

Lo privado *versus* lo público la Administración Pública entre Escila y Carabdis

Omar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

Dentro del pensamiento político y social de Occidente, la diferenciación entre lo público y lo privado ocupa un sitio relevante, sobre todo a partir de que Georg Friedrich Wilhelm Hegel la desarrolló como el fundamento de su interpretación del mundo moderno. El fenómeno, empero, se evidenció desde mucho tiempo antes, como es visible en los escritos de Jean Bodin sobre la venta de cargos en Francia,¹ así como a través de las obras de Thomas Hobbes,² y Jean-Jacques Rousseau.³

Es más: la tensión existente entre lo público y lo privado tiende a servir de explicación de otras oposiciones, como la habida entre el

Estado y las sociedad, así como la antinomia entre la política y la economía. De hecho, esta triple dicotomía parte de un suceso primigenio a partir del cual la unicidad de la formación feudal se descompuso en dos grandes esferas de vida, que a través de un proceso de *divergencia* apartó el aspecto genérico de la existencia humana, de su aspecto singular.

Para referir la divergencia señalada usamos términos como oposición, antinomia, separación, diferenciación y dicotomía, porque ciertamente esas formas semánticas expresan muy bien las modalidades simbólicas mediante las cuales las dos grandes esferas de vida se apartaron entre sí, y se visualizan aisladas una de la otra.

¹ Bodin, Jean. *Les Six Livres de la République*. Germany, Scientia Verlag Aalen. 1970 (Facsimil de la edición de 1583).

² Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Indianapolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing. 1978.

³ Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. México, Editorial Porrúa. 1979 (1762).

Este artículo tiene como objeto abordar la relación público-privado como un ámbito dialéctico, dentro del cual su grado de tensión explica el movimiento hacia uno u otro de los extremos: pulicización o privatización, así como su punto de equilibrio; determinando de tal modo el funcionamiento de la administración pública.

I. EL PRINCIPIO

Por principio hay que destacar la peculiaridad de la oposición entre lo público y lo privado como condición vital de la sociedad moderna, es inexistente en todas las formaciones sociales que le antecedieron. Su carácter mismo sólo es explicable a partir de la diferenciación de esas dos esferas de vida. La separación entre lo público y lo privado es el fundamento a través de la cual se representan, paralelamente, dos mundos diversos: lo universal y lo particular, aislados, pero interdependientes.

Esa antítesis es un hecho histórico que culminó directamente con la supresión completa del feudalismo durante la Revolución francesa. En efecto, cuando el capitalismo fue expropiando a los feudatarios, antiguos propietarios de los medios de producción, fue expropiando al mismo tiempo a las comunidades y los pequeños propietarios que trabajaban conjuntamente, disolviendo todos los vínculos genéricos que unían a los hombres entre sí. Fue de tal modo como se creó al propietario privado, es decir, al individuo aislado de otros individuos que identifica a la burguesía como la clase dominante que hace de la sociedad una imagen de sus

intereses. Ella dicta su propia forma definida por la propiedad privada, de modo que cada individuo existe como tal por cuanto es propietario, de modo que el hombre genérico desaparece para dejar paso al hombre individual.

En efecto: el capitalismo, al liquidar al feudalismo y disolver los vínculos sociales que le eran propios, rompe los lazos que encadenaban el individualismo egoísta que personifica a la burguesía. Según Karl Marx, la escisión de la sociedad en sus partes integrantes más simples: los individuos, y la puesta en práctica del *idealismo* del Estado, significó la puesta en práctica del *materialismo* de la sociedad. Consiguientemente, la supresión del yugo político significó al mismo tiempo la supresión de las ataduras que sujetaban el espíritu egoísta de la sociedad burguesa. La emancipación política no fue otra cosa que la independencia de la sociedad burguesa de los límites de la política, en la que se hallaba confinada.⁴ El capitalismo forjó una nueva sociedad a partir de la creación de una *sociedad civil no-política* y la creación de un *Estado político no-civil*.

La revolución política que extinguió finalmente el poder señorial de los feudatarios, elevó los asuntos del Estado como asuntos del pueblo y constituyó al Estado político como un asunto general, toda vez que paralelamente abolió el carácter político de la sociedad burguesa, e hizo que determinadas actividades y condiciones de la vida descendieron hasta una significación puramente individual. La cosa pública pasó a ser de incumbencia general de todos individuos y la función pública su función universal. Esa revolución, a decir de Marx,

⁴ Marx, Carlos. "La Cuestión Judía". En Marx, Carlos y Arnold Ruge. Los Anales Franco-Alemanes. Barcelona, Editorial Martínez-Roca. 1973. pp. 232-233.

"liberó de sus ataduras al espíritu político, que se hallaba escindido, dividido y estancado en los callejones sin salida de la sociedad feudal; lo aglutinó sacándolo de esta dispersión, lo liberó de su confusión con la vida burguesa a la que se había unido y lo constituyó en la esfera de la comunidad, de la actividad universal del pueblo en el ideal de independencia con respecto a aquellos elementos particulares de la vida burguesa".⁵

Sin embargo, el hecho de su aislamiento hizo a cada individuo más dependiente de su congéneres, pues como lo atestiguó Hegel, "cada uno parece hacer precisamente lo opuesto al otro y se figura poder ser en cuanto mantiene al otro distante de sí y, sin embargo, cada uno tiene al otro como su condición".⁶ De igual modo, Marx y Engels hicieron ver que, desde entonces, cada individuo es una condición para cada individuo, pues por su propia condición particular todo individuo está condicionado por otro individuo. Decir individualidad es decir interdependencia. Por lo tanto, advirtieron sobre el error de observar a los miembros de la sociedad burguesa como átomos, pues la cualidad característica del átomo consiste en no tener cualidad ni clase alguna de relación con otros entes fuera de él, que estén condicionadas por su propia necesidad natural, porque el átomo carece de necesidades y se basta a sí mismo. En contraste, el individuo egoísta no puede transformarse en una representación insensible y en una abstracción sin vida en átomo; es decir: "en un ente bienaventurado carente de relaciones y necesidades que se basta a sí mismo y está

dotado de absoluta plenitud".⁷ La realidad sensible le hace percibir el sentido del mundo y de los individuos que están fuera de él.

El individuo aislado en el engranaje de la producción debe, sin embargo, seguir siendo un ser genérico. Pero como lo genérico no es propio de la sociedad civil, el individuo entra en contacto con los demás individuos como colectividad en el Estado. Así, en contraste con a la individualidad de la sociedad, el Estado como universalidad hace retornar al hombre al ser genérico. La sociedad y el Estado, al quedar separados, divorcian a su vez al hombre como ser social y como ser político; es como si una misma persona tuviera, a la vez, dos vidas: en la sociedad una vida individual y en el Estado una vida genérica. Marx explicó que el Estado político perfecto es, por su esencia, la vida del hombre por cuanto especie, en oposición a su vida material, de modo que allí donde ha logrado un auténtico desarrollo, el hombre lleva, no sólo en el pensamiento y la conciencia, sino en la realidad y la existencia, una doble vida: una *celestial* y una *terrenal*.⁸ Su vida en la comunidad política lo considera como ser colectivo, en tanto que su vida en la sociedad civil lo concibe como particular. Todos los presupuestos de la vida egoísta siguen vigentes al margen de la esfera del Estado, yacen en la sociedad civil como cualidades de la misma.

El principio de lo público reposa en la generalidad del Estado político, en tanto que lo privado descansa en la singularidad de la sociedad civil.

⁵ Ibid, p. 247.

⁶ Hegel, Georg W. F. *Filosofía del Derecho*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1976 (1821). p. 211.

⁷ Marx, Carlos y Federico Engels, *La Sagrada Familia*. México, edit. Grijalbo. 1967. p. 187.

⁸ Marx, "La cuestión judía", pp. 232-233.

A partir de esta antinomia, la antigua *policía* o administración del Estado absolutista, se transforma sensiblemente para cumplir el eminente papel de mediación entre lo público y lo privado, pues del mismo modo como a ella le incumbe lo primero, por cuanto lo segundo cuida que sus efectos hacia el público sean gestionados con sentido colectivo. La administración pública, como *pública*, tiene aquí su origen.

II. LO PÚBLICO

Fueron los mismos revolucionarios franceses quienes comenzaron a referirse a la administración pública es las leyes emanadas de sus asambleas, pero fue Charles-Jean Bonnin quien, en poco después de esa época, formuló su definición: «la *administración pública* es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público».⁹

A través de este concepto queda claro que la administración pública gestiona los aspectos genéricos del ser humano por cuanto asuntos comunes, del mismo modo que sus aspectos individuales por cuanto interesantes al orden público. La administración pública ocupa formalmente una posición equidistante entre lo común, que le corresponde, y los efectos comunes de las actividades individuales. Al mismo tiempo debe sortear las aguas que la atraen hacia la publicización o la

privatización, de modo igual como Ulises se navegó entre Escila y Caribdis.

En suma: la vida de la administración pública reposa sobre la antinomia entre lo público y lo privado, planteándosele como deber existencial hacer realidad la preeminencia de lo primero sobre lo segundo, cuando los determinantes materiales de la vida social relevan a la individualidad. En la relación privado *versus* público, la prueba de calidad de la administración pública deriva de su aptitud para conciliar la preeminencia política de lo público y la supremacía económica de lo privado.

El origen del término

La voz *pública*, igual que el vocablo *política*, tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud). De ella derivó en el griego la palabra *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín, *populus* (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra público. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo común.

Es muy significativo que entre los griegos y los romanos se identificara el Estado por su carácter comprensivo: *polis* y *república*.

Ilustrativa, como célebre, es la definición que Cicerón formuló sobre la república como la

⁹ Bonnin, C.J. Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. *Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissementens, communaux et municipaux.* A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition. p. 59.

cosa del pueblo. En efecto, explicó que pueblo no es una reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino la sociedad formada con la garantía de las leyes y con objeto de la utilidad común. «¿Qué es la cosa pública sino cosa del pueblo?», señaló, alegando que así como la ciudad es cosa común, es decir, una multitud de hombres reunidos en un mismo cuerpo y viviendo de vida común, el gobierno popular es aquél en que el pueblo lo dispone todo.¹⁰

Acatando su significado semántico y conceptual, propiamente hablando podemos referirnos a la *administración popular* o la *administración del pueblo*, cuando de administración pública se trata. Es la voz pública la que marca, con precisión inequívoca, el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública. Con base en nociones tales, Marshall Dimock explicó, que «cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada la administración pública».¹¹ Por consiguiente, la administración pública es más que una técnica y manejo eficientes, porque se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es lo que forja los rudimentos de la administración pública. Ella no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y un servicio de la comunidad. Desde el principio hasta el final, tiene relación

con los problemas sociales y económicos concretos, como la salud, las obras públicas, la planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental.¹²

Sin embargo, en ocasiones se tiende a soslayar el significado etimológico de lo público y atribuirle cualidades diversas, produciéndose confusiones perniciosas que medran contra la fidelidad entre el hecho y la palabra que lo refiere. En efecto, lo público entraña las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad de todos sus integrantes.¹³

El vocablo público es una categoría comprensiva incumbente a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, una *república -cosa publica-* donde impera el interés colectivo o comunitario como conjunto. En efecto, la expresión *público* tiene un uso común y céntrico en el análisis de la vida política del Occidente, principalmente a partir de la época de transición hacia la modernidad. Sin embargo, se olvida con frecuencia que esa voz tiene una naturaleza polisémica, así como la importancia de su historicidad. Consiguientemente, público evoca la cosa pública de los romanos, del mismo modo que la publicación y la publicidad. Incluso, en calidad de adjetivo, sirve tanto para calificar la opinión pública, como para referir a los poderes públicos. Pero sobre todo hay que destacar que lo público remite siempre a la política porque refiere la comunidad como asociación natural o voluntaria, así como a su

¹⁰ Cicerón, Marco Tulio. *Tratado de la República*. México, Editorial Porrúa. 1978. pp. 20-21

¹¹ Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John *et al.* *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 1.

¹² *Ibid.*

¹³ Dunsire, Andrew. *Administration: The Word and the Science*. London, Martin Robertson and Co. 1973. p.166.

gobierno y la legitimidad de sus autoridades.¹⁴ El público es al mismo tiempo el sujeto y el objeto de la política, sea en conceptos como bien común, cargo público y felicidad pública durante la *Ilustración*, o la salud pública (*salut public*) de los jacobinos durante la Revolución francesa.

Atinadamente dos autores sugieren desechar el monismo inherente al concepto de esfera pública, en favor de la pluralidad de los espacios públicos, debido a que la primera se entiende como un ámbito abstracto e inmaterial, en tanto que aquellos espacios reflejan su variedad a través de la emergencia de los impresos y de su difusión, así como la extensión de la lectura entre los ciudadanos. En contraste con la noción de esfera pública, los espacios públicos suelen ser tan concretos como la calle y la plaza, así como el Parlamento, el café, la imprenta, y la ciudad, esta última sitio por excelencia donde se ejercita la política. Es entonces que los encuentros humanos ocurren en el espacio compartido de las relaciones personales, el vecindario y la pertenencia a las instituciones comunes.¹⁵

Pero sobre todo el público es el pueblo concreto en sus diversidades.

A mediados del siglo XVI, en el alemán se desarrolla la palabra **privat**, que deriva de la voz latina *privatus*, y que tiene la misma significación que **private** en inglés y **privé** en francés. En las tres lenguas significa «sin oficio

público», y alude la exclusión de la esfera del aparato estatal, pues lo público entraña al Estado, de modo que el vocablo alemán **das publikum**, la palabra inglesa **the public**, y el término francés **le public**, el público en español, sencillamente es una contraposición a la privacidad. Los servidores del Estado son personas públicas (**öffentliche personen**, **public persons** y **personnes publiques**) que desempeñan un oficio público, pues los negocios de su oficio son públicos (**public office**, **service public**). Públicos, en fin, son los edificios y establecimientos de la autoridad del Estado. Ante lo público representado por el Estado se encuentran las personas privadas, pues frente a la autoridad ellas son súbditos excluidos de esa autoridad que sirve al bien común, mientras que esas personas persiguen su provecho privado.¹⁶

Debido a que la cultura política occidental tiene sus fuentes en la política y el derecho greco-romano, la herencia clásica permanece fielmente vinculada con ese concepto de espacio público que está latente en el derecho público, las organizaciones y los procedimientos políticos, la administración gubernamental y otras instituciones públicas generales de la sociedad, donde es perceptible la noción de lo público. Junto con estas instituciones públicas ha emergido una manifestación del público como mediación entre el Estado y los intereses privados, un campo de autónomo y libre que es determinante en el funcionamiento de los regímenes políticos modernos. Nociones tales como represen-

¹⁴ Guerra, Francois-Xavier y Annick Lempériere *et al.* Los Espacios Públicos en Iberoamérica. México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Fondo de Cultura Económica. 1998. p. 7.

