

### El concepto de lo público y la administración pública, un análisis de la trayectoria y prospectiva de la naturaleza y evolución de lo público y del público

Moreno, Roberto

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Moreno, R. (1999). El concepto de lo público y la administración pública, un análisis de la trayectoria y prospectiva de la naturaleza y evolución de lo público y del público. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 61-80. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49111>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# El concepto de lo público y la administración pública, un análisis de la trayectoria y prospectiva de la naturaleza y evolución de lo público y del público

ROBERTO MORENO ESPINOSA

## Resumen

El presente artículo se refiere al proceso de construcción histórica del espacio de lo público. El texto analiza la intervención en éste de las instituciones y organizaciones gubernamentales, así como de la sociedad civil. También se hace referencia al proceso de centralización político-administrativa imperante en la formación y desarrollo del Estado moderno. El artículo finaliza con un planteamiento de las tendencias del espacio público como ámbito de corresponsabilidad entre lo público-gubernamental y la acción de la sociedad civil en los asuntos de interés públicos.

## Abstract

The present article refers to the process of historical construction of public space. The text analyzes the intervention of said space in institutions and governmental organizations as well as civil society. It also makes a reference to the process of political-administrative centralization imperent in the formation and development of the modern State. The article ends with an outline of the tendencies of public space as an ambit of co-responsability between public-government and the action of civil society in matters of public interest.

---

## Prefacio

**E**l concepto de lo público ha tenido una transformación a través del tiempo y del espacio que se da en gran medida en paralelo al proceso de desarrollo de la sociedad moderna, en particular a los cambios en esta última y en su expresión como sociedad organizada políticamente: el Estado, y casi a la par de las formas de organización de la propia sociedad donde expresa su capacidad autogestionaria, pero en convivencia y corresponsabilidad con el Estado, y más precisamente la ampliación paulatina del espacio público como *hábitat* común de dependencias y entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil; asimismo, como asiento del interés general

---

mediado por la intervención estatal, así como por el impulso autogestivo de la sociedad civil, sus grupos organizados y la ciudadanía. En consecuencia, es fundamental tomar en consideración las relaciones que se establecen entre la sociedad y el Estado y entre éste y aquélla si de profundizar en el concepto antes aludido se trata.

La idea y dinámica de lo público y del público tiene expresiones específicas en las diferentes formas de Estado. Así, en la época del Estado absolutista la expansión de lo público se identificó fundamentalmente con lo estatal de manera creciente, en tanto que en la sociedad que le precedió, la feudal, Estado y sociedad se encontraban confundidos, por lo que la esfera de lo público y de lo privado estaban ampliamente identificadas. La formación y consolidación de los modernos estados nacionales tornó en un imperativo el monopolio de lo público y más precisamente del poder público por parte del Estado, reduciendo a la sociedad civil a los confines de lo privado; con ello se labra y construye una profunda centralización y burocratización del Estado. En este proceso se van desarrollando, generando y creando nuevos espacios de reunión y acción en donde confluyen individuos de diversas clases sociales particularmente integrantes de la tradicional nobleza cortesana, así como de las diversas fracciones de la burguesía en ciernes, dando pie a la formación del público, que tiene desde la época monárquica un proceso de desarrollo creciente.

Es pertinente considerar que la expansión de lo estatal sobre lo público-gubernamental impactó y lesionó fuertemente los intereses de las clases, incluidas las propietarias. El siglo XVIII fue el escenario histórico en que lo anterior se hizo irresistible por lo que se atizó la caída del Estado absolutista, surgiendo entonces el moderno Estado burgués de derecho en forma de Estado liberal.

