas globales determinantes, con sus componentes: los planes de ajuste y rediseño institucional de los Estados. Una de las formas más corrientes de justificación de este préstamo o transferencia consiste simple y llanamente en negar las diferencias entre los ámbitos público y privado (véase el ilustrativo texto de Bozeman, 1998). Para éste todas las organizaciones son públicas, en el sentido de que actúan socialmente⁴.

En realidad, al negar la diferenciación de los dos términos, se justifica todo. Desde la provisión mercantil de la totalidad de los bienes públicos (incluso el gobierno), hasta la utilización de los recursos de todos (la acción del Estado y el financiamiento estatal) para socializar las pérdidas de las grandes corporaciones privadas o subsidiar la inversión empresarial. Así, la relación de fusión o de mezcla público-privado —lo que llaman en francés *partenariat*— se utiliza corrientemente para procurar fondos públicos, subsidios y compensaciones a las grandes corporaciones. Lo acabamos de ver en Canadá cuando a la principal compañía de fabricación aeronáutica, *Bombardier*, le fue avalada una megaventa de aviones a Air Canada. Si esta última tuviese dificultades para el pago, el Estado lo asumirá. Este tipo de acciones requieren nuevas regulaciones, desregulaciones y políticas públicas más flexibles que rompan las fronteras entre lo privado y lo público. Ello mismo facilita que los empresarios hagan un rápido tránsito a la política y al gobierno, y viceversa.

2.1. UNA RADICAL TRANSFORMACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL GASTO PÚBLICO

Otra gran causalidad de la transformación de la burocracia pública tiene relación con los aspectos fiscales del problema. Como lo destaca Genereux (2001: 135-149), esta política se desprende de que ahora existe un cambio significativo en la comprensión del rol y la legitimidad del gasto público, dado primordialmente que las tendencias neoliberales intentan generalmente reducir el porcentaje del gasto público frente a los ingresos generales de la sociedad. Hoy en día se aboga por las exenciones fiscales como mecanismo preferente para incentivar la creación de riqueza privada; y se busca atenuar la dimensión del gasto público recortando los subsidios y compensaciones redistributivas.

Como lo mencioné arriba, la teoría neoliberal supone que el crecimiento se induce si los empresarios no son “desmotivados” por altos impuestos; y que éstos disminuirán si se reducen sustancialmente las burocracias gubernamentales. Así que la principal prioridad al recortar gasto público es la destrucción y/o el debilitamiento de las burocracias estatales. Los gobernantes con frecuencia se presentan en las rendiciones de cuentas periódicas ante la opinión pública con los partes de “victoria” que muestran con orgullo, dando cuenta de la cantidad de empleos públicos suprimidos. O se construyen golpes

de opinión reduciendo demagógicamente los salarios de los altos ejecutivos, como si en esquemas de sociedad basadas en una cultura de la corrupción, estos dependieran y usufructuaran exclusivamente sus salarios. Y no de su enorme poder discrecional de contratación y asignación de recursos y cargos.

2.2. LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS FUERZAS DEL TRABAJO

En tercer lugar, la competitividad global, en condiciones de creciente y rápida estandarización de las formas tecnológicas de producción y gestión (por la vía de la mercantilización, sobre la base de los derechos de propiedad intelectual de la tecnología de diverso tipo), hace que la verdadera diferenciación para atraer la inversión de capitales la suministre el precio de la fuerza de trabajo. La deslocalización de las plantas de producción de bienes y servicios, de los medios de producción de las nuevas industrias del consumo masivo (J. Rifkin, 2000), centros financieros, etc., depende de la caída de los salarios.

Ello en parte porque a nivel mundial los salarios de las burocracias públicas han constituido un parámetro para determinar el precio “justo” de la fuerza del trabajo al que aludía Adam Smith (Galbraith, 1989:92). Pues bien, la precarización laboral, condición *sine qua non* de la competitividad global, requiere romper esta columna vertebral del garantismo social. Del mismo modo, al romper la espina dorsal de las burocracias se le asesta un golpe mortal a los derechos de asociación sindical, los cuales los ejercen prioritariamente los funcionarios públicos.

En América Latina, este ha sido un fenómeno dramático que ha alcanzado cotas inimaginables en países como la Argentina, Ecuador, Perú y Colombia, entre otros (OIT, 2002; Carrillo e Iranzo, 2000). La tasa de sindicalización en la región ha caído dramáticamente, aunque nunca fue siquiera comparable con el nivel promedio del capitalismo occidental avanzado (Norteamérica y Europa occidental). En 2002 en Chile se alcanzaba sólo el 11% del PEC (población económicamente activa); mientras que en Colombia era del 6%, en el Salvador del 5,6% (Cepal, 2003:198). El salario mínimo del sector formal de la economía tuvo una leve alza en los noventa en Chile y el Brasil, pero empeoró en el resto de la región, siendo los casos más dramáticos Ecuador, México, Argentina y Uruguay (Cepal, 2003: 199).

Las reformas tienen un impacto directo sobre el empleo. En efecto, el desempleo abierto o disfrazado es, según los analistas, el principal problema laboral de América Latina y se produce en parte como resultado de la recesión económica de la región en los 15 años recientes. El factor central explicativo de este fenómeno son los términos inequitativos de intercambio con el capitalismo globalizado. En realidad, durante los últimos años se han producido tasas de crecimiento económico muy bajas y con frecuencia negativas. Las políticas de flexibilización laboral ya señaladas, no han producido los efectos proclamados por los reformadores, que justifican la destrucción del empleo estatal con el argumento de propiciar el crecimiento del empleo en el sector privado al disminuir el gasto público en nómina y liberarse recursos para el desarrollo económico (inversión social e infraestructura).

La Cepal, en el estudio citado, reconoce las dificultades de política en la región para “generar empleo productivo de buena calidad”; en parte derivada dicha situación de la baja productividad de las economías latinoamericanas, las condiciones relativamente precarias de la infraestructura básica, la baja calidad y escasa pertinencia de la educación, etc. La única alternativa “exitosa” ha sido la autogeneración de empleo, un eufemismo de la jerga económica para calificar el “rebusque” o trabajo informal, que implica entre otros impactos negativos el elevado porcentaje de trabajo infantil (J. P. Pérez, 2003).

3. TENDENCIAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS: TRABAJO ALIENADO, PRECARIZACIÓN, PAUPERIZACIÓN

Veamos los principales cambios y las tendencias actuales en relación con los cambios producidos por esta megapolítica pública transnacional en las burocracias estatales.

3.1. LA ALIENACIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO

A algunos lectores podrá sorprenderles que aborde este tema. En general se supone que la alienación del trabajo es resultado de la apropiación del excedente en los sectores económicos productivos, que agregan valor. Este, por supuesto, en términos estrictamente económicos no es el caso de las

burocracias gubernamentales; salvo aquellas que actúan en las dimensiones empresariales del Estado.

La dimensión económica del trabajo se encuentra en la dicotomía que diferencia en las sociedades mercantiles al valor de uso y al valor de cambio. A este respecto, el profesor Aktouf (2002) recuerda la diferenciación moral introducida por Aristóteles entre *oikonomos* y crematística. La segunda no se interesa por el carácter útil-material de la producción humana (poiesis y autopoiesis), sino por la acumulación de riquezas, principalmente dinerarias. El propio Locke, que reconocía como fuente de riqueza al trabajo humano, legitimaría la diferenciación social, la polarización entre propietarios de riqueza y gentes del común que carecían de ésta, pese a trabajar duramente en la función legítima y equitativa de la compra de la fuerza de trabajo.

Con la progresiva imposición de la filosofía económica del neoliberalismo, la robótica y la automatización, la apertura de los mercados, la deslocalización del capital, las maquilas, el retroceso del Estado de bienestar, etc., empezó a ser cada vez más creciente el fenómeno del desempleo estructural, que no tenía que ver con los ciclos económicos, entre prosperidad y depresión. Autores como Rifkin (1994) han advertido sombríamente la desaparición del mundo del trabajo. Otros como Beck (2002) describen el mundo laboral actual como una serie de sociedades transestatales, divergentes en niveles de complejidad, pero unidas por el riesgo.

La propia imagen pública del burócrata, desacreditada por el discurso neomanagerial, afecta hondamente la autoestima de los funcionarios; destruye su sentido de pertenencia y el arraigo del interés público. Es la imagen clisé del holgazán e inoperante; cuando no del manipulador corrupto, en su propio beneficio. Por supuesto, no niego que existan funcionarios holgazanes y corruptos. Pero el clisé hace de esta situación una generalización abusiva, una etiquetación que desvaloriza a la totalidad de los funcionarios públicos ante la sociedad y deslegitima sus reclamos y sus derechos.

La alienación se expresa más profundamente en el problema del poder. El Estado burócrata constitucional moderno ha construido un tejido sofisticado de reglas de disciplinamiento organizacional. Este proceso lo podemos describir como un largo camino de institucionalización del *deber ser* de las burocracias públicas. Hoy —a la par con los avances tecnológicos— se

avanza correlativamente en el control sobre los empleados con base en sistemas de información sofisticados, bases de datos, mecanismos de evaluación del desempeño, interceptación de comunicaciones y violaciones recurrentes de la privacidad.