¹⁵ *Ibid*, pp. 11-12

¹⁶ Habermas, Jürgen. *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili. 1981 (1962). p. 50.

tación parlamentaria y participación ciudadana, tienen aquí su origen y explicación.

La cosa pública

Naturalmente lo público es la materia constitutiva del Estado, de la misma forma como el DNA lo es del ser humano. La concepción occidental de la monarquía, donde el rey se eleva como legislador, surgió a partir de que en el siglo XI se descubrieron los textos de derecho romano preparados por Justiniano. Desde entonces se inició el estudio del derecho romano en las universidades europeas, en tanto que los partidarios de la autoridad legislativa real encontraron en esos textos una justificación de tal autoridad, así como un vocabulario del que brotaron términos útiles para la legislación monárquica.¹⁷

Consiguientemente, la organización jurídica del Estado moderno descansa desde entonces en el derecho público romano, principalmente a partir del siglo XVIII, cuando las reformas inspiradas por la *Ilustración* calaron hondo en los procesos de modernización estatal.¹⁸ Entre sus efectos fundamentales se debe destacar, por un lado, el papel de legitimación dado por el derecho público al Estado, y por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Como corolario, el derecho público romano

fundamentó la racionalización del procedimiento judicial y la organización de los tribunales.

El Estado originalmente se llamó *res publica*, de modo que fue hasta mucho después que se le añadió el nuevo término *status* para referir el *estado de la cosa pública*. Así comenzó a ser usada primigeniamente por Ulpiano para aludir el espacio propio del derecho público. Desde entonces se utilizó de manera común el término *estado de la república* para significar lo inherente a las cosas públicas, hasta que con el correr de los tiempos las voces Estado y República se hicieron sinónimos.¹⁹ Literalmente la palabra estado significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad, así como el *ser* de esas mismas cosas, su fluir. Entraña, pues, la noción de permanencia gracias a la transformación, de modo que cuando ordinariamente se habla del Estado, se alude explícitamente la manera de *ser* o *estar* constituida políticamente una comunidad humana.²⁰ Esta noción fue cultivada por Rousseau, quien afirmó que «la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy de República o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes».²¹

¹⁷ Berman, Harold. La Formación de la Tradición Jurídica de Occidente. México, Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 25

¹⁸ Fischbach, Oskar Georg. Teoría General del Estado. México, Editora Nacional. 1968. pp. 43-45.

¹⁹ Prélot, Marcel. La Science Politique. Paris, Presses Universitaires de France. 1963. p. 7.

²⁰ Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Dos tomos. Tomo I, p. 6.

²¹ Rousseau, obra citada, p. 10.

Estado es la denominación generalizada de ese ser y estar constituido en las comunidades políticas de la cultura occidental, como es apreciable en las voces *Estado*, *État*, *Stato*, *State* y *Staat* -en español, francés, italiano, inglés y alemán-, que personifica lo que antaño era la *res publica*.

Maquiavelo diferenció ambas voces desde principios del siglo XVI, y vulgarizó el término Estado, pasando la voz República a referirse a un tipo de Estado. El pensador político florentino decía que «todos los estados y dominios que han existido y tienen imperio sobre los hombres, son repúblicas o principados».²² En las primeras impera un régimen basado en la autoridad popular, en magistrados y funcionarios seleccionados por el pueblo, y en un sistema electoral complejo.²³

Por todo esto es conveniente que hoy en día rescatemos la segunda parte del vocablo *estado de la República*, para evitar que el Estado, entendido como mero *estar*, sea desmantelado en su esencia pública para favorecer fuerzas económicas privadas. Evitando la eliminación del tipo de Estado republicano, se preserva la esencia pública del Estado.

La voz Estado ha sido dominante hasta fechas menos antiguas. Pero en el siglo XVI se usaba intensivamente el vocablo República, como

es apreciable en la obra Bodino, quien afirmó que la «República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana».²⁴

La cultura política anglosajona no es ajena a nociones del Estado de tipo republicano, como es observable incluso en el pensamiento de Thomas Hobbes, para quien la entidad política instituida para brindar a los hombres el bien supremo de la seguridad se llamaba **Commonwealth** (Estado), «bien común». Ese bien supremo asegura su vida, supera el «estado de naturaleza bélico de todos contra todos», y garantiza la conservación social e individual de los seres humanos. Se trata del *Levithan*, un dios mortal sometido al Dios inmortal; una multitud unida como «una persona llamada **Commonwealth**, en latín *Civitas*».²⁵

Concepto de público

La emergencia del público en su sentido moderno es un producto de la alianza entre la aristocracia educada y la burguesía urbana, concertada dentro del escenario político fraguado durante el despotismo ilustrado hacia mediados del siglo XVIII. Es el producto del florecimiento de un gran activismo cívico dentro de los salones literarios, los cafés y las tabernas, así como en las asociaciones científicas, las academias literarias y las reuniones

²² Machiavelli, Niccoló. *Il Principe*. Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore. 1984 (1532). p. 15.

²³ Machiavelli, Niccoló. *Discorsi sopra la Prima Dica di Tito Livio*. Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore. 1984 (1532). p. 180.

²⁴ «*Republique est un droit gouvernement de plusieurs menages, & de ce qui eur est commun, avec puissance souveraine*». Bodino, obra citada, p. 1. En la versión española de Gaspar de Astro, se dice que la «*República es un justo gobierno de muchas familias, y de lo común a ellas, con suprema autoridad*». Bodino, Juan. *Los Seis Libros de la República*. Turín, por los Herederos de Bevilacqua. 1590. p. 1.

²⁵ Hobbes, obra citada, pp. 139 y 142.

informales, donde ocurre la discusión de los asuntos políticos. Se trató de la formación de un espacio público autónomo que ocupó una zona social intermedia entre el Estado y los intereses privados, un auditorio foral abierto a los ciudadanos portadores de la opinión pública y un foco de irradiación del diálogo cívico. Significó un acto de escrutinio no sólo de ese temario, sino de las instituciones entrañadas en él, pues la deliberación y la discusión públicos no tenían barrera que los pudiera limitar.²⁶

Polisemia de lo Público

Tal como lo advertimos páginas atrás, el término público, así como la voz *publicidad*, denotan una diversidad de significados pero que son concurrentes, pues proceden de etapas históricas diversas. Tal es el motivo por el cual esos vocablos aplicados sincrónicamente en las circunstancias propias de la sociedad industrial avanzada y estatalmente constituida, entrañan a una relación ciertamente turbia. Lo público suele sugerir apreciaciones diversas, pues por ejemplo, públicas son las organizaciones accesibles a todos, contrastando con espacios cerrados. Esta apertura entraña las plazas públicas, pero no caben para edificios que siendo públicos no están abiertos necesariamente al público aunque albergan instalaciones públicas. Diversa es también la significación de lo público cuando refiere una audiencia pública, cuya naturaleza es la representación y en cuya publicidad cuenta el reconocimiento público. En fin, el Estado es *administración pública* por cuanto su

atributo de publicidad deriva de su tarea, es decir, cuidar el bien común de todos los ciudadanos, público por antonomasia.²⁷

La publicidad moderna tiene las mismas fuentes que la publicidad clásica, se trata de categorías griegas transmitidas a través de la cultura romana, pues en la *polis* es cosa común al ciudadano libre (*koyné*) y está separada completamente de la esfera privada que representa el *oikos*, donde cada individuo se apropia aisladamente de lo suyo (*idia*). La vida pública, que los griegos concebían como la *bios politikos*, se desenvuelve en el agora como un espacio de publicidad construida con la conversación (*lexis*), la deliberación y el foro judicial, así como en el hacer común (*praxis*) para la conducción de los asuntos civiles o militares.²⁸

Las categorías referentes a lo público y lo privado atraviesan la Edad Media dentro de las definiciones del derecho romano, de manera que la publicidad se contemplada desde entonces como la *res publica*.

La publicidad está vinculada con lo común y lo general. El manantial y la plaza de mercado son públicamente accesibles y de uso común, es decir, *loci communes, loci publici*. En este común arranca una línea hacia el bien común o bien público, que explica nociones inglesas tales como **common wealth** y **public wealth**, y está enfrentado con lo *particular*. Existe aquí una ambivalente en significado de lo común como algo comunitario, es decir, como accesible a todos, y como excluido de los derechos particulares.²⁹

²⁶ Keane, John. *La Vida Pública y el Capitalismo Tardío*. México, Alianza Editorial. 1992. pp. 174-175. ^{2 7}
Habermas, obra citada, p. 41.

²⁸ *Ibid*, p. 43.

²⁹ *Ibid*, p. 45.

La Publicación por Escrito

El dominio del Estado descansa en la capacidad de los soberanos para encauzar esa fuerza popular por medio de la persuasión, más que por la seducción de las buenas palabras y del engaño, los cuales, sin embargo, persisten como artes del dominio político. La publicación de folletos y libelos, que antaño servía para trastornar al pueblo e inducirlo a aprobar por «la etiqueta lo que contiene el saco», a decir de Gabriel Naudé, estaba reservando el espacio público al arte de la persuasión y el argumento.³⁰ En efecto, la opinión pública implica un ciudadano alfabeto pues el saber escribir y leer, así como la expansión de la imprenta y la prensa, constituyen vehículos de su externación. La esencia del público consiste en el tipo de poder que produce: la influencia; y su medio específico: la divulgación.

En fin, «público es aquello que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada».³¹

No es casualidad que en el siglo XVIII sea la época en la cual surge el intercambio epistolar, pues escribiendo cartas se robustece el individuo como subjetividad. Tampoco lo es el desarrollo del correo no sólo como servicio público en el sentido administrativo, sino como medio de transporte útil para los muchos periódicos que estaban surgiendo. El diario se convierte en una especie de carta destinada al público,

y resulta que no solamente cartas ajenas se prestan y transcriben, sino que muchos intercambios epistolares estaban planeados para la imprenta.³²

En Alemania emerge como notoria novedad el que los semanarios contengan una popularidad intencionada en el idioma nacional, y que se haya excluido deliberadamente toda erudición y todo tema que refleje espíritu de gremio o corporación, pues han sido escritos para el público. Se trata de conversaciones impresas cuya forma esencial es el fragmento, pues la plática surgida de la conformidad de conversadores con la misma tendencia se continuaba a su gusto, y se interrumpía también a su gusto. La socialización mediante los comunicados otorga sentido y finalidad a las conversaciones impresas.³³ El foro publicista al que recurre públicamente el diálogo escrito consiste en el publicismo humano porque la intención y función de estos discursos es suscitarlo, conformarlo y actualizarlo.

Las reuniones de comensales, los salones y los café eran diferentes entre sí con respecto a la magnitud y composición de su público, el estilo del trato en su interior, el clima basado en el raciocinio y la orientación temática; pero todos tenían en común que organizaban una discusión permanente entre personas privadas. En todas esas reuniones había un trato social que no estaba basado en la igualdad del estatus social y se impone el tacto de la igualdad humana de los nacidos

³⁰ Naudé, Gabriel. Consideraciones Políticas sobre el Golpe de Estado. Madrid, Edit. Tecnós. 1998 (1639).

³¹ Heller, Hermann. Teoría del Estado. México, Fondo de Cultura Económica. 1963. p. 191.

³² Habermas, obra citada, pp. 85-86.

³³ Manheim, Ernst. La Opinión Pública. Madrid, Revista de Derecho Privado. 1936. pp. 186-187.

iguales. Allí la paridad descansa en la autoridad del argumento, no en el poder de la jerarquía social, pues es una paridad de los que son sencillamente seres humanos.³⁴

En efecto, la conciencia pública debía ser educada a partir de hacerla independiente de los postulados obligatorios que emanaban del púlpito, la cátedra y la cancillería, para erigir una medida no institucional de lo que era bueno, verdadero y público, haciéndola el eje del publicismo.³⁵

Los semanarios académicos tuvieron una gran popularidad y extensión, pues existieron revistas que alcanzaron ediciones de 500 ejemplares, aunque la edición media ascendía a mil. En Alemania circularon revistas con seis mil suscriptores, que tuvieron dos a tres ediciones aparte de las reimpressiones, en tanto que en Inglaterra una revista tuvo un tiraje de tres mil.³⁶ Estos escritos, dotados con una tendencia similar, produjeron un público homogéneo y preferentemente burgués.

Es aquí donde emerge el «publicismo» como aquello que abarca a todas las configuraciones del *consenso político-social*, es decir, los hechos de los que integra el *estatus público*, la *res publica* en su sentido primigenio. Las funciones publicistas pueden ser desempeñadas por una liga, un periódico, una asociación o un partido, así como un

club o una corporación. Todas son formaciones publicistas porque de ellas emanan actos sociales de conformidad o de repulsión.³⁷

La Publicidad Verbal

Situado como una mediación entre el Estado y el interés privado, el espacio cívico así constituido significó «un desplazamiento de lo público hacia lo social», donde ciudadanos gregarios constituyen el público en sí. Esta *publicidad* emergente del ejercicio de la cultura y la ciencia, de las conversaciones en restaurantes y cantinas, se condensa en el parlamento como expresión de la función política a cargo de este público emergente.³⁸ Marx, aludiendo a la esencia de un parlamento, lugar donde se habla, decía que la lucha de los oradores en la tribuna estimula la lucha de los plumíferos de la prensa, así como el debate en los clubes, las tabernas y los salones, y de tal modo se ausculta el sentir de la opinión pública cuya voz se desea escuchar: «si los que están en las cimas del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los de abajo bailen?».³⁹

La publicidad moderna es observable principalmente como la esfera donde las personas privadas se reúnen en condición de público. La *ciudad* opera como el centro vital de la sociedad burguesa, como contraposición política y cultural de la *corte*

³⁴ Habermas, obra citada, p. 74.

³⁵ Manheim, obra citada, p. 192.

³⁶ Ibid, pp. 198-201

³⁷ Manheim, obra citada, p. 18.

³⁸ Cunill Grau, Nuria. Repensando lo Público a través de la Sociedad. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997. pp. 29-30.