En la fase correspondiente al Estado liberal la esfera de lo público y del público sufre transformaciones esenciales, puesto que las clases propietarias reclaman un mayor espacio para sus actividades vinculadas con la producción y el intercambio mercantil; políticamente fijan su interés de clase en el parlamento o en el poder legislativo, habida cuenta de que ello les permite mantener a raya y controlar la acción del ejecutivo y al menos momentánea e ilusoriamente frenar la centralización lograda bajo la égida del ejecutivo regio; sin embargo, la exacerbación de la lucha de clases es favorable una vez

más a la fortaleza del ejecutivo, por tanto al fomento y desarrollo de la centralización y a la ampliación renovada por parte del Estado del espacio de lo público, el cual sólo comparte de manera limitada con la sociedad civil, a pesar de aquella idea muy generalizada en la fase del Estado liberal, de que éste debía dejar hacer a la sociedad lo que ésta sabe hacer por sí misma.

El denominado Estado bonapartista<sup>1</sup> anuncia el estado de bienestar. En esta fase se multiplican las tareas, cometidos y actividades estatales, la clase capitalista pierde la capacidad de gobernar —además la “corona para guardar la bolsa”— y es confinada a “sus negocios”; las clases asalariadas y campesinas son corporativizadas, lo que produce y brinda al Estado una amplia autonomía relativa respecto de las clases dominantes.

El desarrollo de la sociedad civil y de sus grupos organizados —fenómeno que es inherente a los países con un mayor grado de descentralización— genera y añade nuevos ingredientes que alteran y modifican la dinámica, la idea y el concepto de lo público, este último entendido como “la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía” (Uvalle, 1994).

En una época más reciente, las tendencias descentralizadas, el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, el incremento en la capacidad de auto-organización de la sociedad civil, la necesidad de reivindicar la preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico, los derechos humanos, los derechos de la mujer, el incremento por otras vías del ingreso real, de la seguridad ciudadana, etcétera, son algunas de las causas que propician nuevas formas de asumir los problemas colectivos, dando lugar así a un nuevo concepto de lo público y del público, por tanto de las relaciones entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

En suma, el objeto del presente texto se orienta al estudio de la trayectoria que ha tenido la construcción del espacio público y del público en las diversas formas de Estado, al análisis de los cambios generados en relación con el concepto de lo público, en congruen-

---

<sup>1</sup> Acerca del concepto del Estado bonapartista o bonapartismo, véase Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*; Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, en particular el apartado relativo a “las razones endógenas de la reforma política”.

---

---

cia con las condiciones históricas que envuelven tales cambios, así como efectuar un breve análisis prospectivo de la administración pública ante la hipercomplejidad creciente que se ha venido asentando en el mundo contemporáneo, los ambientes de incertidumbre y contingencias característicos del fin de siglo.

En primer lugar desarrollaremos un breve estudio del proceso formativo del espacio público, del espacio privado y del público desde la época del Estado absolutista a la época del Estado bonapartista; a continuación analizaremos los cambios en la dinámica y el concepto de lo público de la época del Estado bonapartista al momento actual; por último se llevará a cabo un estudio prospectivo del desarrollo de lo público, del público y el papel de las instituciones que conforman a la administración pública.

### **La formación del espacio público durante la época del Estado absolutista**

La prolongada fase feudal, que mantuvo sumido al mundo occidental en una sociedad estacionaria a lo largo de casi un milenio, cobijó una sociedad y un Estado que en gran medida constituyeron una identidad; sin embargo, los procesos que se viven en la alta Edad Media e inicios de la fase correspondiente al novísimo Estado absolutista asociados a la expansión del mercado, producto de los grandes descubrimientos, el desarrollo de las formas de organización política, la promoción del derecho romano favorable a la juridización de la vida social, además de la formación irresistible de los estados-nación, crean las condiciones que perfilan la diferenciación entre el Estado y la sociedad y la consiguiente formación del espacio público, en mayor medida ocupado por lo público-estatal-gubernamental y, en menor proporción, por la actividad organizada de los súbditos; y si acaso por algunas fracciones de la burguesía en ciernes.