La razón de Estado ha ganado nuevos ímpetus con la ideología unidimensional (Marcuse, 1968) de la sociedad managerial, postpolítica. Además, si se lee con cierto detalle el discurso del NPM, se notará fácilmente que éste es *externo*. Es un conjunto ideológico normativo sobre la burocracia, asumiéndola como un *objeto* no sólo en el plano epistemológico, lo cual es evidente, sino —lo que es mucho más revelador— es la intencionalidad de manipulación, supresión, intervención, etc. Los salarios y el régimen laboral —por ejemplo— en el modelo del NPM no se deciden en negociaciones internas, ni siquiera en la relación de la burocracia con el parlamento y el poder ejecutivo. Son decididos unilateralmente sin su participación. La forma como se diseña el trabajo administrativo y se lo ejecuta tiene en la actualidad la misma connotación de absoluta externalidad.

3.2. LA PRECARIZACIÓN LABORAL DEL FUNCIONARIADO

La incertidumbre y el mundo del riesgo (Beck: 2002) son las percepciones dominantes para los funcionarios públicos en esta época de reformas neoliberales y reestructuraciones. La reingeniería, los ajustes organizacionales, las reformas administrativas, etc., son pensados y ejecutados —por regla general— para reducir las plazas de empleo y aumentar la precarización del trabajo. La primera forma de precarización es la ruptura de la estabilidad laboral, el quiebre del contrato a término indefinido. La segunda, el desvertebramiento de las asociaciones sindicales, cambiando las reglas laborales, facilitando los despidos “sin justa causa” o la persecución abierta.

En Colombia se cuentan por centenares los sindicalistas asesinados y desaparecidos en los últimos años; pero un fenómeno semejante —aunque en menor escala— se da hoy en México, Guatemala, Perú, en el África Ecuatorial y en ciertas áreas de Asia. Anotemos que el espectro de la tendencia a la disminución del porcentaje de la población laboral sindicalizada ha caído en los países desarrollados tales como el Canadá, los EE.UU, Australia, Europa occidental (Informe OIT, 2003). Aunque la persecución directa contra los sindicatos no es

allí la causa central, sí lo es la flexibilización de los contratos, el número creciente de funcionarios en régimen de *outsourcing* y las privatizaciones.

La precarización tiene relación también con el suministro y la calidad de los medios de trabajo. Piénsese —al menos en América Latina— en los juzgados donde los empleados carecen de papelería y computadores; en los hospitales donde no hay adecuados suministros y equipos médicos; o en las escuelas y colegios públicos, con infraestructuras inadecuadas; obsolescencia cuando no nulidad tecnológica, etc. Incluso en muchos países del “tercer mundo” las propias fuerzas de policía están en inferioridad de medios para asumir la protección ciudadana y el combate a la criminalidad (Carrillo e Iranzo, 2000).

3.3. LA PAUPERIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS

Como resulta evidente de acuerdo a lo ya descrito, las vías para la pauperización son múltiples. En primer lugar, se manifiesta en la caída de los ingresos reales de los funcionarios públicos. Éstos son las primeras y preferenciales víctimas de los ajustes fiscales. En Latinoamérica, por ejemplo, ya es costumbre la congelación salarial o los ajustes de los pagos por debajo de la inflación, en medio de la retórica de la austeridad y la lucha contra el despilfarro. Se le dice a la opinión pública y se la manipula con la complicidad de los *massmedia* ligados al gran capital, que esos recursos “liberados” de la inutilidad del gasto burocrático se destinarán a la “inversión social” (Evans, 2002).

Los cambios en los regímenes de pensiones y de cesantías están en la misma línea de actuación. Más tiempo para pensionarse (edad mínima aumentada y tiempo maximizado de cotización), se rebaja el monto real de las pensiones, además de la pérdida en toda América Latina de la retroactividad de las cesantías. Tanto éstas como las pensiones se han privatizado en su gran mayoría, generándole enormes rentas a las grandes corporaciones financieras y drenando —allí sí— cuantiosos recursos estatales, al reconocerse los estudios actuariales de las cotizaciones acumuladas, las cuales los ministerios de hacienda y finanzas giran prontamente a los fondos, aunque sea todavía lejana e incierta la fecha de jubilación de los cotizantes.

La cuestión pensional y las prestaciones laborales son hoy igualmente parte de los objetivos de la modernización del Estado, ya sea en el Quebec,

Francia, Alemania, los países de la antigua órbita soviética. Del mismo modo, los conflictos con los sindicatos del sector público se han incrementado en América Latina, Europa occidental, el Canadá y ciertas áreas de Europa oriental.

Otro tópico de pauperización son los servicios médico-asistenciales que, al mercantilizarse, han reducido simultáneamente la cobertura, calidad, amparo a las familias. Han encarecido las cotizaciones y cobran servicios que antes eran incluidos integralmente. La precarización también implica pauperización; los trabajadores contratistas, adicionales, etc., no tendiendo estabilidad, “entran” y “salen” del sistema; cotizan, pero rara vez se pensionan y pierden muchos de los derechos de que gozan todavía los trabajadores más antiguos.

Muchas veces la lógica perversa de las reformas administrativas, que deben respetar los llamados derechos adquiridos —protegidos por convenios del tipo OIT (Organización Internacional del Trabajo)— supone negociar el sacrificio de la siguiente generación de empleados. Estos perderán todos los rubros y normas que se conservan a los actuales, para comprar la aquiescencia de los últimos. Aquí, igualmente mencionemos que el grado de cobertura y eficiencia de los sistemas médico-asistenciales en los propios EE.UU. está muy lejos de los estándares europeos o del Japón, y una porción significativa de su población laboral carece de aseguramiento (Sennett, 2000).

4. PARA LAS TEORÍAS MANAGERIALES DOMINANTES, ¿ES VIABLE LA BUROCRACIA ESTATAL?

Parecería claro el contenido arrasador de la política neoliberal contra las burocracias públicas. Sin embargo, casi 20 años después de sus ejecutorías, el Estado a nivel mundial —sin excepción— sigue siendo la principal fuerza económica de las sociedades, el primer empleador; y se habla y actúa —vista la “lucha antiterrorista”— en pro de su fortalecimiento, al menos en sus componentes policiales y coercitivos (Negri y Hardt, 2004: 211-214). ¿Hasta dónde llegan las metas desvertebradoras del *New Public Management*?

Una revisión rápida pero representativa de la literatura managerial en boga nos revela pistas de sus actuales proposiciones y rectificaciones. B. Guy Peters, profesor de la Universidad de Pittsburgh y una de las voces más calificadas del Management público en los EE.UU, afirma:

“(...) las reformas señaladas han logrado un notable éxito mejorando la eficiencia de la administración cotidiana. Pero también han creado una serie de problemas significativos, cuando analizamos la función gubernamental en una perspectiva más amplia (...) fragmentando las administraciones públicas y generando un estilo altamente incoherente de gobierno. Ahora podemos observar las reacciones suscitadas por la excesiva descentralización y el intento por recuperar una más centralizada misión de la gobernanza hacia el centro. Requerimos una visión más coherente del futuro del Estado y de la sociedad” (B. G. Peters: 2003).

Peters insiste sobre la base del anterior argumento en la necesidad de construir una agenda de prioridades estratégicas para los gobiernos. Sería necesario aplicar las metodologías del *Management estratégico* en los niveles decisores más elevados de la administración pública. La idea principal de este autor es que se necesita reequilibrar la balanza colocando al Estado en el centro. De allí la opción del “justo medio”: ni mucho Estado, ni tampoco el desmonte total del Estado. Para ello deberían tenerse en cuenta los niveles diversos de complejidad de las administraciones públicas, situándolas en espacialidades y temporalidades precisas. No dándole prioridad a recetas genéricas. “Las concepciones de *buena gobernanza* son cultural e históricamente contingentes” (Ibíd).

Otra autoridad de gran renombre —como quiera que se le reconozca su rol como fundador del neoinstitucionalismo—, el profesor sueco Johan P. Olsen, señaló recientemente que existen buenas razones para “redescubrir la burocracia”:

“(...) una razón central es que el escenario de la burocracia como un dinosaurio (...) es equivocado e insuficiente (...) La burocracia tiene un rol como custodia institucional de los principios constitutivos de la democracia; los principios precisamente de la racionalidad procedimental. Pero debe actuar bajo esquemas concurrentes con otras agencias implicándose en criterios de competitividad y éxito. La burocracia posee además un rol como eficaz herramienta para los legisladores y la democracia representativa. Está positivamente implicada con los aportes sustantivos que concretan los valores en las democracias con-

temporáneas, en unos casos más que en otros. La juridificación de muchas esferas de la sociedad, el desarrollo de los derechos humanos, el incremento de la diversidad, la carencia de bases comunes para definir metas sociales y renovar las demandas de rendición de cuentas, todos estos factores - en suma - han contribuido al emergente interés en los aspectos burocrático-legales de la administración y del gobierno” (J. P. Olsen: 2004).

Un par de breves menciones adicionales. En un tono semejante, el científico político Peters Evans propugnaba por la triple “hibridación” como la estrategia administrativa más adecuada. Ello quiere decir combinar: 1) las fuerzas y capacidades del Estado, 2) la democracia deliberativa, y 3) las fuerzas o señales del mercado. La democracia deliberativa requiere, en la visión de Evans, el complemento del mercado. Y sobre estas dos bases puede actuar adecuadamente la burocracia de estirpe weberiana. Al respecto, formula un balance crítico:

“Los esfuerzos exagerados para lograr que la administración imite los mercados no sólo amenazan con minar la capacidad burocrática sino que, además, traen consigo sus propias e intrínsecas irracionalidades e ineficiencias (...) el peso creciente de los mercados financieros internacionales en la determinación de decisiones económicas nacionales y el surgimiento del neoliberalismo global como la doctrina que define la política económica internacional dio como resultado una serie de poderosas limitaciones a la trayectoria de la reforma del Estado, especialmente en América Latina. Los administradores que deseen experimentar con reformas que enfatizen cualquier otro factor que no sea la confianza creciente en el mercado, temen ser castigados precisamente por los mercados, e indudablemente muchas veces lo son. Lo que denominé monocultivo institucional es un potente impedimento para lograr la hibridación” (Evans, 2002).