³⁹ Marx, Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. Marx y Engels, *Obras Escogidas*. Sin año. Dos tomos. Tomo I, p. 292.

monárquica, pues en ella se desarrolla una publicidad literaria que cuaja en los cafés, los salones y las reuniones de comensales, cuyo fruto es un punto de encuentro de los intelectuales burgueses donde realizan conversaciones sociables y comunicativas.⁴⁰ El célebre Henri de Saint-Simon fundó un café donde cotidianamente se discutía sobre los asuntos públicos, que tanto interesaron a quien tanto colaboró en la fundación de la sociología, y donde junto con sabios, estudiantes y seguidores de sus doctrinas, se había propuesto elaborar una filosofía de la ciencia.⁴¹

Hacia finales del siglo XVIII, Gaspar Melchor de Jovellanos decía que era necesario que en las ciudades de España se establecieran cafés, es decir, "casas públicas de conversación y diversión cotidiana", como un refugio para de gente ociosa que buscaba donde matar el tiempo. Allí la ciudadanía podría participar en juegos lícitos como los naipes, el ajedrez y las damas, así como el billar. Pero principalmente podría leer papeles públicos y periódicos, e iniciar conversaciones instructivas y de interés general, que ofrecerían un entretenimiento honrado a muchas personas en horas no laborables.⁴²

De hecho, esa nueva organización pública personificada en el parlamento se constituye en un cuerpo del régimen del Estado, para asegurar el nexo entre el derecho y la opinión

pública.⁴³ El proceso de maduración del público deriva en la integración de partidos y grupos de interés, cuya existencia repercute drásticamente en el parlamento para convertirse en el escenario de sus actividades y de su influencia. Con su arribo al parlamento, los partidos y las asociaciones se elevan a la condición de corporaciones públicas que sustituyen la intervención ciudadana espontánea, y abren un ancho cauce al desarrollo del Estado social de derecho. Bajo estas condiciones, lo público opera como la bisagra maestra que hace de la sociedad una congregación humana comunitariamente vinculada con el Estado, al tiempo que éste se observa como una entidad que ya no sirve a una sociedad pasiva a manera de simple usuaria de servicios administrativos, sino a una organización activa que participa en la formación de la voluntad pública.⁴⁴

El hecho de que lo público se haya desplazado hacia la sociedad ha significado la supresión del mapa-muestrario feudal, donde esa sociedad se mantenía escindida, pero no fue que el Estado perdiera su esencia pública, pues el Estado tal como aquí se ha concebido entraña la personificación de lo público.

La discusión en el marco de un público presupone la problematización de ámbitos incuestionados hasta entonces, pues lo que se entendía como *lo general* era un

⁴⁰ Habermas, obra citada, pp. 67-68.

⁴¹ Charléty, Sébastien. *Histoire du Saint-Simonisme*. Paris Éditions Gonthier. 1965. p. 11.

⁴² Jovellanos, Gaspar Melchor de. *Memoria Para el Arreglo de la Policía De Los Espectáculos y Diversiones Públicas, y Sobre su Origen en España*. Jovellanos, Escritos Políticos. México, Editorial Origen. 1985 (1790). pp. 46-47.

⁴³ Cunill, obra citada, p. 31.

⁴⁴ *Ibid*, p. 34.

monopolio de la interpretación de las autoridades eclesiásticas y estatales, y no solamente en el púlpito y la oficina, sino también en la filosofía, la literatura y el arte. Gracias a que las obras filosóficas, literarias y artísticas comenzaron a ser producidas para el mercado y sometidas a su mediación, adquirieron calidad de mercancías universalmente accesibles.⁴⁵ Este mismo proceso llevó al desenclaustramiento del público, toda vez que el público mismo está impedido de convertirse en un clan cerrado porque se concibe a sí mismo como un ente que se halla dentro de un público más amplio formado por todas las personas privadas que son lectores, oyentes y espectadores.

Los temas así discutidos se convertían en algo *general*, pero no sólo en el sentido de su relevancia, sino en el sentido de su accesibilidad porque todos debían entenderlos. Donde el público se institucionaliza como grupo estable de interlocutores reclama ser reconocido como su portavoz o como su educador, y actuar en su nombre: se trata de una nueva forma de la representación burguesa, de una corporación publicística porque la discusión interna puede ser trasformada en externa.

La formación del público está relacionada directamente con la extensión de la lectura de libros y periódicos, de modo que junto con las primeras librerías públicas brotan los clubes de intercambio de libros, los círculos de lectores y las librerías de suscripción. Todos ellos se expanden rápidamente y facilitan que la lectura se convierta en un hábito de las capas burguesas desde

mediados del siglo XVIII, toda vez que el volumen de ventas de los periódicos y los semanarios se duplica en un cuarto de siglo. Son diversas capas de esa burguesía las que constituyen al público que se va formando en los mencionados cafés, salones y reuniones de comensales, ahora configuradas uniformemente merced a la mediación de la prensa y la crítica profesional.⁴⁶

Sin embargo, el proceso había dado comienzo tiempo atrás por medio de la actividad de organizaciones cívico-académicas, las cuales, aunque sus tareas estatutarias o sus labores informales eran diversas, convergen en el mismo punto de brindarle la vida a la publicidad. Existieron tres tipos de organizaciones formales dignas de mención en pro de ese propósito de publicidad: una era la sociedad lingüística cuya misión fue preservar a las emergentes lenguas nacionales, pues el idioma es el fundamento de la publicidad moderna. Otra es la sociedad de amigos del país, en cuyo seno se discutían los problemas económicos y políticos de la nación. Y una más la sociedad de lectura destinada a estimular el hábito de leer libros y fomentar la lectura.

Algo más difuso organizativamente hablando, pero sin menor rango de impacto en pro de la publicidad, el teatro se configuró primigeniamente como público cuando el escenario cortesano y palaciego se hizo público, tal como se observó nítidamente en Alemania, toda vez que las disposiciones de policía en París muestran sintomáticamente el modo como la platea se convirtió en público burgués.⁴⁷ Gaspar Melchor de

⁴⁵ Habermas, obra citada, p. 74.

⁴⁶ *Ibid*, p. 88.

⁴⁷ *Ibid*, p. 76.

Jovellanos comentaba que el teatro es el primero y más recomendable de los espectáculos porque ofrece una diversión general, racional y provechosa, haciéndolo el más digno objeto del cuidado del gobierno.⁴⁸

Una vez que hemos explorado el trascendental aspecto público de la administración del Estado, podemos asumir una pregunta que George Frederickson se hizo a sí mismo con respecto al público que esa administración requiere. La respuesta es una concepción del público basada en la Constitución política, en la idea de un ciudadano virtuoso, en la responsividad a un público colectivo y a un público incipiente, así como en un servicio público benevolente hacia la ciudadanía.⁴⁹ La respuesta esta fundada en el principio de la administración pública como pública, cuya vocación existencial no es otra que la de servir al todo social llamado ciudadanía.

Lo secreto y lo público

La magnitud de la polémica sobre la publicidad, la cual alcanzó eficacia política en el siglo XVIII, se había desarrollado durante el curso de los dos siglos precedentes a través de la controversia jurídico-estatal en torno al principio del poder absolutista. La polémica es observable con toda nitidez durante el siglo XVII a través de la literatura apologética de los misterios de Estado, como una fórmula

mediante la cual el soberano podía afirmar el derecho de imperio (*iura imperii*). De ella deriva la *arcana imperii*, a saber, un catálogo de prácticas secretas para garantizar el mantenimiento del dominio sobre el pueblo al cual se juzga como menor de edad.⁵⁰

En Alemania, dentro del marco del derecho, el poderío de los príncipes se centró con gran vigor en la *policía*, que se personificó jurídicamente en el *ius polítiae* (derecho de policía), que fungía como fuente legal de sus decisiones. Arnold Clapmar distinguió dos modalidades del derecho: *ius imperii* o derecho de imperio, y *ius dominationis* o derecho de dominación. El derecho de imperio constituye la fuente de todo el derecho, de él emana el poder y es vigente en épocas normales, de paz y de tranquilidad. En contraste, el derecho de dominación -que en Italia se conocía como *razón de Estado*-, es vigente en épocas anormales y condiciones sociales indómitas, es un derecho de excepción, un *jus ex orbitante* caracterizado por restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogación de la ley. El derecho de dominación es una facultad jurídica extraordinaria inherente a la soberanía, que sirve para hacer frente a situaciones excepcionales caracterizadas por el imperativo de salvar a la República. En palabras de Clapmar, constituye un supremo derecho o privilegio introducido por causa del bien común, contra el derecho común y ordinario.⁵¹ En efecto, el derecho de dominación es «un derecho supremo o

⁴⁸ Jovellanos, obra citada, p. 47.

⁴⁹ Frederickson, George. «Toward a Theory of Public for Public Administration». United States, Administration and Society. Vol. 22, num. 4. 1991. p. 412.

⁵⁰ Habermas, obra citada, p. 89.

⁵¹ Arnold Clapmar es autor del libro *De Arcanis Rerunpublicarum* (De los Misterios de la República), publicada en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra, ver: García-Pelayo, Manuel. *Estudio Introductorio* del libro *La Razón de Estado y otros Escritos*, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. pp.188-189. Ver igualmente: Schmitt, Karl. *La Dictadura*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 44-50.

privilegio instituido para el bien público contra el derecho común u ordinario», cuyo objeto es «conservar la República en caso de necesidad». ⁵² Tal derecho no significa la supresión del derecho como tal, sino la invocación de otras fuentes de legalidad.

A diferencia de la razón de Estado en Italia, el derecho de dominación germánico se encuentra limitado, no por el derecho positivo, sino por el derecho natural, el derecho divino y la buena razón. La concepción de este derecho, como derecho de excepción, es en todo caso un derecho y en cuanto tal es mérito de Clapmar percibir su vigencia en una sociedad dividida sometida a perenne conflicto, potencial o efectivo.

El derecho de dominación fue considerada, al mismo tiempo, como una asignatura del arte del gobierno y, por extensión, la cesación de entes políticos era concebida como un recurso político. Clapmar predicó, que quien domina el estado de excepción domina al Estado. El conocimiento de semejante arte y su modo de empleo se adquieren a través de la traducción del derecho de dominación, en la *arcanis republicarum* o misterios de la república, pues en tanto que el derecho de dominación constituye en una configuración jurídica, las arcanas son planes y prácticas políticas secretas deliberadamente conservadas en absoluta reserva. Su dominio tiene este carácter reservado debido a que su control asegura la existencia al régimen y de su portador, y por consiguiente, deben ser contrastadas con aquellas otras que operan la luz del día. El conocimiento secreto, la arcana de la república, se refiere a las razones

más íntimas y ocultas que aseguran la dominación, que ponen a salvo al Estado y salvaguardan a su titular; ellas son, en el entender de Clapmar, «las fuerzas propulsoras internas del Estado».

El dominio de este peculiar capítulo del arte del gobierno, en épocas derivadas de la cesación, constituye un recurso formidable para conservar formas singulares dentro de un régimen por medio de terminaciones parciales. Consiste en un *logos* destinado a evitar una mutación súbita de una forma a otra de gobierno y al efecto desenvuelve la noción de arcana de la república como un conjunto de fuerzas propulsoras internas del Estado cuya esencia es operar soterradas, en contraste con otras fuerzas que se explayan en la superficie. Clapmar explica que la política, como otras ciencias, tiene sus secretos y como éstas hace uso del fraude, los ardises y la astucia.

En concepto de Clamar aquí estaría vigente el derecho de imperio. Sin embargo, existe un proceso similar, pero alternativo, que nutre un dispositivo de defensa cuando es vigente el derecho de dominación, que capacita al régimen en tiempos políticos indómitos que requieren medidas drásticas de rescate, por medio de la terminación, y que puede explicarse a partir del concepto de misterios de república.

El derecho de dominación se activa como una réplica a la ingobernabilidad latente durante fases indómitas, habiendo cesado el derecho de imperio. Es un operativo puesto en marcha para evitar que el estado latente de ingobernabilidad se haga manifiesto; su

⁵² Ibid.

objeto es ofrecer insumos de gobernabilidad para restaurar el rumbo perdido, pero bajo condiciones jurídica y políticamente diversas, pues han arribado deliberadamente de la terminación. La arcana *republicarum* fue clasificada por Arnold Clapmar en *arcana imperii* o misterios de imperio, y *arcana dominationis* o misterios de dominación. Ambas desenvuelven un papel funcional de redención de la gobernabilidad, pues consisten en **policies** a través de las cuales se materializan los planes y prácticas destinados a asegurar la articulación y funcionamiento del régimen de excepción. Su índole es la implementalidad, pues su desempeño obra a favor de la creación de las condiciones básicas de gobierno en situaciones caracterizadas por la anormalidad, contingencia, incertidumbre e inestabilidad. En situaciones políticamente indómitas, el Estado desarrolla aptitudes que trabajan para resarcir la capacidad menguada de gobernabilidad, debido principalmente a que el grado de implementación decrece merced a las dificultades crecientes para relacionar positivamente las intenciones y los resultados de gobierno.

Bajo condiciones de ingobernabilidad, cuando es vigente el derecho de imperio, las funciones gubernamentales en curso obran como barreras de implementación y el único camino que se juzga viable es su cesación. Una vez terminadas, esas funciones son reemplazadas por actividades soterradas que trabajan a favor de la implementación, que desde la oscuridad de los procesos secretos del gobierno emergen como factores de restauración. Estas funciones, o misterios para Clapmar, son el producto de mecanismos inherentes al Estado como persona política que se autodetermina y vela por su sobrevivencia. Pero también se trata de

un arte de gobierno que debe ser cultivado, porque el grado de implementación que exige, regido por la oportunidad, el conocimiento y el cálculo, trabaja ante un horizonte de contingencia e incertidumbre de difícil manejo.