El leviatán estatal va adoptando formas específicas congruentes con las peculiaridades de las diversas regiones y latitudes que se perfilan como estados modernos; en el caso específico de Inglaterra, las revoluciones burguesas del siglo XVII modificaron el régimen político inglés, dando pie al tránsito de una monarquía absoluta a una monarquía parlamentaria; dieron además motivo a Hobbes

para desarrollar sus grandes obras: *El Leviatán* y *El Behemoth o el Parlamento largo*, la segunda de dichas obras referida a las causas, desarrollo y consecuencias de la guerra civil, en tanto que la primera se trata de “un libro inglés en el cual desarrolla su teoría entera de la gobernación civil, en relación con la crisis política resultante de la guerra” (Sánchez Sarto).<sup>2</sup> Así, la formación, el desarrollo y la consolidación de la monarquía absoluta propicia que se fortalezca y distinga el leviatán estatal de la sociedad sobre la cual establece su imperio y ejerce su acción.

La diferencia entre el Estado y la sociedad tiene una relación estrecha respecto al concepto e idea de espacio público-estatal y espacio privado, así como de lo público como espacio de intersección entre los dos primeros, por tanto con la definición del ámbito privado y de la esfera del poder público. Sobre el particular nos parece pertinente aludir al replanteamiento en el estudio de la administración pública con base en las aportaciones de los filósofos políticos de los siglos XVI y XIX:

Bodino y Hobbes analizaron el surgimiento y el desarrollo de la monarquía absoluta, dando por supuesto la desvinculación entre vida política y vida social; en tanto que Rousseau y Tocqueville abordaron la formación de los sistemas republicanos como una reacción de la sociedad frente al creciente poderío del Estado. Por su parte, Hegel y Marx sistematizaron y desarrollaron el divorcio de la sociedad y el Estado, a partir de esa separación, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo.<sup>3</sup>

La distinción entre la esfera pública y la esfera privada constituye un proceso histórico que se labra y desarrolla durante la época de la monarquía absoluta y que provoca y demanda el desarrollo a su vez de relaciones entre la esfera privada —ámbito de la sociedad

<sup>2</sup> El *Leviatán* es un monstruo de traza bíblica, integrado por seres humanos, dotado de una vida cuyo origen brota de la razón humana, pero que bajo la presión de las circunstancias y necesidades decae, por obra de las pasiones, en la guerra civil y en la desintegración, que es la muerte”. Manuel Sánchez Sarto, “Prefacio”, en Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, FCE, 1980, p. XIV.

<sup>3</sup> Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1986, p. 67.

---

---

civil— y la esfera pública —ámbito del Estado—. Abundando con el autor antes citado cabe señalar:

*La separación del Estado y la sociedad implica la distinción, por un lado, entre vida pública y vida privada y, por el otro, entre intereses particulares e interés colectivo. Ya que el capitalismo creó al individuo desembarazándolo de las comunidades medievales, la sociedad civil es el seno en que se desenvuelve ese individuo y los intereses que, como intereses particulares, le son inherentes; el Estado, por su parte, desprendido de la sociedad, encarnará el interés colectivo de las clases dominantes, presentándolo formalmente como el interés colectivo de la nación.*<sup>4</sup>

Paralelamente a la formación y delimitación del ámbito privado y de la esfera del poder público, se va desarrollando un proceso interesante e imprescindible de ser estudiado relativo a la formación del público o de lo público, que en términos empleados por J. Habermas se concibe como la *publicidad burguesa*.<sup>5</sup>

La publicidad burguesa que va teniendo más expresiones cobra paulatinamente una mayor presencia política que la torna en una publicidad políticamente activa, donde juega un papel fundamental la ilustración de ciertas capas de la sociedad que se va dando espacios y construyendo lugares de discusión, de esparcimiento, de reunión dando lugar al público y nuevos públicos donde éste razona, cuestiona, discute, cambia impresiones, crea una opinión pública con implicaciones políticas y va expandiendo desde la acción de individuos privados un *hábitat* novedoso: lo público.

El surgimiento del público y de lo público —más allá de la esfera del poder público— es además una clara manifestación del surgimiento de las ciudades y de la oposición campo-ciudad. Así, la “ciudad” —apunta Habermas— no es sólo centro económicamente vital de la sociedad burguesa; en contraposición político-cultural con la “corte”, es signo, sobre todo —añade—, de una publicidad

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 68; cursivas nuestras.