Finalmente, cierro con un tema conexo este recorrido rectificatorio. Los politólogos Peter De León y Mark T. Green (2000) de la Universidad de Colorado, cuestionaron la teoría del *New Public Management* dado que al permitir explícitas licencias para que los funcionarios gubernamentales

operen de manera relativamente independiente de una supervisión directa, más bien como agentes libres (*free lance agents*), semejan una suerte de *cowboys* en la periferia del control burocrático de tipo weberiano. Aunque se gana en agilidad empresarial, ellos cuestionan la capacidad del modelo del NPM para prevenir la corrupción política y administrativa, o siendo más realistas, para minimizar su impacto. Si además reconocemos los niveles inferiores de remuneración dados a trabajos de tipo comparable —entre los sectores público y privado— encontramos que la discrecionalidad en sus funciones y poderes, abre las compuertas al ajuste ilegal de los ingresos de funcionarios en los diferentes niveles, principalmente los decisorios.

Obviamente, estos críticos identifican un punto neurálgico del modelo. Al alejar la política, han con ello mismo, alejado de la gestión pública la capacidad de control ciudadano. Para no hablar de la función difusa hoy en día de los organismos de control (contralorías, tribunales de cuentas, de ética, jueces de la función pública, etc.), dado que muchas inversiones y activos del sector estatal se han transpuesto a los términos del derecho privado para ganar “agilidad”. Una somera revisión a las reseñas de los medios de comunicación y reportes periodísticos de los últimos 15 años, en diversas latitudes del mundo, nos evidencia la impresionante tendencia al incremento de la corrupción como fruto del maridaje abierto entre los negocios y las administraciones públicas (Stiglitz: 2003).

En suma: lejos estamos en la actualidad del optimismo que respiraban los promotores del NPM hace 15 ó 20 años. El tiempo transcurrido permite ciertamente hacer un balance y la mayor parte de sus ejecutorías son desastrosas. Aunque algunos de los autores mencionados reconocen mejoras en la llamada competitividad, inmediatamente matizan este punto enfatizando las consecuencias inopinadas, las “externalidades” negativas de la aplicación de estas políticas. En general, el Estado se ha desvertebrado —allí donde se siguieron sus doctrinas al pie de la letra— (léase: Argentina, Ecuador, África Ecuatorial, Bolivia, Colombia, Indonesia, Filipinas, entre otros; véase sobre este tema: Chossudovsky, 2004; Stiglitz, 2003) generándose impactos graves para los propios programas de desarrollo económico y la inserción en la globalización. Los países más exitosos en esta línea de acción son precisamente aquellos como Corea del Sur, Japón, los países escandinavos,

Alemania, Taiwán y los otros tigres asiáticos, en los que el Estado sigue siendo un actor económico de primer nivel. El ascenso meteórico de China continental es, por supuesto, un caso mucho más claro, si se quiere, de capitalismo de Estado, con la puesta en escena de un plan estratégico —soportado en la inversión pública a gran escala— para lograr un puesto de primera línea en la economía mundial.

Estos logros, en el marco de una exacerbada competencia entre los países y las corporaciones multinacionales, han dejado en claro la simplificación excesiva del discurso del NPM. Autores como Bob Jessop (1999) y Poulantzas (1973) advertían sobre la necesidad del Estado en las sociedades capitalistas desarrolladas para acometer, en el largo término, las tareas de la acumulación y la reproducción ampliada del capital. Ello se corrobora en la actualidad y tal fenómeno —en mi opinión— está en el centro de las rectificaciones por parte de los principales ideólogos del neomanagerialismo público.

De manera adicional, a sus efectos discutibles en la esfera económica, mencionemos sus impactos sobre la gobernabilidad, la estabilidad institucional, el aumento ya señalado de la corrupción, el desborde de la criminalidad del globalismo en la sombra (P. Lock, 2003). Estos factores se añan a las crisis sociales y al aumento incommensurable de la pobreza y la exclusión de clases, regiones y países. Aunque estos tópicos no entran en las sensibilidades del neomanagerialismo, salvo por sus efectos indirectos sobre la estabilidad institucional.

5. ENTONCES, ¿CUÁL ES LA FUNCIONALIDAD ACTUAL DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS?

La teorización contemporánea sobre la burocracia no es simplemente un dato histórico en la evolución de las Ciencias Sociales. Cada vez resalta la pertinencia de su completo y matizado análisis paradigmático, pues necesitamos capturar los trazos esenciales de tal fenómeno organizacional e institucional, imbuído de la racionalidad del capitalismo industrial y postindustrial, moderno y posmoderno.

No es este el lugar para rastrear y describir in extenso las consecuencias de

estas proposiciones y sus conexiones con la teoría weberiana⁵. Empero, quisiera retomar recientes interpretaciones del llamado fenómeno burocrático que, a mi juicio, resultan decisivas para responder la pregunta arriba señalada. La funcionalidad de las burocracias públicas —más allá de los topos clásicos del weberianismo— consiste primordialmente en un esquema de actuación tríptico.

MEDIACIÓN

Gestión burocrática

NEUTRALIDAD

IMPARCIALIDAD

5.1. NEUTRALIDAD E IMPARCIALIDAD

En primer término, ella posee, como ninguna otra forma organizacional, la capacidad de rendir de manera eficiente la tarea de mediación entre el Estado y la sociedad (incluido el mercado como realidad socioespacial de intercambio e interdependencias). En tal sentido, vale la pena diferenciar claramente estos tres términos del tríptico en mención.

Veamos a continuación las características de la mediación. Literalmente dicho, *mediar* significa ocupar un espacio de conectividad entre dos o más fuerzas sociales. Clásico caso: las oficinas e inspectores de asuntos laborales cuando se presentan conflictos entre patronos y sindicatos. O las agencias de protección del consumidor en otros ámbitos de conflicto. Estos son ejemplos que escojo de forma deliberada porque en ambos casos se supone la asimetría ontológica de la relación. Tienen mucho más poder en las sociedades capitalistas —por regla general— los patronos y productores que los trabajadores o los simples consumidores. Por lo tanto, cuando el Estado garantista de derechos media, generalmente lo hace para proteger los derechos potencialmente más vulnerables de la parte débil de la relación.

Es decir: no se trata de acciones basadas en el principio de neutralidad, sino en el de *imparcialidad*. En este principio, se encuentra la base legítima de la función pública. En tanto que la neutralidad puede equivaler a la indiferencia, y por supuesto, al *laissez faire* a la liberalización de las políticas. Las ideologías en boga hoy sobre la gobernanza, se apoyan con frecuencia en la neutralidad gubernativa dándole al Estado principalmente una asig-

nación de tareas, en tanto máxima instancia social de *coordinación*. Pero esta tarea —aunque posible y conveniente— no define la legitimidad de la existencia del Estado social de derecho.

La esencia de la burocracia gubernativa, su permanencia exitosa por más de un siglo desde que surgió el Estado moderno constitucional, estriba en esa función de mediación sin la cual las reglas de la concurrencia, la lógica misma del mercado como institución, se debilitan seriamente. Esa fue la clave del éxito del modelo de Estado empresarial. Este asumía la provisión de ciertos bienes y servicios a la sociedad sobre la base de una toma de posición política. Se suponía así la primacía del interés nacional-estatal a través de la monopolización de ciertas actividades productivas en recursos energéticos estratégicos, o en el campo de las comunicaciones, los servicios públicos domiciliarios, la industria de armamentos, etc.

Los fallos de las privatizaciones —extendidas más allá de las áreas típicamente empresariales del Estado— configuran una situación de crisis estructural en la medida en que el aparato estatal *pierde su relacionalidad de arbitraje y mediación universal*. Además, en el modelo hoy en auge del *partenariat* se hace del Estado “juez y parte”, quebrantándose así los principios universalistas y la propia equidad. Del mismo modo se abren las compuertas de la patrimonialización de lo público-estatal y, por ende, de la proliferación del dolo y la corrupción administrativa.

Es comprobable, ciertamente, la capacidad de las burocracias para transformar los fines sociales o públicos en finalidades corporativas. Pero, precisamente, como Weber lo senaló, el contrapeso a esta tendencia son los numerosos elementos de la juridización de la función gubernativa, que limitan —en el modelo clásico bien entendido— la discrecionalidad que sí da el NPM.

Así que, en fin de cuentas, con el neomanagerialismo se facilita mucho más la tendencia nociva al corporatismo. Además, porque el público-privado, al romper la función de arbitraje neutro, permite la captura del interés social por parte de los grupos económicos que establecen “alianzas estratégicas” con los gobiernos. Recuérdese aquí que la contratación administrativa es el principal dispositivo discrecional de corrupción, corporativismo burocrático

y, también, de favorabilidad asimétrica para los grupos de presión.

La juridización del Estado social de derecho se expresa en la creación de un espacio por el ejercicio eficaz, y no sólo retórico, de los derechos ciudadanos (Habermas, 1998). No es fácil, por supuesto, lograr que el Estado sea un árbitro neutral, que sus decisiones se den sin que las cartas del juego estén marcadas, teñidas de favoritismo. La sociología crítica americana (Wright Mills y otros), desde mediados del siglo pasado, abundó en demostraciones del poder de las elites y los grupos de presión sobre las decisiones de política y la asignación de recursos y beneficios.