Los misterios de imperio operan como **policies** cuyo objeto es preservar al régimen, en tanto que los misterios de dominación lo hacen para afirmar el poder del titular del gobierno, si bien las fronteras entrambos son de suyo borrosas, pues la salvaguarda del régimen y del titular normalmente está entrelazada. Los misterios de dominación están destinadas a preservar a los detentadores del poder ante rebeliones y revoluciones, en tanto que los misterios de imperio tienen la peculiaridad de usar un tipo de conocimiento que se expresa en forma de simulacros que encarnan en instituciones decorativas, por medio de las cuales se estimula la tranquilidad pública y se ofrece la apariencia de libertad. Entre estas instituciones se destaca a las libertades de expresión y de imprenta, de la que Clapmar dijo que ofrecen una participación política ruidosa, pero insignificante en los sucesos trascendentales del Estado. Los misterios de imperio son recursos de terminación calculada deliberadamente que son utilizados como una estrategia defensiva, y que los gobiernos conservan intencionalmente ocultos para facilitar su éxito. Estos misterios configuran «las íntimas y ocultas razones o criterios por los cuales aquél que tiene el principado en la república, defiende tanto su tranquilidad, como la conservación del presente *status* de la república»; y tiene como finalidad «el buen estado y la larga duración de la presente república, de modo que no se mude en otra; y la seguridad del que impera».⁵³

⁵³ Schmitt, obra citada, p. 18.

Son, en suma, un recurso que se consume a favor de la *salus publica*.

Las arcanas o secretos, que nunca deben pensarse como ausentes en los más recónditos sitios de la seguridad nacional del Estado, deben empero limitarse al mínimo que exige esa seguridad. Ahora la política se realiza públicamente. Por lo tanto, a los misterios de Estado se le opone el principio de publicidad, pues la polémica de ese tipo de racionalidad que está enfrentado a la práctica secreta de la autoridad se desarrolla en conexión con el razonamiento público. En contraste con la *arcana*, que sirvió al mantenimiento de una dominación basada en la voluntad (*voluntas*), la publicidad se sirvió de la ley basada en la razón (*ratio*). Estas tesis tienen su origen en el pensamiento de John Locke, quien concibe a la ley como ofrecida al conocimiento del público con un *common consent*; así como en Montesquieu, quien la redujo a la razón humana (*raison humaine*). Fueron los fisiócratas, sin embargo, quienes relacionaron explícitamente a la ley y la razón, tal como se manifiesta a través de la opinión pública.⁵⁴

El principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público, entendiendo *público* en el sentido *político*, se contrapone a la teoría de los misterios de imperio. Norberto Bobbio ha señalado que la representación sólo tiene lugar dentro de la esfera de la publicidad, de modo que no existe ninguna representación establecida en el secreto y un parlamento sólo tiene carácter representativo cuanto su actividad es pública.⁵⁵

Hacia el siglo XVIII el secreto se ha reducido al cónclave de las personas congregadas como público, pero ya anticipa esta comunicación a puerta cerrada de la publicidad burguesa. La práctica secreta de la *Ilustración*, especialmente característica en las logias y las ligas, consiste esencialmente en una actividad dialéctica, pues la razón, que se construye a través de la comunicación racional de un público formado por hombres instruidos en el uso público del entendimiento, necesita protegerse frente a la divulgación por estar amenazada por el poder político. Por consiguiente, mientras la publicidad permanezca oculta secretamente en la cancillería real, la razón no podrá acceder al dominio público. La luz de la razón, puesta bajo un velo protector del secreto, va descubriéndose gradualmente, por etapas.⁵⁶

Lo social como sustrato de lo público

Hacia finales del siglo XIX se habían establecido relaciones sociales que tenían un carácter general, y que se habían desligado de la *inmediatez* de lo tradicional, lo estamental y lo local. Esta socialización suprimió las ordenaciones particulares que mantenían al hombre atado a vínculos sociales próximos e inmediatos, dando paso a relaciones entre hombres, que desde entonces, tienen un carácter general cuyos ámbitos son la industrialización, el tráfico, el mercado, el trabajo y la opinión pública, ya no la profesión, el estamento ni la aldea.⁵⁷

⁵⁴. Habermas, obra citada, p. 90.

⁵⁵. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica. 1999 (1985). pp. 35-36.

⁵⁶. Habermas, obra citada, pp. 73-74.

⁵⁷. Manheim, obra citada, p. 9.

Antes meramente particular, después lo social se convierte en una ordenación colectiva dominante. En efecto, antaño la sociedad no era sino la suma de formaciones especiales, particulares y locales. Desde entonces el ser humano es primariamente un hombre, y luego un artesano, soldado o campesino, pues en el siglo XIX no sólo se crea la sociedad, sino también a la conciencia social. Todavía en el siglo XVIII la sociedad era un «vacío político» dentro del Estado administrativo, un ente algo arisco que pugna por sustraerse a la regulación administrativa, y que así permanece todavía en el pensamiento hegeliano desde lejanas fuentes cameralistas.⁵⁸

Una vez emergida como totalidad de relaciones humanas, la sociedad deja de estar encajada en la bipolaridad ante el Estado, y ante la comunidad, pues en ella se le seguía concibiendo como un ente especial. Una vez que ha emergido de esas formaciones estrechas, lo social concibe a la publicidad como una manifestación también contrastante con el Estado administrativo, es decir, con la administración absolutista y el cameralismo.⁵⁹ El publicismo particularista que se mueve en la cancillería secreta del Estado, poco se parecerá la

emergente publicidad universal que emerge desde su seno, y dentro del cual serán absortas otras formas igualmente particulares como la liga, el club y el séquito, junto con las modalidades modernas de prensa y consejo político. Su factor común es la naturaleza política de su estatuto público.⁶⁰

Ciertamente la sociedad del siglo XVIII era un *vacío político* dentro del Estado administrativo, pero no un yermo absoluto, pues ya asomaba en sus elementos primigenios y así lo detectaron los propios cameralistas. A mediados de ese siglo la voz Estado se había generalizado, pero todavía estaba acompañada con la sinonimia de República. Johann Heinrich von Justi, el más ilustre de los cameralistas, explicó en 1755 que el Estado consiste en la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo con el propósito superior de alcanzar su felicidad. Dentro del Estado, esa multitud de personas está relacionadas entre sí debido a su mutua dependencia y dispone de instituciones comunes para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad común.⁶¹ El sustento del poder estatal es el pueblo (*volkher*), que en su tiempo ya consistía en un principio universalmente reconocido.

⁵⁸. Ibid, pp. 10-11.

⁵⁹. El *cameralismo* fue originalmente una mera rutina de las oficinas fiscales, donde laboraban los empleados del gobierno en Alemania. Posteriormente mudó a ser una cruzada de modernización de la administración pública: se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber: la felicidad de los súbditos y el poderío del Estado. Albion Small dijo, con toda razón, que el cameralismo es una técnica y una teoría de la administración de un tipo emergente de Estado, así como una manifestación del arte del gobierno. Small, Albion. *The Cameralists: The Pioners of German Social Polity*. The University of Chicago Press. 1909. p. 18.

⁶⁰. Manheim, obra citada, pp. 14-15.

⁶¹. Este pasaje fue trasladado del alemán al inglés por Albion Small, obra citada, p. 318. Para quienes dominan el idioma de Goethe la obra original es accesible (Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Staatswirthft*. Scientia Verlag Aalen. 1963 -Facsimil de la segunda edición, de 1758-).

Justi distingue al Estado y una entidad entonces emergente: la **Gesellschaften** o **Societaten**: la *sociedad*, la cual, aunque también encaminada a brindar felicidad a los súbditos, no los tiene supeditados a su poder.⁶² Tal como lo resumió el propio von Justi: «la diferencia entre las sociedades y las repúblicas consiste en que las últimas tiene poder supremo, mientras que las primeras no lo tienen».⁶³ La sociedad reposa en la libertad y en las relaciones libres de los seres humanos, pues su fundamento es la ayuda mutua. En contraste, dentro del Estado los hombres compelen a los hombres, o son compelidos por ellos, y así se dispone en las leyes de la república. Cuando en una sociedad los seres humanos son coaccionados de acuerdo con sus propósitos y los compromisos sociales, esto ocurre excepcionalmente bajo el estado de guerra, no porque disponga de poder supremo.⁶⁴

Esta distinción es esencial porque deslinda las relaciones de poder compulsivo que distinguen al Estado, ante las relaciones no coercitivas de la sociedad. Ciertamente no existe en el pensamiento justiano un análisis preciso y consistente de los vínculos sociales que Albion Small llama *relaciones cívicas*, pero si cuando menos una concepción fluida y cambiante, pues es de notarse un ideario en el cual la población tiene la libertad de conducir los asuntos privados por sí mismos, pero sin presumirse por ello que su pensamiento o acciones acerca de los

asuntos públicos pudieran surgir sin el incentivo derivado de los gobernantes. Esta distinción arbitraria entre los intereses públicos y los intereses privados podría no resistir su uso y abuso en el proceso social, pero antes del descubrimiento de esta artificial distinción, fue develado que la vida cívica tuvo que luchar durante largo tiempo bajo el absolutismo, pero allí ya estaban sus semillas.⁶⁵

Small cree que el Cameralismo fue un epítome incipiente que abrazó todo el conocimiento social de entonces. Sin embargo, todas las actividades en la *sociedad cívica* estuvieron orientadas hacia el encuentro de su racionalidad, que no era otra cosa que la naturaleza y esencia de los estados. El contenido de las actividades cívicas es, en última instancia, la naturaleza y esencia del Estado, no la naturaleza y esencia de las personas asociadas. La diferencia de la teoría social de Justi y la sociología moderna, radica en la penetración del concepto de naturaleza y esencia del Estado en el proceso social, como contenido sustancial de las actividades cívicas.⁶⁶

Hay que resaltar que Albion Small ha insistido en que los cameralistas no fueron primariamente economistas, sino científicos de la política.⁶⁷ Pero hay algo más que Small dedica a los anglosajones: que el cameralismo es «el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales».⁶⁸ Esto

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid, p. 401.

⁶⁴ Ibid, pp. 400-401.

⁶⁵ Ibid, p. 320 y 331.

⁶⁶ Ibid, p. 400.

⁶⁷ Ibid, p. XIV.

⁶⁸ Ibid, p. VII.

ocurría porque a principios del siglo XX en el Reino Unido y los Estados Unidos de América habían olvidado que el régimen alemán es parte de su herencia. Los cameralistas fueron académicos alemanes que hasta mediados del siglo XIX habían centrado su atención en problemas bajo un enfoque cívico e igualmente desarrollaron una teoría cívica coherente sobre la administración pública. El problema central que los ocupó fue el Estado, de modo que el objeto de la teoría social consiste en mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado, siendo la prosperidad estatal la base de todo bienestar. Habida cuenta de que el bienestar del Estado reposa en ingresos financieros suficientes, su teoría social estuvo fundada en la tarea central de proveerle de esos medios. En fin, ellos observaron al régimen cívico como totalidad, como el centro de sus estudios.⁶⁹

En la literatura inglesa los cameralistas fueron identificados como economistas o como fisiócratas alemanes, o bien, como funcionarios profesionales, periodistas o académicos. Algunos los concebían como burócratas o como mercantilistas. Todo esto señala un conocimiento de segunda mano sobre los trabajos cameralistas y esta es la causa de la incomprensión vigente, aún hasta nuestros días, sobre su papel en la historia del pensamiento social.

Con fundamento en las contribuciones cameralistas, no debe sorprender que el alemán Lorenz von Stein, fuera uno de los

primeros autores que estudió a la sociedad como concepto independiente.⁷⁰ En efecto, él declaró que en su tiempo estaban apareciendo fenómenos que antes no tuvieron lugar en la vida cotidiana ni en la ciencia, pues hasta esa fecha su estudio estaba confinado a la ciencia política. Sin embargo, en adelante consistiría en un campo autónomo propio la *ciencia social*, tomando su lugar junto a la ciencia del Estado. Von Stein discernió que la sociedad constituye una *forma autónoma de la vida humana*, y que sustenta su principio como «foco de la actividad vital de todo individuo en relación a otro individuo y, por lo tanto, de todo movimiento social».⁷¹

Fue de tal modo que el conocimiento de la vida humana encontró un nuevo campo en esos fenómenos, designándolo con un antiguo nombre: *sociedad*.⁷²

III. LO PRIVADO

Uno de los fenómenos más relevantes de la vida social moderna es la diferenciación entre lo público y lo privado. El origen de esta diferenciación, una de las claves de la cultura occidental, son dos fragmentos de las **Instituciones** de Justiniano (*Corpus iuris*) que han sido sumamente comentados desde entonces. En ellos se define al derecho público como aquello *que se refiere a la condición del Estado romano (quod ad statum rei romanae spectat)*, y al derecho privado como lo *que atañe a la utilidad del individuo (quod ad singulorum utilitatem)*.⁷³

⁶⁹ Ibid, p. XIV.

⁷⁰ Runciman, W. G. Ensayos de Sociología y Política. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. p. 49. ⁷¹ Stein, Lorenzo von. Movimientos Sociales y Monarquía. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. pp. 10 y 40.

⁷² Ibid, pp. 10 y 40.

⁷³ Bobbio, obra citada, pp. 11-12.

Lo público y lo privado

El duplo público-privado ingresó de tal modo a la historia del pensamiento político de Occidente, y desde entonces ha tenido un uso cotidiano y continuo, pero sin grandes cambios a pesar del paso del tiempo. Ha sido pues uno de los grandes problemas estudiados por el derecho, así como las ciencias sociales en general, usándose incluso como punto de demarcación, representación y ordenación de los campos de estudio disciplinario. Norberto Bobbio ha explicado que se trata de una dicotomía que permite dividir un universo en dos esferas que son conjuntamente exhaustivas, por cuanto de que todos los entes del universo son *incluidos* en ellas sin excluir a ninguno. Recíprocamente son *exclusivas* en la medida en que un ente comprendido en la primera no está comprendido al mismo tiempo en la segunda. Los dos términos de una dicotomía pueden ser definidos independientemente uno de otro, o bien, uno solo puede definido positivamente mientras el otro lo es negativamente. Tal es el sentido de la paz como concebida como no-guerra.

La definición del derecho público y del derecho privado es emblemáticamente aleccionadora para comprender la distinción entre lo público y lo privado. Así, del mismo modo como en el lenguaje jurídico lo público remite inmediatamente por contraste a lo privado, y viceversa, en el lenguaje común el interés público se determina inmediatamente como contraste del interés privado, y a la inversa. Dentro del espacio que ambos

términos delimitan, la esfera pública llega hasta donde comienza la esfera privada y viceversa.⁷⁴ La división entre las dos esferas está fundada esencialmente en la noción general de utilidad (*utilitas*), de modo que ante la utilidad individual (*singulorum utilitas*) se encuentra el afamado concepto de Cicerón sobre la cosa pública (*res publica*), según la cual es la *cosa del pueblo* en tanto que dicho pueblo no es cualquier agregación de hombres, sino la sociedad integrada no sólo por lo vínculos jurídicos, sino por la *utilidad común* (*utilitatis comunione*).⁷⁵

La cultura occidental no establece una primacía definitiva de lo público sobre lo privado, ni al revés. De hecho la supremacía del derecho privado se afirma también por medio de la difusión y recepción del derecho romano, especialmente el derecho de las *Pandette*, que constituye una las partes del **Código** de Justiniano. Esta parte trata principalmente del derecho privado, cuyos institutos principales son la familia, la propiedad, el contrato y los testamentos. Hay que enfatizar, ante lo señalado, que el derecho público concebido como un cuerpo sistemático de normas nació mucho más tarde que el derecho privado; su origen se remonta a la época de la formación del Estado moderno, es decir, hacia el siglo XVI.⁷⁶ Uno de los hechos más ilustrativos sobre la primacía del derecho privado sobre el derecho público, consiste en la resistencia que el derecho de propiedad opone a la injerencia del poder soberano, y como consecuencia, el derecho del soberano para expropiar los bienes del súbdito por causa de utilidad pública.

⁷⁴ Ibid, pp. 12-13.

⁷⁵ Ibid, p. 14.

⁷⁶ Ibid, pp. 25-26.

La supremacía de lo público está basada en la contraposición entre el interés colectivo y el interés individual, así como en la necesaria subordinación, y hasta la eventual supresión, del segundo a favor del primero. Esta primacía ha significado el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos. De aquí la pugna por la emancipación de la sociedad civil con respecto al Estado, que ha sido una de las consecuencias históricas del nacimiento, desarrollo, hegemonía de la burguesía.⁷⁷ La absorción de la sociedad civil en el Estado ha sido concebida en la filosofía del derecho de Hegel como una forma de progreso, de la misma manera que era un retroceso que en la época feudal las relaciones políticas fueran relaciones de contractuales que hacían inexistente al Estado. Posteriormente se han concebido como épocas de progreso, el tiempo en el que el derecho público toma la revancha sobre el derecho privado, como en la era moderna, cuando el desarrollo avasallador del gran Estado territorial y burocrático, sobre los individualismos.⁷⁸

Tal como lo adelantamos, la distinción entre lo público y lo privado ha tendido a duplicarse en la diferenciación entre la política y la economía, teniendo por efecto que la primacía de lo público sobre lo privado se interprete como la superioridad de la primera sobre la segunda. Significa, en suma, la

primacía del orden dirigido desde arriba sobre el orden espontáneo, es decir, de la *organización vertical* de la sociedad sobre la *organización horizontal*. Bobbio afirma que la mejor prueba de lo dicho es que un proceso que hasta ahora parecía irreversible y por el cual la intervención de los poderes públicos en la regulación de la economía, fue denominado proceso de *publicitación* de lo privado. En efecto, la *publicitación* de lo privado consiste es una de las facetas del proceso de cambio de las sociedades industriales más avanzadas.⁷⁹

Aquí dejamos el término *publicitación* de Bobbio, para volver a asumir la voz *publicización*, formulado por José Francisco Ruiz Massieu.⁸⁰

Hoy en día el oleaje marcha en sentido opuesto, señalando una era que se denomina la *privatización* de lo público. Dentro del nuevo escenario, donde la sociedad civil está integrada por grupos organizados crecientemente más poderosos y está empeñada en conflictos continuamente renovados, el Estado opera como conjunto de órganos de decisión y ejecución que desempeña la función de mediación y de garantía. Gradualmente se pugna por la disipación de la imagen clásica del Estado como portador de la soberanía. No es una casualidad que haya quienes observen aquí el crecimiento de centros de poder como un

⁷⁷ Ibid, p. 29.

⁷⁸ Ibid, pp. 29-30.

⁷⁹ Ibid, p. 30.

⁸⁰ Esta voz, aunque su autor la utilizó solamente para referir el hecho por el cual las empresas privadas pueden transformarse en empresas públicas, mediante actos de coordinación de la administración pública (adquisición de acciones) o de actos de autoridad del Estado, sirve para observar como se publiciza lo privado. Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública. México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. 1980. p. 237.

ataque a la majestad del Estado, y que hablan de un nuevo feudalismo caracterizado como la supremacía del derecho privado sobre el derecho público, entendido como lo pensó Hegel: una prevaricación de la esfera inferior sobre la superior que implica una señal del proceso de degeneración del Estado.⁸¹

Pero ambos procesos: publicización de lo privado y privatización de lo público, aunque incompatibles, se compenetran uno en el otro. El primer proceso refleja la subordinación de los intereses privados al interés común que es representado por el Estado, y que invade y engloba progresivamente a la sociedad. El segundo, por su parte, representa la reivindicación de los intereses privados a través de la constitución de grandes organizaciones que utilizan los organismos públicos para satisfacer sus objetivos.

La privatización de lo público

Uno de los aportes del estudio de las organizaciones consiste en que, a pesar de estar centrado en los aspectos semejantes de las mismas, también contribuye a relevar sus desemejanzas. Ambos aspectos han sido enfatizados, pero en lo tocante a los elementos similares, hoy en día hay pensadores que soslayando caracteres diversos que son de importancia, asimilan mutuamente a las organizaciones públicas y las organizaciones privadas. Florecen perspectivas, en contraste, que conservan las peculiaridades diversas de esos dos tipos de organizaciones y mantienen la línea clásica de su estudio como un análisis comparado, toda vez que han abierto su espectro analítico

a organizaciones de la sociedad civil y las cooperativas.

El centro de la controversia radica en una zona de maniobras y conflictos, donde algunos pensadores se empeñan por disipar las fronteras de lo público y lo privado, y otros por conservar incólume sus linderos, pero dando cauce al ingreso de nuevos fenómenos de vida organizada que personifica tipos de públicos emergentes.

El Sesgo de la Privatización

Lo público ha sido un tema eternamente tratado en los estudios políticos y administrativos, pero más recientemente se ha convertido en un tópico de interés principal de la nueva gerencia pública a partir de la irrupción de los problemas de la privatización de las organizaciones de la administración pública. Paradójicamente, el énfasis redoblado sobre lo público emergió a mediados de la década de 1980 cuando surgieron esos problemas, cuya exploración estaba destinada a anteponer lo privado a lo público. Sin embargo, el fenómeno de la privatización ya había sido estudiado por Peter Drucker desde 1969.

La idea central que sustenta a la privatización es que el gobierno no debe ser un actor en los dramas económicos, ni en sus comedias, pues su única finalidad es tomar las decisiones fundamentales e implementarlas. Su papel se ciñe al propósito de concentrar las energías políticas de la sociedad, relevar los problemas y ofrecer las alternativas para su solución. Y como esto es lo que llanamente se entiende como el proceso de regir a la

⁸¹ Bobbio, obra citada, p. 32.

sociedad, su finalidad es gobernar concebida como algo idéntico a tomar decisiones.⁸² Sometido a la parálisis de solo pensar, cualquier intención por identificar al gobierno a través de la actuación en gran escala enerva su capacidad de decidir.

Peter Drucker también fue uno de los pioneros de los negocios privados en proponer que el gobierno asumiera ciertos mecanismos sustanciales de la empresa privada, por la cual las decisiones y su implementación se separan deliberadamente, pues quien toma las decisiones debe ser diverso de quien actúa, porque de otro modo el primero no toma las decisiones y el segundo hace nada. Esta fórmula la denominó *descentralización*, aunque juzgó que el término es engañoso porque significa el debilitamiento deliberado del órgano superior de una empresa. El objeto de esta medida orgánica y funcional radica en viabilizar que la gerencia superior se concentre en la toma de decisiones, dejando la actuación en manos del personal operativo. Se trata de una separación por la cual cada conjunto así diferenciado asume una misión y objetivos propios, cada cual con su ámbito de acción autónomo.⁸³

Esto consiste asimismo en una lección, que de aplicarse al gobierno como hacedor de decisiones, haría que las instituciones que integran a la sociedad se convirtieran en entes activos. Serían instituciones no-gubernamentales preparadas para la actuación, corporaciones diseñadas para la operación: «esta **policy** podría llamarse 'reprivatización'.

Las tareas que aflúan al gobierno en el siglo pasado [siglo XIX], porque la institución privada original de la sociedad, la familia, no las desempeñaba, serían turnadas a nuevas instituciones no-gubernamentales que han surgido y crecido en estos últimos sesenta o setenta años».⁸⁴ El cambio más interesante es que, a través de su restringido papel, el gobierno viene a ser concebido desde una óptica muy distinta a la que se tenía hacia finales de los años de 1960, pues tendería a fungir de un modo diverso del que se observa en la teoría política. El gobierno dejaría de ser *la* institución para, a través de la reprivatización, convertirse en *una* institución más, aunque de rango central y la superior.

Este hecho anuncia la irrupción de un *mundo feliz* por medio de la reprivatización, que brindaría una sociedad diferente a la estudiada por la sociología de entonces. La reprivatización haría un merced más: debido a que durante los últimos 250 años las ciencias políticas y sociales han estado aisladas, volverían a reunirse. Consecuentemente, las instituciones bautizadas como *no-gubernamentales*: universidades, empresas privadas y hospitales, funcionarían como órganos implementadores por resultados, en tanto que el gobierno sería un mero recurso de la sociedad para la fijación de objetivos principales, pues trabajaría de modo similar a como lo hace el conductor de una orquesta integrada por la diversidad social.⁸⁵

La reprivatización sería un proceso de estandarización de las instituciones sociales

⁸² Drucker, Peter. *The Age of Discontinuity*. New York, Harper and Row, Publishers. 1969. pp. 233-242.

⁸³ *Ibid*, pp. 233-234.

⁸⁴ *Ibid*, p. 234.

⁸⁵ *Ibid*.

operativas, porque crearía estructuras análogas aunque difirieran esencialmente por la vigencia de las leyes relativas a la propiedad. El factor común de identidad es el principio de ejecución de una tarea social y el que constituyen instituciones que ya no son regidas por el gobierno, porque son autónomas. Implementadoras serían las cooperativas, lo mismo que los hospitales y las universidades. Pero la pieza maestra de la nueva sociedad es la empresa mercantil porque constituye primordialmente un foco de innovación y, entre todas las instituciones sociales, es la única que fue creada con el designio expreso de producir y manejar el cambio, mientras que las demás fueron establecidas originalmente para impedirlo o retardarlo deliberadamente.⁸⁶

La reprivatización fue una doctrina herética, pero no una práctica herética, y de modo que desde 1969 se profetizó un suceso que ha dejado honda huella en la actualidad. Para entonces ya existían dos ejemplos de reprivatización internacional personificado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, catedrales de la fe neoliberal del mundo contemporáneo. El Banco Mundial fue fundado por los gobiernos, pero es autónomo y autofinanciado por medio de la venta de sus valores en los mercados de capital.⁸⁷ Asimismo, el Fondo Monetario Internacional es otra reprivatización conspicua porque el desarrollo del sistema monetario y crediticio de la economía mundial, pues a decir de Drucker ha requerido el manejo del

dinero y del crédito más allá del concepto de la soberanía nacional.

En suma: según el autor del concepto, la reprivatización no constituye una medicina que debilite al gobierno, porque su propósito principal es restablecer la salud de un ente que padece una enfermedad terminal.

Sin embargo, esas nociones cambiaron sustancialmente cuando el fenómeno de la «privatización» -así rebautizada- tuvo su presencia más plena en el Reino Unido bajo el cobijo del gobierno conservador encabezado por Margaret Thatcher, y se puso en práctica la estrategia más radical de expansión de lo privado a costa de lo público. Tal es el motivo por el cual los primeros trabajos sobre la privatización, así como de los replanteamientos de lo público a partir de la misma, aparecieron en ese país junto con Estados Unidos de América, donde los estudios de *opción pública* habían aportado una buena parte del caudal intelectual a los programas de privatización en ambos países, principalmente a través de las obras de James Buchanan,⁸⁸ Gordon Tullock,⁸⁹ y William Niskanen.⁹⁰

En efecto, la privatización refirió desde mediados del decenio de 1980 la transferencia de la producción de bienes y servicios, realizados por las burocracias públicas hacia las firmas privadas y los grupos voluntarios.⁹¹ En el Reino Unido la privatización se extendió extraordina-

⁸⁶ Ibid, p. 236.

⁸⁷ Ibid, p. 239.

⁸⁸ Buchanan, James and Gordon Tullock. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1962.

⁸⁹ Tullock, Gordon. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Public Affairs Press. 1965.

⁹⁰ Niskanen, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Atherton. 1971.

⁹¹ Dunleavy, Patrick. "Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches". *United Kingdom, Public Administration*. 1986. Vol. 64, num. 1. p. 13.

riamente, incluso en formas antaño restringidas, como la contratación por fuera (**contracting out**). Originalmente las características centrales de la privatización británica significaron una orientación hacia el mercado más enfática, una mayor vinculación entre los empresarios y los funcionarios conservadores, un desarrollo ideológico firme acerca de la eficacia como un instrumento central de la innovación del gobierno, y una tendencia para imprimir cambios más profundos en dicho gobierno desde el modelo empresarial privado.

Hay que destacar que la privatización emergió desde la opción pública, por su parte, como una visión del público bajo el imperio de lo privado. Sus cultivadores enriquecieron las prácticas privatizadoras a través de propuestas sobre la apertura de sistemas de contratación y competencia dentro del gobierno, así como el supuesto de que este sistema tan exitoso en la empresa privada es adoptable por el gobierno para darle flexibilidad y movimiento. Dichas propuestas abarcaron la ruptura de prácticas monopolistas que alimentan el poder de asociaciones profesionales y los sindicatos gubernamentales, y que, de tal modo, la oficina dejara de ser un ámbito donde manda el secreto y quede abierta al escrutinio y la crítica.⁹² Tan exitoso fue el «boom» privatizador bajo este ideario que se inició un intento de privatización de un proceso que, hasta entonces, había sido un coto plenamente público: la tributación hacendaria.⁹³

Estos sucesos cuyo origen se encuentra en el Reino Unido, aunque la experiencia preliminar ocurrió en Chile en la época de Augusto Pinochet, tuvo hondas repercusiones en el mundo entero. La transición de lo público hacia lo privado no implica un mero efecto de resta y suma, sino un proceso de profundos efectos en el funcionamiento de la sociedad porque el problema total no radica en el papel del gobierno como vendedor o comprador, sino en su capacidad para desempeñarse como rector del proceso social.⁹⁴ El punto medular radica en la distinción de las actividades del gobierno para producir bienes y servicio, o bien, para proveerlos.