En este sentido el análisis de la lógica burocrática en términos de políticas públicas subraya que, más allá de la autonomía interna y la capacidad de fijar iniciativas de política, los Estados —inevitablemente— deben responder a las demandas y presiones que provienen de la sociedad o de otros actores estatales o transestatales. Como en un prisma el Estado a través de sus decisiones y actuaciones refleja y expresa, al mismo tiempo, las correlaciones de fuerzas entre los distintos grupos sociales y los factores de poder que interactúan —en esquemas sistémicos— entre sí.

5.2. *DINÁMICAS INTERNAS EN LOS PROCESOS DE BUROCRATIZACIÓN*

Comienzo este punto recordando que la burocracia pública no es una totalidad uniforme, homogénea. Ella posee niveles o jerarquías claramente delimitadas. En general, una elite burocrática preside el proceso controlando las principales decisiones del aparato burocrático y actuando como un núcleo de enganche con el aparato propiamente político del Estado (presidencia y ministerios, gobiernos locales y regionales, parlamentos, etc.).

Dado que la burocracia constitucional asume sus funciones en una maraña de reglas imbricadas, el poder decisional autónomo no le pertenece. Ella es una ejecutora de las decisiones asumidas en la esfera política propiamente dicha. Su ontología, su razón de ser, la constituye el proceder técnico especializado de la implementación de las decisiones. La encuentra en su aterrizaje en el aparato ejecutor de tipo procedimental, anónimo, prefijado, etc.

En tiempos recientes, un fenómeno altamente comprobable en el mundo entero es la circularidad de la capa superior, entre el dominio managerial y el público. Así, un cuadro de alta responsabilidad político-administrativa está un tiempo en la empresa privada y luego transita a la dirección administrativa de lo público y viceversa. En parte porque el sistema de nominación es, a ese nivel, cada vez más discrecional y sometido al *lobbying*. O se transita desde la esfera de lo político a la dirección administrativa: el político profesional “aprende” a administrar en la práctica, de manera empírica, sólo para obtener beneficios de diverso tipo (asignación de recursos, manejos de las nóminas burocráticas, favorecimientos de causas electorales, regionales, etc.) Y por supuesto el *homo politicus* retorna a la política electoral con un *plus* que reivindica ante el electorado: es el advenimiento y puesta en escena de la “política gerencialista”.

En un segundo nivel del aparato burocrático encontramos la capa de funcionarios con saberes especializados, que configuran el corazón mismo del sistema burócratico. Son la clave de la permanencia y durabilidad de la memoria institucional, generalmente basada en los principios meritocráticos como ingreso por concurso universal (pruebas abiertas a quien cumpla los requisitos, en absoluto pie de igualdad formal); ascensos por méritos y antigüedad; relativa democratización en la toma de decisiones de tipo técnico (relación directa entre saber y poder).

Este es un nivel que tiende a fortalecerse en la medida en que las sociedades de comienzos de siglo son cada vez más complejas y abiertas. Inevitablemente ello obliga, demanda, la fuerza técnica del aparato. Este es un escenario donde las rectificaciones se presentan de manifiesto. Por ejemplo, en los EE.UU antes del 11 de septiembre de 2001 se había privatizado la seguridad aeroportuaria. Y en muchos países el colapso de servicios públicos claves que se han privatizado implica, ahora, una gran presión social —igual proveniente de las elites empresariales que no son directas beneficiarias de estos negociados— para su retorno al sector público.

Finalmente, en la base del sistema burocrático, se encuentran los empleados que desempeñan tareas mecánicas, operacionales, por llamarlos del mismo modo que a sus pares en el mundo laboral industrial y privado. Esta última capa tiende a ser cada vez menos importante por el doble cambio derivado de las reformas

neoliberales de adelgazamiento y reingeniería de los gobiernos; y, en segundo lugar, por el enorme impacto de las tecnologías: sistematización informática, estandarización de procedimientos, siendo reemplazados los burócratas de bajo rango por medios robóticos y analógicos.

La destrucción de las burocracias en este escalón es un fenómeno mundial prácticamente arrasador. Por supuesto, impactando duramente la capacidad gubernamental de absorber parcialmente las demandas de empleo de quienes llegan por vez primera al mundo laboral (lejos estamos de los buenos tiempos del keynesianismo que, al menos en este punto, no volverán). Las relaciones entre estos tres niveles son uno de los aspectos que merece amplio estudio en el sector público, para determinar las tendencias actuales en la interrelación de los mismos, y los grados de la posible democratización del proceso decisorial (Aktouf, 1991; Arellano y otros, 2003) en las acciones del gobierno.

5.3. EL FUTURO DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS

En estos momentos nos encontramos en la encrucijada de un gran debate sobre la suerte de las burocracias, donde el péndulo oscila entre grandes alternativas. El sentido de la acción política frente a las burocracias será: ¿fortalecerlas?, ¿destruirlas?, ¿transformarlas? Cuestiones derivadas son preguntas como: ¿qué tipo de trabajo han de desempeñar?, ¿bajo qué modalidades de control político y social se espera éstas rindan la función de concreción de los intereses sociales?

Esta discusión —aparte de sus componentes técnico-científicos— revela las preferencias ideológicas y morales de sus participantes. No hay, por ello, lugar para consensos sociales. Las tendencias neoliberales más radicales continúan su pregón en pro de la destrucción —hasta donde les sea posible— de las burocracias gubernamentales. Los sindicatos, buena parte de la izquierda política y del propio centro, consideran válida y necesaria la funcionalidad de las burocracias y su preservación a ultranza.

Empero, difícilmente encontramos defensores incondicionales del *statu quo*. Y ello porque las burocracias siempre han generado resistencias sociales. En cierta forma, los ciudadanos corrientes nos sometemos a su férula, a sus imperativos, muchos de los cuales se perciben como inadecuados, injustos, excesivos, etc. Además, no olvidemos que las burocracias —aún en las de-

mocracias liberales— no resultan de una emanación democrática. No elegimos a los funcionarios que las constituyen, a nuestras autoridades policiales y militares, a los cuerpos jurisdiccionales, etc.

De otro lado, la complejidad de las alternativas tiene igualmente relación con las áreas donde éstas se desempeñan, con los contextos culturales, históricos y sociales en los que han arraigado unos u otros modelos de gestión burocrática. Y, finalmente, están los conflictos de intereses, que son, en el fondo, los grandes propulsores de las políticas públicas respecto del fenómeno burocrático. La política se condensa a la manera de un cristal de luz prismática— en las luchas por el poder burocrático y en su instrumentalización relacional o contextual.

En lo que concierne al campo concreto de los discursos manageriales, podríamos sintetizar el estado actual del mismo señalando que el NPM ha perdido su capacidad de convocatoria y unificación dentro del universo de las comunidades académicas y científicas. Algunas evidencias he citado de ello en la sección anterior. Pero sigue siendo dominante a nivel de las agencias multilaterales y preside aún—ideológicamente hablando— los planes de ajuste del sector público. Como lo podemos comprobar al mirar los contenidos de estas políticas en el Canadá, México, Colombia y, parcialmente, en la propia Unión Europea. Obsérvense al respecto ciertas de las reglas de su constitucionalidad elaboradas con el influjo de la *third way* (Blair y Giddens y de V. Giscard D-Estaing).

El *establishment* se divide en la actualidad, revelando con sus posturas al respecto, la capacidad de los diversos sectores para actuar de manera estratégica. Un sector reconoce la necesidad de pensar en el largo plazo, puesto que los proyectos sociales y económicos requieren una definición coherente sobre el fortalecimiento del aparato del Estado y la burocracia a éste ligada. En ciertos contextos—primordialmente financieros y especulativos—, predominan las miradas de corto plazo, el rentismo inmedatista, que resulta generalmente ajeno a las preocupaciones ecológicas, a la sustentabilidad de un modelo de sociedad, a la calidad del trabajo de las burocracias—considerando a sus miembros como ciudadanos con legítimos derechos en su específico campo de actuación—. La suerte de las burocracias, desde luego, no depende de un sólo factor, el del poder establecido neoliberal. También concurren a la resultante tendencial los factores objetivos, tecnológicos, las megatendencias no decisionales de las

transformaciones sociales.

En lo que concierne a la transformación de la burocracia administrativa (Kallinikos, 2004), la experiencia que he analizado y vivido como consultor y agente de cambio organizacional en diversas organizaciones estatales en Colombia, así como una revisión sucinta de las experiencias documentadas y la literatura sobre el tema, me afirman en la convicción de que, en buena medida, la burocracia contemporánea mantiene rasgos comunes a los definidos por la teoría clásica.

En este orden de ideas, cabe resaltar que un Estado regulador como el que hoy en día se promueve implica, en forma cada vez más creciente, la adopción de numerosas reglas y principios de arbitraje de los conflictos entre los particulares y entre las diversas instancias del Estado, de tal forma que una hermenéutica legal cada vez más hipertrofiada implica la configuración de poderes burocráticos en campos tales como la justicia, las relaciones comerciales, los derechos de propiedad, etc.

Un fenómeno burocrático adicional consiste en que con los procesos de globalización y de interdependencia, ha surgido —con renovados bríos— una nueva burocracia internacional que se apoya estructuralmente en el declive de las soberanías nacionales estatales. Por supuesto me refiero al papel que juegan los organismos multilaterales tales como el Banco Mundial, FMI, BID, BIRE, OEA, el Parlamento Andino, etc.