La privatización de la producción de bienes y servicios acarrió un cambio sustancial en el estatuto de la propiedad, que pasó de ser pública, a convertirse en privada. Pero la privatización de la provisión de servicios fue más allá, pues significó la enajenación de facultades de gobierno cuya renuncia produjo saldos decrecientes en el orden social. Sin embargo, desde entonces ya había quienes pensaban que el solo tránsito de servicios del Estado hacia mercado produciría un efecto mágico de economía, eficiencia y rentabilidad, profesándose la fe en las fuerzas mercantiles que operan al margen del estímulo y el control humanos. La mitología privatizadora juzga que el gobierno y la empresa privada funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, y que muchas de las funciones que son incumbentes a cada cual son intercambiables, porque la divisa

⁹² Ibid, pp. 16-17.

⁹³ Hood, Christopher. "Privatizing UK Law Enforcement?". United Kingdom, Public Administration. 1986. Vol. 64, num. 3. pp. 319-333.

⁹⁴ Kalderie, Ted. "The Two Different Concepts of Privatization". United States, Public Administration Review. Vol. 46, num 4. 1986. pp. 285-291.

fundamental es económica. La ola privada que inunda lo público descansa en una idea simplista que sostiene, ante la disyuntiva de cuál de los sectores sociales es más económico y eficiente, que la respuesta se inclina por la empresa de negocios.

Pero el problema es mucho más trascendental, aunque las interpretaciones sobre las analogías entre las organizaciones han contribuido negativamente a fomentar ese equivoco y simplificar los papeles del Estado y el mercado. Esto ha servido como materia prima para que haya quienes piensen que existe una frontera borrosa entre lo público y lo privado, y que además, la confusa línea divisoria tiende a ensancharse.⁹⁵ Contra las interpretaciones aceptadas acerca de que las organizaciones públicas y privadas se asemejan en lo insustancial, los estudiosos de las organizaciones desde el ángulo privatizador suponen que sus semejanzas tocan puntos esenciales. Sin embargo, hay que hacer notar que en la empresa privada los valores imperantes se ciñen a la rentabilidad, en tanto que en el gobierno trascienden hacia el bienestar y la seguridad de la vida comunitaria de una nación. La disyuntiva, por consiguiente, no radica entre producción competitiva y no competitiva, sino entre el derecho y el desempeño.⁹⁶

Drucker había desarrollado un concepto de reprivatización muy diverso a la postrer noción de privatización, pues en contraste con esta última, que está anclada en la economía

neoclásica, la reprivatización contempla facetas no económicas y evoca épocas cuando el pivote de la sociedad era la familia. En efecto, el pensador administrativo austriaco fue de la idea de que se limitara la empresa mercantil al ejercicio de las tareas que le son inherentes, extendiéndose el concepto de reprivatización hacia otras instituciones que llamó *no gubernamentales* que desempeñan labores no económicas. Incluso insistió en que no se trataba de debilitar al Estado, sino establecer un gobierno vigoroso, ni visualizaba un regreso al *laissez faire* donde la economía trabaja sola, pues «la esfera económica no puede ni se podrá considerar estar fuera del dominio público».⁹⁷

Tal fue el motivo por lo cual, casi dos décadas después, Drucker mismo reivindicó el término «privatización» para sí, recordando que fue él quien lo acuñó, extendiendo al mismo tiempo una reclamación por habersele restringido meramente a las empresas privadas.⁹⁸

No Todas las Organizaciones son Públicas

La irrupción de una variedad de organizaciones tan significativas para los diferentes aspectos de la vida del ser humano, ha inspirado a ciertos pensadores para visualizar la «publicidad» de su alcance de actividad como un signo prominente de hoy en día.

⁹⁵ Moe, Ronald. «Exploring the Limits of Privatization». United States, Public Administration Review. Vol. 47, num. 6. 1987. pp. 453-460.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Drucker, The Age of Discontinuity, p. 240.

⁹⁸ Incluso Drucker no usó la voz *reprivatización*, sino *privatización*, para hacer más firmes su aporte y su reclamo. Drucker, Peter. Innovation and Entrepreneurship. New York, Harper and Row. 1986. p. 145.

En esto, como en otras muchas cosas, la administración privada debe muchos de sus planteamientos a Peter Drucker, quien fue originalmente la persona que hizo trascender al manejador privado desde lo interior de la empresa, para concebirlo muy peculiarmente como un *gerente público*, pero desde una visión que está determinada por el influjo de la revolución organizativa y el predominio de lo público. El antecedente de este suceso es añejo, se remonta a un libro publicado en 1958, donde Drucker trató a las tareas del manejador. Una vez que el gerente privado desempeña sus dos primeras funciones, es decir, hacer económicamente productivos los recursos de la empresa y potenciar a la energía humana, puede entonces atender a su tercera labor. Esta última puede o no agradarle a los manejadores, quienes no son «gerentes privados en el sentido de que lo que hacen no es importante. Ellos son públicos. Ellos están visibles. Ellos representan algo. Ellos están laborando para la comunidad. De hecho, son solamente líderes grupales de la sociedad».⁹⁹ Los manejadores son más que meros gerentes de negocios, son ejecutivos de una sociedad altamente organizada y desarrollada. En suma, ellos «tienen una función pública» porque desempeñan una labor empresarial que emana de la firma privada para verterse en la sociedad, y no se puede pensar que sean privados en el sentido de que se pueda afirmar que lo hecho por ellos sólo es en su interés. Lo público, entonces, consiste el escenario en el cual laboran los manejadores de las firmas privadas y en que su mirada siempre está presente.

Aún aceptando el ideario druckeriano acerca de carácter «público» del manejador en la empresa lucrativa, no debemos soslayar que trató de acentuar su responsabilidad social, no tanto que se trate efectivamente de un gerente público idéntico a los servidores gubernamentales.

Otro es el punto de vista de un autor muy influido por la idea de la asimilación de lo privado, en lo público. Barry Bozeman suscribe la idea de que en el universo de la sociedad, algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas son públicas, y que la «publicidad» es la clave para entender la conducta organizativa y al manejo. Lo público ha tendido a ser identificado con lo gubernamental, cuando la publicidad refiere el grado en el cual la organización es afectada por la autoridad pública.¹⁰⁰ Todas las organizaciones, sean gubernamentales, privadas o no-lucrativas, detentan caracteres públicos significativos, todas ellas están sometidas a cierto grado de compulsión y dotadas de facultades por esa autoridad, independientemente de su estatuto legal y el contexto institucional en el cual se mueven. La publicidad deja en ellas un sello indeleble que, a pesar de sus diferencias, es lo más relevante, pues ella consiste en la influencia de la autoridad política sobre las organizaciones.¹⁰¹

Es decir: «todas las organizaciones son públicas, porque la autoridad política afecta de algún modo la conducta y el proceso de todas las organizaciones».¹⁰² He aquí el elemento primigenio de una interpretación

⁹⁹ Drucker, Peter. *Technology, Management and Society*. London, Pan Books LTD. 1970 (1958). p. 90.

¹⁰⁰ Bozeman, Barry. *All Organizations are Public*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1989 (1987). p. XI.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 7.

¹⁰² *Ibid*, p. 83.

de la publicidad donde lo público es concebido como inherente a los efectos de la autoridad política; que las organizaciones pueden ser más públicas con respecto a algunas actividades y menos públicas con respecto a otras; y que todas las organizaciones son públicas, aunque unas lo son más que otras. Así, de manera similar como el Rey Midas convertía en oro todo lo que toca, la autoridad convierte en públicas a todas las organizaciones con hacer uso de su sentido táctil.

Desde una perspectiva plural no sólo existe una autoridad política, sino otra más de tipo económica, pues atendiendo la idea en el sentido de que allí es donde unas personas aceptan que otras tomen decisión en su nombre, existe autoridad. Esta potestad brota ahí donde existe vida organizada y sus miembros aceptan el mandato de sus dirigentes. En una organización económica la aceptación del mando es compensada por el beneficio de una retribución económica, de modo que podríamos entender a la autoridad económica como voluntaria, en tanto que la autoridad política es obligatoria. He aquí lo que es el sustento de la privacidad.¹⁰³

De conformidad con lo precedente, Bozeman explica que una organización es pública en la extensión en que su ejercicio es constreñido por la autoridad política. Una organización es privada en la extensión en que su ejercicio es constreñido por la autoridad económica.¹⁰⁴ La publicidad, por consiguiente, no consiste en una cualidad sino en una propiedad multidimensional, y

ella es independiente del estatuto legal de las organizaciones.

Lo anterior explica la existencia de un espacio donde se ejercita una influencia común de las dos formas de autoridad sobre las organizaciones allí situadas, de modo que una organización puede ser más pública y menos privada, o a la inversa, dependiendo del tipo autoridad influyente. Algunas organizaciones gubernamentales son más públicas que otras y algunas organizaciones de negocios son más públicas que otras, en tanto que algunas organizaciones de negocios son más públicas en algunos aspectos, que ciertas organizaciones gubernamentales.¹⁰⁵

Estos planteamientos emergieron en una época en la cual la privatización se había implantado como un programa de gobierno central en el Reino Unido y Estados Unidos de América, y lo privado se había elevado como un valor medular que esos gobiernos promovieron como una divisa social. Hasta entonces pocos autores dudaban de la diferenciación entre lo público y lo privado, de modo que bajo regímenes que promovieron los programas sociales masivos, lo público tendió a identificarse con lo gubernamental. También la básica noción de interés público, a decir de Bozeman, es un factor más de confusión por la ambigüedad que entraña.¹⁰⁶

Los gobiernos neoliberales en esos países propiciaron, a través de los programas de privatización, una agenda emergente de

¹⁰³ Ibid, p. 47.

¹⁰⁴ Ibid, p. 84.

¹⁰⁵ Ibid, p. 85.

¹⁰⁶ Ibid, pp. 32 y 34.

discusiones sobre el valor público de medidas orientadas a favorecer lo privado. Es una ironía que el debate sobre el alcance de lo público emergiera del desafío de lo privado como un suceso con pretensiones de efecto comunitario o colectivo, como lo propiamente público.

El ideario de Bozeman partió del soslayo de una sentencia propuesta por Wallace Sayre en la década de los años de 1930. Su aforismo sencillamente afirma que el manejo público y el manejo privado se asemejaban en sus rasgos más intrascendentes.¹⁰⁷ Bozeman parte, al contrario, de lo que cree es lo más relevante: sus similitudes. Este mismo punto de vista lo aplica a quienes razonan que una garantía de efectividad para el desempeño de las organizaciones radica en ahondar sus diferencias, saca en el que caben administradores públicos inclinados a reafirmar lo privado y los profesantes la opción pública que solamente valoran a la privatización.¹⁰⁸ En realidad los aspectos centrales de las organizaciones deben descansar en el elemento común del manejo, pues no existen evidencias empíricas de que la provisión de bienes y servicios sea mejor en las corporaciones privadas, o en las gubernamentales, por motivo de su estatuto formal.

Según se pregonaba hoy en día, las organizaciones tienden a parecerse en el aspecto del manejo, así como por su visibilidad pública. Del mismo modo como las organizaciones privadas son penetradas

por la **policy** gubernamental, las organizaciones gubernamentales están siendo invadidas por los enfoques del mercado. Pero está ocurriendo un gran suceso intermedio entre el gobierno y los negocios: ha emergido un sector híbrido público-privado, así como otro más donde están proliferando las organizaciones no-lucrativas. También se alega que la autoridad política afecta la conducta de las organizaciones porque ciertas restricciones legales, políticas, culturales y psicológicas acompañan invariablemente su ejercicio. Por su parte, las organizaciones de negocios que operan en el mercado están inexorablemente influidas por la delegación de la autoridad política o por compulsiones de la autoridad política misma.¹⁰⁹

Quizá el aspecto más débil de este planteamiento radique en su concepción de las organizaciones económicas como dotadas de autoridad, por el solo hecho de estar tocadas por el dedo de la potestad pública. Peter Drucker sugiere que la responsabilidad del manejo en la empresa privada está fundado invariablemente en su desempeño económico, de modo que su autoridad se restringe a lo que es necesario para ejercitar su responsabilidad económica. Ciertamente, «pensar en la autoridad del manejo sobre el ciudadano y sus asuntos más allá de lo que surge de las responsabilidades del desempeño de los negocios, es una usurpación de

¹⁰⁷ Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currículo de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham. «Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects» (1980). Stillman, Richard (ed). Public Administration: Concepts and Cases. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. p. 283.

¹⁰⁸ Bozeman, obra citada, pp. 1-2 y 4.

¹⁰⁹ Ibid, p. 88.

autoridad».¹¹⁰ El grupo de manejadores en la empresa privada constituye un cuerpo dirigente entre otros más, en forma tal que por su propio interés no puede ni debe concebirse asimismo como el grupo dirigente.

Perspectivas más atinadas sobre la índole social de la empresa privada no la asimilan a lo público, sino refrendan su pertenencia y responsabilidad más allá del egoísmo individualista. Drucker afirmó hace más de medio siglo, jurídicamente hablando, que la corporación privada es una criatura del Estado que está fundada en interés de la sociedad, y tiene una existencia legal y derechos jurídicos.¹¹¹ Políticamente hablando la empresa privada es una institución organizada de la sociedad que está dotada de amplias funciones sociales. Económicamente hablando, esa empresa es la unidad donde los recursos industriales son organizados para lograr una producción eficiente. En cualquier caso, la corporación privada es una herramienta y un órgano de la sociedad, de modo que es la sociedad la que demanda que la empresa sea responsable de desempeñar funciones económicas específicas, que justifican a su razón de ser.

De manera similar, Laurence Lynn piensa que «una corporación [privada] es una criatura del Estado», pues los propietarios de los derechos en una propiedad privada no son ajenos a las obligaciones con respecto a la sociedad, toda vez que las

empresas están sujetas a regulaciones de derecho público.¹¹² Su definición corporativa, por consiguiente, no es subjetiva sino jurídica, y gradualmente su actividad está sometida al escrutinio de los foros del público. Tal era el sentido dado también por Drucker al carácter público de los gerentes privados.

Las empresas privadas no sólo están sometidas a las regulaciones de derecho público, sino a limitaciones políticas propias de sociedades democráticas, muchas de las cuales son implementadas por genuinos manejadores públicos. Por consiguiente, el gerente es una persona privada y un agente corporativo, pero también una persona pública solamente en atención a que tiene responsabilidades hacia la sociedad.¹¹³ Es público sólo en este sentido, y nada más.