Igualmente, en el sector público sigue siendo vigente la jerarquización y subordinación en líneas de mando y la división entre el ámbito decisonal o político y las esferas propias a la tecnocracia. Ésta, a su turno, ha ganado espacios de autonomía relativos derivados de lo que el gurú del Management, Peter Drucker, ha denominado “la sociedad del conocimiento”. Muchas de las actividades de la burocracia contemporánea tienen un alto nivel de sofisticación, el uso de instrumentales completos, de metarrelatos científicos, de lenguajes codificados y esotéricos, así como el manejo de una enmarañada red de intercambios entre las organizaciones en el espacio y en el tiempo (E. Varela, 2005a).

Finalmente —pero no por ello lo menos importante—, las dinámicas de la acción política, los procesos decisionales de las políticas públicas, son, en gran medida, influidas por las movilizaciones ciudadanas, el debate público, el papel del sindicalismo estatal, la visión influente de la academia, etc.

Estos procesos, aunque discurren por vías específicas en cada sociedad, se encuentran interconectados en red, por así decirlo. La suerte de las burocracias es por ello una de las cuestiones decisivas en las actuales derivas de la globalización de políticas.

La defensa del papel institucional de las burocracias, como necesarias mediadoras en la concreción de las demandas sociales y del interés público, ha vuelto a ganar —lentamente todavía— un lugar en los medios académicos (Du Gay, 2000; J. Kallinikos, 2004). Ello se refleja igualmente en el tono rectificatorio y matizado del actual discurso del *New Public Management*. Empero, el debate público y las ejecutorías reformatorias sobre las burocracias gubernamentales constituyen hoy en día uno de los temas más sensibles para el futuro del garantismo social del Estado de derecho en el proceso actual de mundialización.

El eje direccional de las políticas dominantes sigue vigente y tiende a su debilitamiento y/o desmonte. Allí no hay consenso alguno y la suerte de las burocracias públicas, su sobrevivencia dependerá: 1) de su funcionalidad estructural al sistema, 2) de su capacidad de defensa, y 3) de la legitimidad de la burocracia como una fuerza social reconocida y reclamada. Este punto se desprende de que la propia sociedad civil le otorgue a ésta un rol central como vehículo de democratización y freno a las arbitrariedades patrimoniales del rentismo financiero. Este último aspecto —sin desdeñar los primeros— es, en mi percepción, el eje de la continuidad de las burocracias gubernamentales en los tiempos por venir.

NOTAS

¹ Así, por ejemplo, en Colombia la principal crítica de los financistas de esta última ola tiene como blanco a la Constitución política redactada por una Asamblea Constituyente en 1991. En dicha legislación, el garantismo de los derechos sociales elevó al rango constitucional el gasto público social y las transferencias a los territorios subnacionales. En años recientes el Congreso, bajo el influjo del ideario neoliberal y de los organismos multilaterales, ha flexibilizado (es decir, recortado) la mayoría de estos rubros.

² En una crítica descarnada de tales excesos, afirma Stiglitz (2002a) que en numerosos países el efecto simple y directo fue el privilegiar “el desmantelamiento de los activos y no la creación de riqueza (implicando) el exagerado enriquecimiento de unos pocos individuos en tanto que las masas se veían empujadas a la pobreza atroz.”

³ Esta política, aunque aligera la “carga” del Estado central, que, en general, bajo el FMI es un garante de la deuda externa, implica una profundización de las diferencias entre las regiones ricas y las pobres. Se acentúan, por tanto, las tendencias inherentes al capitalismo de su desarrollo desigual (S. Amin, 1990).

⁴ Las puntualizaciones aquí formuladas suponen que el lector ha abordado los análisis sobre la relación público-privado que he desarrollado en los capítulos primero, tercero y sexto del presente libro.

⁵ Sobre Weber y la burocratización véase un análisis en un plano teórico en el capítulo 2, y en su dimensión socio-histórica en el apartado 3 del capítulo 3 del presente libro.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

BIBLIOGRAFÍA

- ADORNO, Theodor. "Dialéctica negativa". Madrid: Taurus. (1989)
- AKTOUF, Omar. "La stratégie de l'Autruche". Montréal: ECOSOCIE-TE. (2002)
- . "Adhésion et pouvoir partagé". Dans Gérer et Comprendre, Annales Des Mines. (1991)
- ALBERT, Michel. "Capitalisme contre capitalisme". Paris : Ed. du Seuil. (1991)
- ALBI, Emilio. "Público y Privado - un acuerdo necesario". Barcelona: Ariel. (2000)
- ALTHUSSER, L. "Para leer El Capital". México: Siglo XXI. (1982)
- ALLAIRE, Yvan y FIRSIROTU, Mihaela E. "Les fondements stratégiques du phénomène de mondialisation". En : Revue internationale de Gestion, Montréal, Vol 15, No 3, Sept. (1990)
- ARELLANO, David y Otros. "Retos de la Profesionalización de la Función Pública". Caracas-Venezuela, CLAD. (2003).
- ARENDT, Hannah. "Los orígenes del totalitarismo". Madrid: Alianza. (1976)
- . "La condición Humana". Barcelona: Paidós. (1993)
- ARIES, Philippe y DUBY Georges (compiladores). "Historia de la vida privada". Argentina: Editorial Taurus. (1990)
- AUBERT, Nicole y GAULEJAC, Vincent. "El coste de la excelencia - ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?". Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. (1991)
- BAKUNIN, Mijail A. "Escritos de filosofía política". Barcelona, Ediciones Altaza. (1994)
- BANCO MUNDIAL. "World development report". New York. (1991)
- . "Poverty". New Cork. (1990)
- BARBERO, Martín Jesús. "Pre-textos -Conversaciones sobre la comu-

nicación y sus contextos”. Cali: Ediciones Universidad del Valle. (1995)

BARZELAY, Michael. “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”. En Revista del CLAD -Reforma y Democracia - Caracas, pps. 7-66. (2001). <http://www.clad.org.ve/reforma.html>

BAYARDT, J. F. “Le Pidgin de la Societé civile”. Paris: ALTERNATIVES ECONOMIQUES, No 190, Marzo. (2001)

BECK, Ulrich. “Pouvoir et Contre - Pouvoir a la ère de la Mondialisation”. Paris: Flammarion. (2003)

BERTRAND, Badie. “Un mundo sin soberanía. Estados entre artificio y responsabilidad”. Colombia: Tercer Mundo Editores. (2000)

BELTRAME, Pierre. “Los sistemas fiscales”. Barcelona: Ediciones Oikos - tau. (1977)

BERGER, Peter L. y LUCKMANN Thomas. “La construcción social de la realidad”. Buenos Aires: Amorrortu Editores. (1968)

BETTELHEIM, Charles. “The great leap backward”. New York: Monthly Review Press. (1978)

BHARO, Rudolf. “La Alternativa- Crítica del Socialismo realmente existente”. Barcelona: Ediciones Materiales. (1979)

BOBBIO, Norberto. “Estado Gobierno y Sociedad -la gran dicotomía de lo público y lo privado”. México. FCE. (1998)

———. “El futuro de la democracia. México: F.C.E. (1994)

BODINO, Jean “Los seis libros de la república”. Barcelona: Orbis. (1987)

BOLIVAR, Simón. “Obras completas”. Caracas: LECUNA V. (compilador). (1951)

BOURGOIS, Bernard. “La pensée politique de Hegel”. París: P.U.F. (1969)

BOZEMAN, Barry. “La gestión pública. Su situación actual”. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. (1998a)

———. “Todas las organizaciones son públicas”. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. (1998b)

BRADING, David. “De la monarquía católica a la república criolla, 1492 - 1867”. Mexico: F.C.E. (1991)

BRAUDEL, Ferdinand. “The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II”. Berkeley: Univ. of Cal. Press. (1966)

BUCHANAN, Allen. “Efficiency arguments for and against the market” In: “Ethics efficiency and the market”. New York: Rowman and Allan Held. (1985)

CALHOUN, Craig. “Habermas and the public sphere”. Cambridge: MIT Press. (1992)

CÁRDENAS, Jorge Hernán. “Alcances y razón de ser de la privatización”. Bogotá: Economía Colombiana. No. 236, pag. 33-42, Julio-Agosto (1991)

CARLYLE, A. J. "La libertad política- Historia de su concepto en la edad media y en los tiempos modernos". México: F.C.E. (1942)

CARMAGNANI, Marcello. "Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911", México: FCE, 1994.

———. "Estado y sociedad en América latina 1850-1930". Barcelona: crítica. (1984)

CARRACEDO RUBIO, José. "Paradigmas de la política - Del Estado justo al Estado legítimo". España: Editorial Anthropos. (1990)

CARRILLO, Jorge e IRANZO Consuelo. "Calificación y competencias laborales en América Latina". En: "Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo", DE LA GARZA T. Enrique (comp.). México: Fondo de Cultura Económica. (2000)

CASSIRER, Ernest. "El mito del Estado". México: F.C.E. (1945)

CASTRO CARVAJAL, Beatriz (editora). "Historia de la vida cotidiana en Colombia". Bogota: Norma. (1996)

CEPAL (Comisión económica para la América Latina-ONU). "Panorama social de América Latina". Santiago de Chile: Agosto (2003)

CERRONI, U. "La libertad de los modernos". Ediciones Martínez Roca. Barcelona. (1972)

———. MILIBAND, R. et al. "El Derecho y el Estado". Barcelona: Ediciones Oikos Tau. (1969)

COLMENARES, Germán. "Región-Nación. Problemas de poblamiento en la época colonial". Medellín: Revista de la Universidad Nacional. (1991)

———. "La ley y el orden, fundamento profano y fundamento divino", Bogotá: B.B.B.R., No22, 1990.

———. "Historia económica y social de Colombia". Bogotá: La carreta. (1978)

CORTINA Adela y otros. "Ética de la Empresa". Madrid: Editorial Trotta. (1994)

CROZIER, Michel. "Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio". México: Fondo de Cultura Mixto, Segunda edición. (1992)

———. "Le phénomène bureaucratique". Paris: ed. de seuil. (1964)

CUNILL GRAW, Nuria. "Repensando lo público a través de la sociedad - Nuevas formas de gestión pública y representación social". Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, y Nueva sociedad. (1997)

CURRIE, Lauchlin. "Los objetivos del desarrollo la política urbana en un marco macroeconómico". Bogotá: Cuadernos de economía, Universidad Nacional de Colombia. (1993)

CHENERY, Hollis y MONTEK Ahluwalia S. "Redistribución con crecimiento". Madrid: Editorial Tecnos. (1976)

CHILD, Jorge, RESTREPO Darío, VARGAS Alejo et al. "Rompiendo la corriente: un debate al neoliberalismo". Bogotá: CEIS. (1992)

DAHL, Robert. "Un prefacio a la teoría democrática". Bogotá: cerc. (1988)

- . “La democracia y sus críticos”. Barcelona: Paidós. (1992)
- DAVILA, Carlos. “Teorías organizacionales y Administración. Enfoque crítico”. Bogotá: Editorial interamericana. (1985)
- DE EZPELETA, José; INCLAN, Joaquín y otros. “Comunicación de la real audiencia de Santafé para conservar la tranquilidad del Virreynato”. 30 de Marzo de 1776. En: “documentos para la historia de la vida pública del libertador” (José Félix Blanco - Compilador). Caracas: imprenta de la opinión nacional 1875, Tomo I, Pág. 275.
- DE LA GARZA T, Enrique. “La flexibilidad del trabajo en América Latina”. En la compilación: “Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo”. México: Fondo de Cultura Económica. (2000)
- DE LEON, Peter y GREEN T., Mark. “Cowboys ant the New Public Management- Political Corruption as a Harbinger”. Denver: U de Colorado. (2000)
- DE POMBO, Lino. “Memorias del secretario del interior al Congreso de 1836”. En: “Administraciones de Santander”, Vol. V, Pág. 77.
- DELLA VOLPE, G. “Rousseau y Marx”. Barcelona: Ediciones Martínez Roca. (1975)
- DEWEY, John. “El público y sus problemas”. Buenos Aires: ágora. (1958)
- D’HONDT, Jacques. “Hegel filósofo de la historia viviente”. Buenos Aires: Amorrortu, s.f. (ed. original francesa, 1966)
- DILTHEY, Wilthey. “Hegel y el idealismo”. México: F.C.E. (1978)
- DIMOCK Marshall Eduard y DIMOCK, Gladis. “La administración pública”. Madrid: Editorial Hispanoamericana. (1967)
- DOMBOIS ,Rainer y PRIES, Ludger. “Relaciones laborales entre Estado y Mercado- Sendas de transformación en América Latina”. Caracas: Nueva Sociedad. (2000)
- DONAHUE, John D. “La decisión de privatizar - Fines públicos y medios privados”. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. (1991)
- DOUGLAS, Mary y BARON, Isherwood. “El mundo de los bienes - Hacia una antropología del consumo”. México: Grijalbo. (1990)
- DRUCKER, Peter F. “La sociedad postcapitalista”. Bogotá: Grupo Editorial Norma. (1994)
- . “Gerencia para el futuro: El decenio de los 90 y más allá”. Bogotá: Editorial Norma. (1993)
- DU GAY, Peter. “In praise of Bureaucracy- Weber-Organizations- Ethics”. London: Sage publications. (2000)
- DURKHEIM, Emile. “La división del trabajo”.
- DUVERGER, Maurice. “Les parties politiques”. Paris: Libraire Armand Colin. (1951)
- DWORKIN, Ronald. “Los derechos en serio”. Barcelona: Ariel. (1995)
- ECHAVARRIA, OLÓZAGA, Hernán. “Macroeconomía y partido liberal”. Bogotá: Fondo Editorial Legis. (1994)
- Edición inglesa: “The Human Condition”. Chicago: U of Chicago Press. (1958)

- ELIAS, Norbert. "La sociedad cortesana". Madrid: F.C.E. (1993)
- ELSTER, Jon. "Justicia local: De que modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias". Barcelona: Editorial Gedisa. (1994)
- EME, Bernard. "Les associations ou les tourments de l'ambivalence". En: Association, démocratie et société civile. Paris : La découverte- Mauss. (2001)
- EVANS, Peter. "Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy". Lisboa: VII Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. (2002)
- FETSCHER, Iring. "Marxismo y burocracia". Bogotá: Revista ECO, tomo X/5. (1965)
- FEUERBACH, L. "La esencia del Cristianismo". La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. (1976)
- FINDLAY, J. N. "Hegel - A re-examination". London: George Alien Unwin, Ltd. (1958)
- FISK, Milton. "El papel de los intelectuales en el cambio social". Cali: Praxis filosófica, No 2, pag. 87-99, Marzo. (1992)
- _____. "The state and the justice". Cambridge: U. P. (1989)
- FOUCAULT, Michel. "Sécurité, territoire, Population". Paris: Gallimard-Seuil. (2004a)
- _____. "Naissance de la Biopolitique". Paris : Gallimard Seuil (2004b)
- _____. "La verdad y las formas jurídicas". Barcelona: Paidós. (1991)
- _____. "Tecnologías del yo - Y otros textos afines". Barcelona: Paidós. (1990)
- _____. "Vigilar y castigar". México: F.C.E. (1978)
- _____. "Histoire de la folie a la age clasique". Paris. (1962)
- FREUND, Julien. "L'essence de la politique". Paris: Editions Dalloz. (2004). Ed original (1965).
- _____. "Etudes sur Max Weber". Paris: Librairie Droz. (1991)
- FRIEDE, Juan. "El indio en la lucha por la tierra". Bogotá: s.e. (1974)
- FRIEDMAN, Milton y Rose. "Libertad de elegir". Barcelona: Ediciones Orbis. (1983)
- _____. "Essays in Positive Economics". Chicago: The University of Chicago Press. (1966)
- FUKUYAMA, Francis. "El fin de la historia y el último hombre". Bogotá: Planeta. (1992)
- _____. "Respuesta a mis críticos". Washington: Revista Facetas, No 4. (1990)
- GALBRAITH, John Kenneth. "L'économie en perspective- Une histoire critique". Paris: Ed Seuil. (1989)
- GARRIDO, Margarita. "Reclamos y representaciones. Variaciones sobre

la política en el Nuevo Reino de Granada. 1770-1815". Bogotá: Banco de la República. Vol. III, Pág. 34-35. (1993)

GENEREUX, Jacques. "Les vraies lois de l'Economie". Paris: Editions du Senil. (2001)

GIDDENS, Anthony. "El capitalismo y la moderna teoría social". Barcelona: Labor. (1985)

GOFFMAN, Edwin. "Relaciones en público-Microestudios del orden público". Madrid: Alianza Editorial. (1969)

GONZALEZ, Gustavo y OGLIASTRI Enrique (compiladores). "La gerencia pública: ¿asunto privado? gerencia privada, asunto público". Bogotá: Tercer mundo editores. (1995)

GRAMSCI, A. "Obras de A. Gramsci". México: Juan Pablos Editor. (1975)

Gran problema social de fin de siglo. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. (1994)

GUERRERO, Omar. "Del Estado gerencial al Estado cívico". México: Miguel Angel Porrua, Universidad Autónoma del Estado de México. (1999)

———. "La teoría de la administración pública". México: Harla. (1986a)

———. "La administración pública del Estado capitalista". México: Halar. (1986b)

GUINLE, F. J. "Reflexions sur l'état hegelienne". En: Etudes Philosophiques. Bruselas. (1979)

HABERMAS, Jürgen. "Historia y crítica de la opinión pública". Barcelona: G. GILL. (1982) (Ed original, 1962)

———. "The Structural transformation of the Public sphere- An inquiry into a category of bourgeois society". Cambridge: MIT Press. (1995)

HAFSI, Taieb y JORGENSEN, Jan J., " L'état en mutation: désinventir pour mieux agir". Montreal: Revue internationale de Gestion, Vol 15, No 3, Sept. (1990)

HALL, Richard. "Organizaciones estructura y proceso". Londres: Prentice-Hall International. (1983)

HANSEN, Alvin H. "Guía de Keynes". New York: Editorial MacGraw Hill. (1974)

HARING, C. H. "El imperio hispánico en América". Buenos Aires: Peuser. (1958)

HAYEK, Friedrich V. "La fatal arrogancia, los errores del socialismo". Madrid: Editorial Elnion. (1990)

———. "Camino de servidumbre". Madrid: Revista de derecho privado. (1950)

HECKSCHER, C. y DONNELLON, A. "The Post-bureaucratic Organization: New perspectives on Organizational change". Thousand Oaks, CA: SAGE. (1994)

HEGEL, G. W. F. "Lecciones de Filosofía de la historia". Barcelona: SARPE. (1986)