Sin embargo, «las organizaciones gubernamentales aún son mucho más criaturas del Estado», pues el público tiene derecho de acceso a ellas de manera diversa, y las interroga a través de la prensa, los tribunales y otras formas de escrutinio propias de la democracia moderna.¹¹⁴ Incluso muchos de sus funcionarios no pudieron acceder a su cargo, sin el aval de públicos procedimientos de selección.

Las organizaciones públicas buscan su misión en la naturaleza misma que las da la vida: la hechura de **policy**, que consiste en un proceso de fabricación de sus acciones. De hecho, para las organizaciones públicas, en contraste con las organizaciones privadas,

¹¹¹ Drucker, Peter. *The Concept of the Corporation*. New York, New American Library. 1972 (1946). p. 174.

¹¹² Lynn, Laurence. *Managing the Public's Business*. New York, Basic Books, Inc., Publishers. 1981. p. 128.

¹¹³ *Ibid.*, p. 129.

¹¹⁴ *Ibid.*

la hechura de **policy** es virtualmente indistinguible del manejo público.¹¹⁵ Este manejo está sometido al cruzamiento multiplicado de las comunicaciones entre los participantes de la organización pública, a través de las cuales se hace la **policy**.

Pero también es relevante que las organizaciones públicas y las organizaciones privadas dejen de ser observadas como las únicas protagonistas centrales del drama administrativo, pues pluralidad social contemporánea ha dado vida a nuevas organizaciones que no ejercen el poder ni producen renta sus propietarios. Hoy en día existe una diversidad de organizaciones que están marcando nuevos rumbos a la vida administrativa, más allá del espectro público-privado.

IV. MÁS ALLÁ DE LA DISTINCIÓN PÚBLICO-PRIVADO

Las apreciaciones precedentes son muy polémicas, pues no ha sido difícil observar en ellas el sello de la privatización. Ésta, como ha sido observado, hunde sus raíces en la teoría económica neoclásica del mercado libre, en tanto que la administración pública ha emanado de una tradición intelectual diversa ignorada por los economistas de esa escuela, y por consiguiente, sus cultivadores han resistido los desafíos a que le ha sometido aquella privatización. Y sin embargo, un autor llamó la atención acerca de que en Estados Unidos de América, a mediados de la década de 1980, existían muy pocos participantes en el drama planteado

por la privatización, porque en lugar de asir sus raíces intelectuales como base de una teoría comprensiva del sector público, asumieron más bien tácticas defensivas aisladas. Particularmente soslayaron el que esas raíces estuvieran entrañadas en el derecho público.¹¹⁶ Igualmente, como esos mismos académicos fueron incapaces de definir los límites de la privatización, tampoco supieron defender las nítidas fronteras entre lo público y lo privado.

Pero no deben observarse los límites entre lo público y lo privado como si un avance de uno consistiera una pérdida del otro, porque en el mundo moderno la prosperidad de ambos está relacionada y es una condición necesaria de su progreso como totalidad. Para entender a la privatización en su justa medida, valorando sus alcances, es necesario conocer sus límites.

La privatización ha sido definida de muchas formas, pero sus promotores concurren en el punto por el cual se razona que el sector público es sumamente grande y que muchas de sus actividades pueden ser trasladadas al sector privado, derivando de tal modo al mercado, toda vez que su nueva sede asegura un desempeño más eficiente y económico.¹¹⁷ Tal como lo adelantamos, los economistas neoclásicos suponen, que debido a que ambos sectores están sometidos a los mismos estímulos y desestímulos, sus funciones son fácilmente intercambiables.

Las fronteras entre lo público y lo privado tienen sustento en el derecho público, no en

¹¹⁵ Ibid, p. 157.

¹¹⁶ Moe, obra citada, p. 453.

¹¹⁷ Ibid, pp. 453-454.

la economía neoclásica. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, la Constitución, el derecho positivo y la cultura política, refuerzan los linderos entre ambos sectores, toda vez que la nitidez fronteriza no significa necesariamente una pérdida de compromisos de colaboración. Sin embargo, el factor que contribuye de manera decisiva a marcar la línea divisoria es la soberanía, pues representando el uso legítimo de la fuerza física como atributo del ente público por excelencia: el Estado, ella constituye una cualidad intransferible al sector privado.¹¹⁸ Sólo el Estado como personificación superior de lo público puede forzar la tributación, la conscripción y las cargas públicas, o castigar las faltas y los delitos. Sólo el Estado puede obligar a la nación para la guerra, y cuando los particulares se oponen con las armas contra él, los trata como subversores del orden y la ley. Toda actividad de soberanía o ligada con ella es indelegable en el sector privado, toda vez que toda actividad privada supone un ejercicio jurídicamente no coercitivo.¹¹⁹

Naturalmente los límites de la privatización no llegan solamente hasta las fronteras de la soberanía, pues otros campos públicos como la seguridad interior y aún la seguridad pública, difícilmente se antojan traspasables al sector privado, es decir, trasladarse hacia el mercado. La lista, por supuesto, se puede extender mucho más.

Estas apreciaciones no son aceptables por los economistas neoclásicos, así como por

quienes estudian al manejo público desde la tradición gerencial privada, pues se juzga que el derecho público y la soberanía esgrimidos como linderos entre lo público y lo privado, no hacen sino establecer a una *Línea Maginot*. Incluso se da por hecho el seguir usando conceptos hoy en día ambiguos, como los de soberanía o interés público, propio de los politólogos clásicos, además de ser poco sabio y difícil de trabajar, no provee los éxitos que tienen los economistas al utilizar las nociones de yerro de mercado, costos de transacción y externalidades.¹²⁰ A favor de Barry Bozeman hay que decir que él aclara no desconocer las fronteras entre lo público y lo privado, sino que sostiene la distinción entre lo público y lo gubernamental; toda vez que juzga que el objetivo estándar para delimitar a los sectores público y privado es el desempeño organizativo, no el derecho.

Sin embargo, es más cierta y útil una visión donde lo público y lo privado no se mezclen ni se confundan, sino donde se establece un mecanismo de colaboración, pues lo más relevante por cuanto a sus límites es que ellos efectivamente existen.¹²¹

En realidad la privatización concebida como proceso hacia el mercado personifica los rasgos más sobresalientes de lo privado, como contra-cara de lo público. Estando involucrada en criterios de competencia e individualismo egoísta, la privatización constituye la faz opuesta del sentido comunitario y cívico de lo público. Por

¹¹⁸. Ibid, p. 456.

¹¹⁹. Ibid, p. 457.

¹²⁰. Bozeman, Barry. "Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line". United States, Public Administration Review. Vol. 48, núm. 2. 1988. p. 673.

¹²¹. Moe, Ronald. "Law Versus 'Performance' as Objective Standard". United States, Public Administration Review. Vol. 48, num. 2. 1987. pp. 474-475.

consiguiente, cualquier expansión de lo privado a expensas de lo público debe ser sometido al criterio del bien común.¹²² Varios politólogos han advertido la pérdida de civilidad debido al progreso de la complejidad de la vida política y la administración pública. Desde mediados del decenio de 1980 ya era perceptible la tendencia a convertir a los ciudadanos en consumidores, toda vez que se hacía necesario fortificar la participación cívica en las tareas públicas de las localidades, pues la privatización estaba dañando la cohesión de las comunidades.

La sociedad contemporánea se ha liberado del confinamiento de su mundo existencial en la sola distinción entre lo público y lo privado. Ha trascendido la única disyuntiva entre la publicización integral y la privatización absoluta, una vez que el socialismo se desplomó en Europa y el neoliberalismo está en quiebra por doquier, arrastrando hacia la pobreza a muchos países del orbe. En efecto, tras del naufragio del socialismo en Europa oriental, en los países capitalistas se han hecho más confusas las relaciones entre el gobierno y los negocios privados.¹²³ Henry Mintzberg cree que el capitalismo no ha triunfado como se proclama a viva voz, porque del mismo modo que el socialismo renunció al balance entre el gobierno y los negocios, el capitalismo ha desistido de funcionar con base en esa armonía. Dentro del mundo occidental el capitalismo se había fundamentado en un punto de equilibrio

nutrido por un fuerte sector público, junto con un vigoroso sector privado, balance inexistente en los países que se regían bajo el socialismo. El que en esas naciones el gobierno tuviera una multitud de actividades fue constituyendo el origen de su gradual debilidad.

La creencia de que el capitalismo triunfó definitivamente se profesa en países como Estados Unidos de América, el Reino Unido y otras naciones que han implantado el modelo económico neoliberal, donde el equilibrio público-privado ya no existe. Pero este desbalance no contribuye a la buena marcha de una sociedad. Tal es el motivo por el cual hay que resaltar, según lo declara Herbert Simon, que la existencia de una sociedad democrática, cuya esencia consiste en la distribución del poder, está amenazada por la concentración de fuerza en los intereses empresariales, del mismo modo que lo estaría por un gobierno centralizado por el predominio de los intereses de los altos burócratas. La evidencia histórica ha demostrado que toda plutocracia económica siempre se convierte en tiranía política.¹²⁴

Además, Mintzberg piensa que es un equívoco nacido del ideario de Milton Friedman, el que una institución independiente del pueblo puede ser libre sin el pueblo mismo, pues esto por principio es subversivo al concepto de sociedad democrática. Cuando las empresas privadas

¹²² Morgan, David and Robert England. «The Two Faces of Privatization». United States. Public Administration Review. Vol. 48, num. 6. 1988. p. 982.

¹²³ Mintzberg, Henry. "Managing Government, Governing Management". United States, Harvard Business Review. May-june, 1996. p. 75.

¹²⁴ Simon, Herbert. "Why Public Administration?". United States, Public Administration Review. Vol. 58, num. 1. 1998. p. II.

se independizan totalmente, el pueblo tiende a perder su libertad.¹²⁵ Las sociedades modernas tienen un destino y una función especial para cada organización, que no son intercambiables, de modo que la simplificación de la vida social en la diferenciación público-privado hoy en día es un método estéril. A esto hay que agregar que, debido a la gravitación mayúscula de la índole peculiar de cada organización como tal, por encima de sus similitudes, las cualidades gerenciales son relativamente transferibles, pero esto es ciertamente menos trascendental. En efecto, Peter Drucker aseguró que «las habilidades, las competencias y las experiencias, que son comunes y por consiguiente transferibles, son de índole analítica y administrativa, aunque son importantes; pero ciertamente son secundarias para el logro de los objetivos primarios de las diversas instituciones no comerciales».¹²⁶

Derivada de la superación del simplismo público-privado, hoy en día ya no se razona que todo lo que era o es público se puede convertir en negocio privado, privatizado o reprivatizado. Así como es un error el ceñirnos aún a la antinomia capitalismo-comunismo, también lo es aferrarse a la dicotomía privatización-nacionalización, o economía de mercado-economía regulada. La sociedad moderna entraña la existencia de propiedad bajo el concepto de privacidad, así como propiedad bajo la categoría de publicidad o *estatalidad*, pero no son las únicas existentes. También hay propiedad cooperativa que está

en manos de sus miembros, o de los consumidores o de los empleados.¹²⁷ Hoy en día en los países occidentales, incluyendo a Estados Unidos, la propiedad cooperativa se ha expandido prodigiosamente y se calcula que en este país la mitad de los servicios están a cargo de este tipo de organizaciones.

Asimismo existen las organizaciones no-lucrativas que Mintzberg denomina «sin propietarios» (**non-owned organizations**), que incluyen las universidades, los hospitales, los centros caritativos y las corporaciones de activistas. Drucker alaba a este tipo de instituciones juzgándola como el éxito más resonante en los últimos cuarenta años.¹²⁸ En efecto, ya bien entrada la década de 1990, las organizaciones no-lucrativas se habían multiplicado extraordinariamente y se estimaba que había más de un millón de ellas, cuyo saldo era que ese tipo de entidades se había convertido en el empleador más grande del país.¹²⁹ Su impacto ha sido tal, que Drucker mismo, quién hace más de cuatro décadas impulsó la noción de manejo como un fenómeno inherente a los negocios privados,¹³⁰ después propuso una sustancial transformación de ese término bajo el influjo de las organizaciones no-lucrativas. Ahora el manejo es más que la mera gestión de los negocios privados, su ímpetu se deja sentir en la administración de hospitales y universidades, así como a todo tipo de institución sin ánimos rentísticos, dejando de tener una mera connotación lucrativa.¹³¹

¹²⁶ Drucker, *The Practice of Management*, p. 8.

¹²⁷ *Ibid*, p. 76.

¹²⁸ Drucker, Peter. *Dirección de Instituciones sin Fines de Lucro*. Barcelona, El Ateneo. 1996 (1990). p. 4.

¹²⁹ Drucker, Peter. *La Sociedad Post Capitalista*. Bogotá, Grupo Editorial Norma. 1997 (1993). pp. 190-191.

¹³⁰ Drucker, *The Practice of Management*, p. 7.

¹³¹ Drucker, *Dirección de Instituciones sin Fines de Lucro*, p. 2.

Esta diversificación organizativa de la sociedad muestra un espectro integrado no por dos cuerpos, uno público y otro privado, sino por una cuarteta a la cual hay que añadir a las cooperativas y los entes sin fines de lucro. Cada cual realiza una función diversa en consonancia con la peculiaridad de su naturaleza y misión, de modo que no todo lo privado es bueno y no todo lo público es malo; ni necesariamente el gobierno puede convertirse en un negocio. Drucker, que desde su primer libro gerencial publicado en 1954 llamó la atención sobre una sociedad de organizaciones, no hace mucho insistió en el mismo punto, pues entre ellas no existe tanto una competencia, como una división del trabajo que hace que un negocio mercantil no compita con un hospital ni este con otra organización.¹³²

Esa idea fue refrendada por su autor desde 1968, cuando insistió en que la sociedad moderna constituye una asociación plural de organizaciones, que entraña una diversidad orgánica donde las instituciones desempeñan labores para las cuales están específicamente dotadas. La colaboración entre instituciones sólo opera cuando cada una de ellas se disciplina estrictamente a su campo de acción, respetando la integridad del ámbito de actuación de las demás.¹³³

El estudio de las organizaciones de la sociedad ha servido, igualmente, para suprimir la falacia acerca de que el interés egoísta, no la comunión de intereses, es el motor que mueve a la humanidad. Herbert Simon -Premio Nobel de Economía- expresó

recientemente que las organizaciones - principalmente las de tipo gubernamental- han estado sujetas a una gran crítica, pues principalmente los economistas neoclásicos sostienen que la conducta en las organizaciones, como todo comportamiento, es dirigido por el autointerés y que el mecanismo adecuado para orientarla es el lucro. Este último, entonces, es el camino para la satisfacción de las grandes necesidades y metas sociales, de modo que es la privatización el objetivo a lograr.¹³⁴ Pero Simon cree que esta idea es infundada porque los seres humanos formulan sus decisiones en términos de los intereses de grupo, de familia, de las organizaciones formales, de las etnias y de los estados nacionales, no con arreglo al autointerés. Es el sentido de comunidad la base de la identificación de la persona y el sustento de su lealtad. Incluso la «mano invisible» de la que habló Adam Smith está más ligada a la fuerza de la identificación organizativa, que a ese interés individual.