- . “Fenomenología del espíritu”. México: F.C.E. (1977a)
- . “Le droit, le moralité et la politique” (esseques choises). Paris: PUF. (1977b)
- . “La filosofía del derecho”. Buenos Aires: Claridad. (1966)
- HELD, David, MC GREW, Anthony, GOLDBLATT, David, PERRATON, Jonathan. “Global Transformations - Politics, Economics and Culture”. Stanford University Press. (1999)
- . “La democracia y el orden global - Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”. Barcelona: Paidós. (1995)
- HILFGERDING, Rudolf. “El capital financiero”. Madrid: Tecnos. (1985)
- HIRSCHMAN, Albert. “The strategy of economic development”. London: Yale University Press. (1958)
- HOBBS, Thomas. “The Leviathan”. London: Penguins B. (1962)
- HOBBSAWM, Eric. “Las revoluciones burguesas”. Barcelona: Guadarrama. (1980)
- HUILZINGA, Johan. “El otoño de la Edad Media”. Madrid: Alianza. (1979)
- HYPPOLITE, Jean. “Génesis y estructura de la Fenomenología del Espíritu de Hegel”. Barcelona: Herder. (1996a)
- . “Lógica”. Barcelona: Herder. (1996b)
- JARAMILLO URIBE, Jaime. “Ensayos de historia social”. Bogotá: Tercer mundo. (1989)
- . “Nación y región en los orígenes del Estado Nacional en Colombia”. En: “Problemas de la formación del Estado y la Nación en Hispanoamérica”. Bonn: Internationes. (1984)
- . “El pensamiento colombiano en el siglo XIX”. Bogotá: Temis. (1982)
- JARAMILLO VELEZ, Rubén. “Ideas para una Historia Universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia”. Madrid: Editorial Tecnos. (1987)
- . Diciembre de 1784. Traducción. Bogotá: Argumentos, Nos. 14-17. (1986)
- JELLINEK, G. “Teoría general del Estado”. Buenos Aires: Albatros. (1970)
- JESSOP, Bob. “Desarrollos recientes en la teoría del Estado- Enfoques, problemas, agendas”. Bogotá: Siglo del Hombre- Universidad Nacional. (1999)
- JORDA, Henri. “Travail et discipline. De la manufacture á l’entreprise intelligente”. Paris: L’HARMATTAN. (1999)
- KALMANOVITZ, Salomón. “Economía y Nación - Una breve historia de Colombia”. Bogotá: Siglo XXI, U. Nacional, Cinep. (1988)
- KALLINIKOS, Jannis. “The Social Foundations of the Bureaucratic Order”. London: ORGANIZATION, Sage Publications, Volume 11 (1), pag. 13-36. (2004)
- KAMERMAN, B. Sheila y KAHN, Alfred (compiladores). “La privati-

zación y el Estado benefactor”. México: F.C.E. (1993)

Kant Immanuel. “Respuesta a la pregunta ¿Qué es la Ilustración?”. *Berlinische Monatsschrift*,

KAPLAN, Marcos. “La formación del Estado nacional en América latina”. Buenos Aires: Amorrortu. (1969)

KERNAGHAN, Kenneth. “The post-bureaucratic organization and public service values”. London: INTERNATIONAL REVIEW OF MANAGEMENT SCIENCES, Sage Publications, Vol. 66, Pág. 91-104. (2000)

KEYNES, John M. “Ensayos sobre intervención y liberalismo”. Barcelona: Orbis. (1988)

———. “Teoría general de ocupación el interés y el dinero”. México: F.C.E. (1943)

LAÏDI, Zaky. “La Grande Perturbation”. Paris: Flammarion. (2004)

LANGE, Oscar y TAILOR Fred M. “Sobre la teoría del socialismo”. Barcelona: Ediciones Ariel. (1970)

LARSON, Brooke. “Explotación y economía moral en los Andes del sur- hacia una reconsideración crítica”. Bogotá: Historia crítica No. 6. (1992)

LAVAL, Christian. “L’ambition sociologique”. Paris: Éditions la Découverte/ M.A.U.S.S. (2002)

LEAL, Francisco. “Estado y política en Colombia”. Colombia: Editorial Siglo XXI. (1989)

LEBRET, J. C. “Misión economía y humanismo sobre las condiciones del desarrollo de Colombia”. Bogotá: Editores Acolita. (1958)

LEVINE, Barry (compilador). “El desafío neoliberal”. Bogotá: Norma. (1992)

LIEVANO AGUIRRE, Indalecio. “BOLIVAR”. Bogotá: Oveja Negra. (1983)

LINDBLOM, E. C. “Democracia y sistema de mercado”. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. (1999)

LOCK, Peter. “Transformaciones de la Guerra- Hacia la dominación de la violencia reguladora”. Cartagena: Foro social mundial. (2003)

LOCKE, John. “Segundo tratado sobre el gobierno civil”. Madrid: Alianza Editorial. (1990)

LOPEZ CALERA, Nicolás. “Yo el Estado - Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado”. Madrid: Editorial Trotta. (1992)

LOW, MURTRA, Enrique y GOMEZ RICARDO, Jorge. “Teoría fiscal”. Bogotá: ediciones Universidad Externado de Colombia. (1996)

LOWITH, Kart. “De Hegel a NIEZSTCHE”. Buenos Aires: Sudamericana. (1974)

LUHMANN, Niklas. “Poder”. Madrid: Anthropos. (1995)

LYNCH, John. “Hispanoamérica 1750- 1850- ensayos sobre la sociedad y el Estado”. Bogotá: U. Nacional. (1987)

MACPHERSON, C. B. “La teoría política del individualismo posesivo”. Barcelona: Editorial Fontanella. (1979)

MAESTRE ALFONSO, Juan. "El tratamiento del componente indígena en el derecho constitucional americano". Barcelona: Boletín americanista No. 32. (1982)

MAILA, Joseph. "La notion de interet general dans la penseé musulmane". En la compilación: "Essai historique sur l interet general". Paris: Ed Karthala. (1996)

MAJONE, Giandomenico. "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas". México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. (1997)

MANCUR, Olson. "La lógica de la acción colectiva- Bienes públicos y la teoría de grupos". México: Editorial Limosa. (1992)

MAPPA, Sophia (comp). "Essai historique sur l intérêt général". Paris: Ed Karthala. (1996)

MARCUSE, Herbert. "L'homme unidimensionnel: essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée". Paris: Les Éditions de Minuit. (1968)

———. "Razón y revolución Hegel y el surgimiento de la teoría social".

MARCHENA FERNÁNDEZ, Juan. "Ejército y milicias en el mundo colonial americano". Madrid: Editorial MAPFRE. (1992)

MARX, Kart. "Crítica a la filosofía del derecho estatal de Hegel". En: Escritos de Juventud. México: Fondo de Cultura Económica. (1971)

———. y ENGELS Federico. "Obras fundamentales". México: F.C.E.

———. "El 18 brumario de Luis Bonaparte". Pekín: Ed. en lenguas extranjeras. (1978)

MASUR, Gerhard. "Simón BOLIVAR". Bogotá: Círculo. (1984)

McLUHAN, Marshall. "La galaxia Gutemberg". Barcelona: Planeta. (1986)

MEDELLIN TORRES, Pedro. "La reforma del Estado en América latina". Bogotá: Editorial Presencia. (1991)

MILIBAND, R. "Marxism and Politics". London: Oxford Press. (1977)

MILL STUART, John. "Sobre la libertad, el utilitarismo". Barcelona: Editorial Orbis. (1971)

MINTZBERG, Henry. "Le pouvoir dans les organisations". Paris: éditions d'organisations (1986)

MOE, Ronald. "Explorando los límites de la privatización". En la compilación: Clásicos de la Administración Pública, SHAFRITZ Jay y HYDE Albert (comp). México: Fondo de Cultura Económica. (1999)

MOLINA, Gerardo. "Las ideas liberales en Colombia", Bogotá: Tercer Mundo. (1981)

MONTHLY REVIEW, "Publicación socialista independiente". New York.

MONZON ARRIBAS, Cándido. "La opinión pública: teorías, concepto y métodos". Madrid: Editorial Tecnos. (1990)

MORGAN, Gareth. "Imágenes de la organización". México: Ediciones Alfaomega. (1991)

MORSTEIN MARX, Fritz. "Las funciones sociales de la administración pública". Barcelona: Sarpe. (1984)

MOUSSAOUI, A. "La notion de l'intérêt général en Algérie". En la compilación: "Essai historique sur l'intérêt général". Paris: Ed. Karthala. (1996)

MOUZELIS, Nikos. "Organización y Burocracia". Madrid: Ediciones 62. (1991)

NEGRI Tony y HARDT, Michael. "Multitude- Guerre et démocratie a l'age d'Empire". Montréal: Boreal. (2004)

NIETO ARTETA, Luis E. "Economía y cultura en la historia de Colombia". Bogotá: Librería Siglo XX. (1942)

———. "Ensayos históricos y sociológicos". Bogotá: Colcultura. (1978)

NIOCHE, Jean Pierre. "Ciencia Administrativa, Management Público y análisis de las políticas públicas". En la compilación: "Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas". Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Septiembre. (1996)

NOZICK, Robert. "La naturaleza de la nacionalidad". Barcelona: Paidós. (1995)

———. "Anarchie, State and Utopia". New York: Basic Books. (1974a)

———. "State, Anarchy utopia". New York: Basic Books. (1974b)

OCAMPO, José Antonio. "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia". Bogotá: Análisis político, U. Nacional, No 17, Pág. 5-40, Septiembre. (1992)

OCAMPO LÓPEZ, Javier. "El proceso ideológico de la emancipación en Colombia". Bogotá: Ediciones Presencia. (1991)

OLSEN, P. Johan. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy". Madrid: IX Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. (2004)

OLSON, Mancure. "Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas". Siglo Veintiuno de Argentina Editores. (2001)

OSBORNE, D. y GAEBLER, T. "Reinventing Government". New York: Addison-Wesley. (1992)

OSLACK, Oscar (Compilador). "Teoría de la burocracia estatal". Buenos Aires: Paidós. (1984)

OSPINA BOZZI, Sonia. "Evaluación de la gestión pública: Conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano". Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 19, Pág. 89-122, Febrero. (2001)

OTS-CAPDEQUI, José M. "Instituciones de Gobierno del Nuevo reino de Granada durante el Siglo XVIII". Bogotá: U. Nacional. (1950a)

———. "El Estado español en las indias". México: F.C.E. (1950b)

———. "Nuevos aspectos del siglo XVIII español en América". Bogotá: U. Nacional. (1948)

OVEJERO, Lucas Félix. "La política de la desconfianza -límites de la

concepción liberal de las políticas públicas”. En la revista: “AGENDA: Ética, economía y políticas públicas”, No. 2. Bogotá: Tercer Mundo Editores, octubre 1999 - mayo 2000

PADGEN, Anthony. “El final del imperio: Simón BOLIVAR y la república liberal”. En: “El liberalismo como problema”. (comp.). Caracas: Monte Avila eds. (1991)

PAZ, Octavio. “El ogro filantrópico”. Barcelona: Editorial Seix Barral. (1983)

PEEMANS, Jean Philippe. “Revoluciones industriales, modernización y desarrollo”. Bogotá: Historia crítica, U de los Andes, No 6, Pág. 15-34, Enero- Junio. (1992)

PEREZ, Juan Pablo. “Globalización, riesgo y empleabilidad”. Caracas: NUEVA SOCIEDAD, No 184, Marzo-Abril (2003)

PETERS, B. Guy. “Institutional theory in political science- The New Institutionalism”. New York: Continuum. (2001)

———. “La política de la burocracia”. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. (1999)

PINSON, Jean Claude. “Hegel, le Droit et le libéralisme”. Paris: PUF. (1989)

POPPER, K. “The Open Society and it’s enemies”. London: Oxford Press. (1974)

PORTELLI, H. “Gramsci y el Bloque histórico”. México: Siglo XXI. (1979)

POULANTZAS, Nikos. “Political Power and Social Class”. New York: The Free Press. (1973)

POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul. “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”.

PRICE, Vicent. “La opinión pública - Esfera pública y la comunicación”. Barcelona: Ediciones Paidós. (1991)

PRZEWORSKI, Adam. “Democracia y mercado”. Cambridge: Ediciones organización Editorial de la universidad de Cambridge. (1991)

RAWLS, John. “A Theory of Justice”. Oxford: University Press. (1971)

RESCHER, Nicholas. “Welfare the social issues in philosophical perspective”. U. Pittsburg. (1972)

RIFKIN, Jeremy. “The Age of Access”. New York: Penguins Books. (2000)

———. “El Fin del Trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era”. Barcelona: Editorial Paidós. (1994)

ROMERO, José Luis. “Latinoamérica: las ciudades y las ideas”. México: Siglo XXI. (1976)

ROTH A, Noel. “Introducción para el análisis de Políticas Públicas”. Cali: Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, No 30, Págs. 113-128, Diciembre. (2003)

———. “Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación”. Bogotá: Ediciones Aurora. (2002)

ROUSSEAU, J. J. “Discurso sobre la economía política”. Madrid: Editorial Tecnos. (1985)

———. “Du contrat social, Editions Sociales”. Paris. (1978)

———. “Discours sur l’origine et les fondements de l’inégalité parmi les hommes”. Paris: Editions sociales. (1971)

———. “Ouvres”. Paris: Garnier. (1958)

RUBIN, Isaias. “Ensayos sobre la teoría marxista del Valor”. Buenos Aires: Cuadernos de Pasado y Presente. (1977)

RUBIO CARRACEDO, José. “Paradigmas de la política- Del Estado justo al Estado mínimo”. Barcelona: Anthopos. (1990)

RYAN, Alan; TUGENDHAT, Ernesto y otros. “El liberalismo como problema”. Caracas: Editores Monte Ávila. (1991)

SALAZAR VARGAS, Carlos. “Políticas Públicas”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. (1999)

SANTANA, L. Rabell y NEGRON PORTILLO, M. “Reinventing government: Nueva retórica, viejos problemas”. Caracas: Revista del CLAD No. 6. (1996)

SARMIENTO ANZOLA, Libardo. “El paquete social del neoliberalismo”. Bogotá: FORO, No 20, Pág. 4-19, Mayo (1993)

SAVATER, Fernando. “Para la anarquía y otros enfrentamientos”. Barcelona: Ediciones Orbis. (1984)

SCHMITT, Carl. “Teoría de la Constitución”. Madrid: Editorial Alianza. Universidad textos. (1988)

———. “La dictadura”. Madrid: Alianza. (1985)

SENNETT, Richard. “La corrosión del carácter”. Barcelona: Anagrama. (2000)

———. “El declive del hombre público”. Barcelona: Península. (1979)

SHAW, G. K. “Introducción a la teoría de la política macroeconómica”. Madrid: Ediciones icf. (1974)

SIMEON, J. P. “La démocratie selon Rousseau”. Paris: Editions du Seuil. (1976)

SIMON, A. Herbert. “Administrative Behaviour- A study of decision making processes in administrative organizations”. New York: The Free Press. (1997)

SPINOZA, B. “The chief Works of Spinoza”. New York: Dover Publications. (1959)

STIGLITZ, J. “Quand le capitalisme perd sa tête”. Paris: Fayard. (2003)

———. “El malestar en la globalización”. Bogotá: Editorial Taurus, S.A. (2002a)

———. “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”. Caracas: En Revista del CLAD: *Reforma y Democracia*, No. 22, Pág. 7-68. (2002b)

STUART, Hampshire. “Spinoza”. London: Penguins Books. (1962)

SUNKEL, Osvaldo. “Auge, crisis y renovación del Estado”. Bogotá:

FORO, No 20. Pág. 77-94, Mayo. (1993)

TALMON, Y. "Los orígenes de la democracia totalitaria".

TENZER, Nicolas. "La sociedad despolitizada". Barcelona: Paidós. (1991)

TEXIER, J. "Gramsci". Barcelona: Grijalbo. (1973)

THOMPSON, E. P. "Tradición, revuelta y consciencia de clase". Barcelona: Crítica. (1979)

TULLOCK, Gordon. "Necesidades privadas y medios públicos. Análisis económico del nivel deseable de intervención pública". Madrid: Ediciones Aguilar. (1974)

URRUTIA MONTOYA, Miguel. "Posibilidades de privatización en Colombia". Bogotá: Economía Colombiana, No 236, Pág. 18-32, Julio-Agosto. (1991)

VALLESPIN, Fernando. "Nuevas teorías del contrato social: Rawls, Nozick y Buchanan". Madrid: Alianza. (1985)

VARELA B, Edgar. "La soberanía transformada". En proceso editorial. (2005a)

———. "La Mercantilización de lo Público y otros ensayos sobre Gestión y Políticas Públicas". Cali: Facultad de Administración, Universidad del Valle. (2005b)

———. "Mercantilización de lo Público". Barcelona: INSTITUCIONES Y DESARROLLO, Nos: 13 y 14, Diciembre (2003)

———. "La Transformación de la burocracia pública: Una perspectiva crítica del proceso de reforma del Estado en América Latina 1980-2001". Barranquilla: Universidad del Norte. Pensamiento & Gestión No. 12, Junio. (2002)

———. "Empresarios del Terror". (1997)

———. "La crisis de la civilidad en Colombia". Cali: Centro editorial U del Valle. (1995)

———. "La cultura de la violencia en Colombia el siglo XIX". Cali: Imprenta departamental. (1990)

VARGA, E. "Essais sur l'économie politique du capitalisme". Moscú: Editorial Progreso. (1962)

VICO, G. "Una nueva ciencia sobre la naturaleza común de las naciones". México: Aguilar. (1964)

VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO Fabio (compiladores). "Colombia: el despertar de la modernidad". Bogotá: Carvajal. (1991)

WEBER, Max. "Economía y sociedad" (dos Vols.). Bogotá: F.C.E. (1985)

———. "La ética protestante y el espíritu del capitalismo". Barcelona: Ediciones Orbis S.A. (1985)

WEFFORT, Francisco. "Los dilemas de la legitimidad política". Bogotá: FORO, No 10, Sept. (1989)

- WEIL, Eric. "Hegel et L'état". Paris: J. VRIN. (1985)
- . "Problemès Kantians". Paris: J. VRIN. (1982)
- WEINTRAUB, Jeff. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction". En el libro: "Public and Private in Thought and Practice - Perspectives on a Grand Dichotomy". Chicago: The University of Chicago Press. (1997)
- WIEACKER, F. "Historia del derecho privado de la Edad Moderna". Madrid: Aguilar. (1957)
- WILGUS, A.C. "Colonial Hispanic America" (compilador). New York: Russell and Russell. (1963)
- WITTFOGEL, Karl. "El despotismo oriental - Estudio comparativo del poder totalitario". Madrid: Guadarrama. (1966)
- WOLFE, Alan. "Public and Private in Theory and Predicament of Private Life at the End of the Twentieth Century". En el libro: "Public and Private in Thought and Practice - Perspectives on a Grand Dichotomy". Chicago: The University of Chicago Press. (1997)
- WORLD BANK GROUP. "Governance and Public sector Reform sites". www.worldbank.org public sector 2-52 (Web consultada en Noviembre del 2004)
- ZULETA, Estanislao. "Para una concepción positiva de la democracia". En la compilación: "Derechos humanos y modernidad", MARTINEZ Carlos A. y VARELA Edgar. Cali. (1989)



Programa ditorial

Ciudad Universitaria, Meléndez
Cali, Colombia

Teléfonos: (+57) 2 321 2227
321 2100 ext. 7687

<http://programaeditorial.univalle.edu.co>
programa.editorial@correounivalle.edu.co

i Si gu e n o s !



programaeditorialunivalle