No siendo el egoísmo individual el motor que mueve a la humanidad, tampoco lo privado es la necesaria garantía de su éxito. Simon alega que si la identificación colectiva, y no el autointerés económico en su sentido estricto, es la guía de los motivos de la conducta organizativa, entonces el argumento de que la privatización puede siempre incrementar la productividad y la eficiencia es igualmente falaz. Subraya que no existen evidencias empíricas de que las organizaciones privadas sean superiores a las públicas.

¹³² Drucker, *La Sociedad Post Capitalista*, p. 114.

¹³³ Drucker, *The Age of Discontinuity*, p. 141.

¹³⁴ Simon, obra citada, p. II.

Con base en lo anterior, resulta insostenible que pueda existir manejo sin gobierno. No hace poco las visiones neoliberales sostenían que una gerencia modelada con base en el mercado, no en la política, supone como innecesaria o accesorio una organización fundada en la noción de régimen. Se trata de lo que Henry Mintzberg ha llamado un «gobierno virtual», cuyo apotegma es que «el mejor gobierno es el no-gobierno». En efecto, el gobierno necesita manejo, y el manejo requiere cuando menos un poco de gobierno; pues no todo negocio es bueno y no todo gobierno es malo, pues cada cual tiene un papel que jugar en una sociedad democrática. En un sistema capitalista la empresa privada aprende tanto del gobierno, como este podría aprender de aquella, así como de las cooperativas y las organizaciones no-lucrativas.¹³⁵

Más bien se necesita enaltecer al gobierno, no convertirlo en eunuco sin virilidad política, pues cuando se le ataca, se daña a la fábrica de la sociedad. No es menos importante restablecer el balance en la sociedad capitalista fortificando por igual al gobierno y la empresa privada, pues en las sociedades democráticas de hoy en día es necesario que el titular de las libertades sea el pueblo, no sus organizaciones económicas.

Por todo lo anterior conviene refrendar la índole de la empresa privada como una organización especializada, para así evitar la idea tentadora para algunos de que ella no sólo pueda ser el eje de la vida social moderna en lugar del gobierno, sino que todas las

instituciones de la sociedad se deban recrear a su imagen y semejanza.

La empresa privada tiene cualidades inherentes a su naturaleza organizativa. Puede abandonar cualquier actividad, es más, está compelida a hacerlo porque opera en un mercado que así la condiciona para obtener la infusión de capital. Dentro del amplio mundo de las instituciones sociales, la firma mercantil es la única entidad que en la sociedad moderna su muerte se acepta de antemano.¹³⁶ Debido a que su ámbito de acción es el mercado, la empresa privada también encuentra allí el riesgo de la pérdida. Es la contingencia, entonces, lo que implica que sea la corporación de negocios la única institución cuya vida depende de la prueba de su capacidad ejecución, sobre todo porque el cliente, al que se debe, no está movido por sentimientos ni emociones. Tal es motivo por el cual, según creencia del citado autor, la empresa mercantil es la institución privada por antonomasia y la razón principal para mantenerla bajo propiedad igualmente privada.

Drucker estima que definir al empresario como la persona apta para obtener utilidades, es menos relevante que el hecho real de que está sujeto a las pérdidas, pues debido a que su expectativa es correr riesgos, está sometido irremediamente a sufrir descalabros. Esto mismo explica por qué la sociedad capitalista requiere este tipo de instituciones que puedan quebrar y desaparecer, y por ello, que desde su diseño vital esté adaptada para el cambio continuo y de tal modo ganar su derecho a vivir.¹³⁷ Por

¹³⁵. Mintzberg, obra citada, pp. 81-83.

¹³⁶. Drucker, *The Age of Discontinuity*, p. 236.

¹³⁷. *Ibid*, p. 238.

esto se discurre que lo público y lo privado deben permanecer separados, y que a decir de Drucker, si se quiere un gobierno fuerte y eficaz, deben existir empresas fuera de su propiedad. Dichas empresas deben ser propiedad de inversionistas privados que estén motivados por el interés particular, cuyas decisiones se basen en el riesgo al fracaso. Por consiguiente, «el argumento más fuerte en pro de la 'empresa privada' no es la función de utilidad. El argumento más fuerte es la función de pérdida».¹³⁸ Los negocios son las más adaptables y flexibles de todas las instituciones sociales, porque su fuerza radica en que vive bajo la amenaza de la pérdida y la extinción de su vida.

Todo lo anterior ofrece las razones de por qué la firma mercantil es la más manuable y dúctil de todas las instituciones de la sociedad capitalista moderna, sin que de ello debamos deprender un modelo para ser copiado por las demás organizaciones sociales. Se trata, sencillamente, de una cualidad organizativa de la cual deriva su continuidad vital.

También la índole del manejo es económica. Quizá el aporte principal de Peter Drucker, entre otros muchos en su haber en pro de la gerencia privada, es haber hecho trascender las visiones de los ingenieros Frederick Taylor y Henri Fayol, para situarla como una institución propia de la economía de la empresa. Drucker piensa que la gerencia es un órgano, y los órganos pueden describirse y definirse mejor atendiendo sus funciones, y ciertamente la gerencia es el órgano específico de la empresa comercial, a pesar

de que hoy en día el manejo también pueda ser visible en otras organizaciones como la universidad o el hospital. Si lo observamos como un ente que se extendió a otras organizaciones, entonces estaremos señalando que en ellas la gerencia cuida de sus aspectos económicos y que, de haber gerentes, ellos tienen un carácter económico.

El hecho de que el manejo sea el órgano específico de la empresa lucrativa ha sido tan obvio, que se da como algo sabido. Ello explica por qué se le coloca aparte de órganos diversos, propios de otras instituciones. Esto mismo ocurre en el Estado, en el ejército o la Iglesia, que están dotadas con un órgano específico que es inherente a cada uno de ellos en particular. Dicho órgano es distinto al manejo, pues éste es propio y exclusivo de la empresa de negocios. Drucker reconoce que «la gerencia como tal, es el manejo de una empresa lucrativa», toda vez que la razón de ser de esta empresa es suministrar bienes y servicios económicos.¹³⁹ Su esencia, su principio vital, es su desempeño económico, y en esto el manejo es un espécimen único en la sociedad moderna, de modo que esta labor solamente es de su incumbencia y es intransferible a otras organizaciones. Del mismo modo como en un estado mayor las decisiones militares son las básicas, para la gerencia las necesidades económicas son las primarias y el resto tienen una función accesorio.¹⁴⁰ El estado mayor es el órgano específico de la organización militar y necesariamente da preferencia a la seguridad nacional, pues proceder modo diverso es pervertir su función. La gerencia

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Drucker, *The Practice of Management*, p. 7.

¹⁴⁰ Ibid.

es el órgano específico de la empresa y siempre da preferencia al desempeño económico, pues de otro modo pervertiría su misión existencial. El manejo, entonces, es un órgano económico específico de una sociedad industrial, y todos sus actos, y todas sus decisiones y deliberaciones tienen como dimensión prioritaria al desempeño económico.

Lo anterior explica por qué las habilidades, las competencias y las experiencias propias del manejo son intransferibles e inaplicables

a la organización y conducción de otras instituciones. Esto también explica por qué el éxito de un ser humano en la gerencia no promete ni asegura el éxito en el gobierno; ni una carrera realizada en su seno es una formación adecuada para ejercitar los cargos políticos ni dirigir a las fuerzas armadas, a la iglesia o la universidad. En efecto: Drucker aseguró que aquello que para el manejador es el foco principal, para el político necesariamente es un factor entre otros muchos.¹⁴¹

Bibliografía

- Allison, Graham. «Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects» (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988.
- Berman, Harold. **La Formación de la Tradición Jurídica de Occidente**. México, Fondo de Cultura Económica. 1996.
- Bobbio, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1999 (1985).
- Bodin, Jean. **Les Six Livres de la République**. Germany, Scientia Verlag Aalen. 1970 (Facsimil de la edición de 1583).
- Bodino, Juan. **Los Seis Libros de la República**. Turín, por los Herederos de Bevilaqua. 1590.
- Bonnin, C.J. **Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code**. *Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux*. A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition.
- Bozeman, Barry. "Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line". United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, núm. 2. 1988.
- Bozeman, Barry. **All Organizations are Public**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1989 (1987).

¹⁴¹ Ibid.

Buchanan, James and Gordon Tullock. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1962.

Cicerón, Marco Tulio. **Tratado de la República**. México, Editorial Porrúa. 1978.

Cunill Grau, Nuria. **Repensando lo Público a través de la Sociedad**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997.

Charléty, Sébastien. **Histoire du Saint-Simonisme**. Paris Éditions Gonthier. 1965.

Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John *et al.* **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1937).

———. **The Practice of Management**. New York, Harper and Row Publishers. 1954.

———. **The Age of Discontinuity**. New York, Harper and Row, Publishers. 1969.

———. **Technology, Management and Society**. London, Pan Books LTD. 1970 (1958).

———. **The Concept of the Corporation**. New York, New American Library. 1972 (1946).

———. **Innovation and Entrepreneurship**. New York, Harper and Row. 1986.

———. **Dirección de Instituciones sin Fines de Lucro**. Barcelona, El Ateneo. 1996 (1990).

———. **La Sociedad Post Capitalista**. Bogotá, Grupo Editorial Norma. 1997 (1993).

Dunsire, Andrew. **Administration: The Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973.

Dunleavy, Patrick. "Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches". United Kingdom, **Public Administration**. 1986. Vol. 64, num. 1.

Fischbach, Oskar Georg. **Teoría General del Estado**. México, Editora Nacional. 1968.

Frederickson, George. «Toward a Theory of Public for Public Administration». United States, **Administration and Society**. Vol. 22, num. 4. 1991.

García-Pelayo, Manuel. **Estudio Introductorio** del libro **La Razón de Estado y otros Escritos**, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos.

Guerra, Francois-Xavier y Annick Lempérière *et al.* **Los Espacios Públicos en Iberoamérica**. México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Fondo de Cultura Económica. 1998.

Habermas, Jürgen. **Historia y Crítica de la Opinión Pública**. Barcelona, Editorial Gustavo Gili. 1981 (1962).

Hegel, Georg W. F. **Filosofía del Derecho**. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1976 (1821).

Heller, Hermann. **Teoría del Estado**. México, Fondo de Cultura Económica. 1963.

- Hobbes, Thomas. **Leviathan**. Indianapolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing. 1978.
- Hood, Christopher. "Privitizing UK Law Enforcement?". United Kingdom, **Public Administration**. 1986. Vol. 64, num. 3.
- Jovellanos, Gaspar Melchor de. **Memoria Para el Arreglo de la Policía De Los Espectáculos y Diversiones Públicas, y Sobre su Origen en España**. Jovellanos, **Escritos Políticos**. México, Editorial Origen. 1985 (1790).
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von. **Staatswirthft**. Scientia Verlag Aalen. 1963 (1758).
- Kalderie, Ted. "The Two Different Concepts of Privatization". United States, **Public Administration Review**. Vol. 46, num 4. 1986.
- Keane, John. **La Vida Pública y el Capitalismo Tardío**. México, Alianza Editorial. 1992.
- Lynn, Laurence. **Managing the Public's Business**. New York, Basic Books, Inc., Publishers. 1981.
- Machiavelli, Niccoló. **Il Principe**. Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore. 1984 (1532).
- . **Discorsi sopra la Prima Daga di Tito Livio**. Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore. 1984 (1532).
- Marx, Carlos. "La Cuestión Judía". En Marx, Carlos y Arnold Ruge. **Los Anales Franco-Alemanes**. Barcelona, Editorial Martínez-Roca. 1973.
- Marx, Carlos. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. Marx y Engels, **Obras Escogidas**. Sin año. Dos tomos.
- Marx, Carlos y Federico Engels, **La Sagrada Familia**. México, edit. Grijalbo. 1967.
- Moe, Ronald. «Exploring the Limits of Privatization». United States, **Public Administration Review**. Vol. 47, num. 6. 1987.
- Moe, Ronald. "Law Versus 'Performance' as Objective Standard". United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 2. 1987.
- Morgan, David and Robert England. "The Two Faces of Privatization". United States. **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 6. 1988.
- Naudé, Gabriel. **Consideraciones Políticas sobre el Golpe de Estado**. Madrid, Edit. Tecnós. 1998 (1639).
- Manheim, Ernst. **La Opinión Pública**. Madrid, Revista de Derecho Privado. 1936.
- Mintzberg, Henry. "Managing Government, Governing Management". United States, **Harvard Business Review**. May-june, 1996.
- Niskanen, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago, Aldine Atherton. 1971.
- Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Dos tomos.
- Prélot, Marcel. **La Science Politique**. Paris, Presses Universitaires de France. 1963.

Rousseau, Juan Jacobo. **El Contrato Social**. México, Editorial Porrúa. 1979 (1762).

Ruiz Massieu, José Francisco. **La Empresa Pública**. México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.

Runciman, W. G. **Ensayos de Sociología y Política**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966.

Schmitt, Karl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Simon, Herbert. «Why Public Administration?». United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 1. 1998.

Small, Albion. **The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity**. New York, Burt Franklin. 1909.

Tullock, Gordon. **The Politics of Bureaucracy**. Washington, Public Affairs Press. 1965.

Dr. OMAR GUERRERO OROZCO

Doctor en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

Revista

No. 8

SIGNOS PÚBLICOS

ISSN 0124 - 4302

INVESTIGACIÓN *y Administración Pública*



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Territorial Antioquia - Chocó
Universidad del Estado