<sup>5</sup> La publicidad burguesa puede captarse ante todo como la esfera en la que las personas privadas se reúnen en calidad de público. J. Habermas, *Historias y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1982, p. 65.

literaria que cuaja institucionalmente en las *coffe-houses*, en los *salons* y en las *Tischgesellschaften* (convidados o comensales).<sup>6</sup>

Las formas de reunión y asociación van, de esta manera, trascendiendo y rebasando las promovidas en torno a la corte de carácter aristocrático, formas en proceso de decadencia hacia el siglo XVIII, en contrapartida al fortalecimiento de la aludida publicidad burguesa. Insertamos a continuación un cuadro proporcionado por Habermas en el cual esquematiza los ámbitos privado y del poder público y en la parte intermedia de ambos el espacio que comprende la formación del público.

### Publicidad burguesa en el siglo XVIII

Ámbito privado		Esfera del poder público
Publicidad burguesa (ámbito del tráfico mercantil y del trabajo social)	Publicidad política Publicidad literaria (clubes, prensa)	Estado (ámbito de la "policía")
Espacio celular de la pequeña familia (intelectualidad pequeño-burguesa)	(Mercado de bienes culturales) "ciudad"	Corte (sociedad aristocrático cortesana)

FUENTE: Habermas, J., *Historia y crítica... op. cit.*, p. 68.

Para abundar en los planteamientos habermasianos en torno a la publicidad burguesa y sus relaciones con el Estado y la sociedad en el siglo XVIII conviene destacar:

La línea de separación, fundamental en el presente contexto, entre Estado y sociedad escinde a la esfera pública del ámbito privado. El ámbito público se limita al poder público —aún contamos a la corte en él—. *La "publicidad" propiamente dicha hay que cargarla en el haber del ámbito privado, puesto*

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 67-68.



---

*que se trata de una publicidad de personas privadas.* En el seno del ámbito reservado a las personas privadas distinguimos, por consiguiente, entre esfera privada y publicidad. La esfera privada comprende a la sociedad burguesa en sentido estricto, esto es, el ámbito del tráfico mercantil y del trabajo social; la familia, con su esfera íntima, discurre también por sus cauces. *La publicidad política resulta de la publicidad literaria; media, a través de la opinión pública, entre el Estado y las necesidades de la sociedad.*<sup>7</sup>

La formación del público identificado con la publicidad burguesa tiene así su origen en el seno del ámbito privado, es decir, se trata ni más ni menos que de una institución de la sociedad civil con una fuerte tendencia a la politización y además como un contrapeso creciente al poder político regio. Tal elemento es fundamentalísimo en la comprensión del desarrollo del público y de lo público en la época contemporánea.

En congruencia con el origen del público en la fase que preparó al orden burgués se consideraba como tal a los lectores, espectadores y auditores que tenían que ver con el consumo y crítica del arte y de la literatura de la Francia del siglo xvii.

Asimismo, con el crecimiento y desarrollo de las ciudades se va desarrollando un conjunto de instituciones catalizadoras del nuevo público y de la publicidad de corte burgués; nuestro autor ejemplifica las surgidas en Inglaterra y Francia, las cuales cubrían idénticas funciones sociales, así cita: "las casas de café en su época floreciente, entre 1680 y 1730, los salones en la época que media entre la regencia y la Revolución. Se trata, aquí como allá, de centros de crítica literaria y, luego, también política, en los que comienza a establecerse una paridad entre las gentes cultivadas procedentes de la sociedad aristocrática y las de la intelectualidad burguesa."<sup>8</sup>

Un aspecto al parecer trivial va marcando la pauta para la expansión a gran escala de los públicos, tal es el caso de la apertura de casas de café a finales del siglo xvii, lo cual propicia que a mediados del siglo xviii existan sólo en Londres alrededor de 3000 cafés, pe-

<sup>7</sup> *Idem*, cursivas nuestras.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 70.

queños espacios de reunión de gran significado en lo social y después en lo político.

Haciendo referencia a Westerfrölke, Habermas incorpora una prolongada cita sumamente sugestiva con un amplio significado en el proceso histórico de conformación del público y que conviene tener en cuenta:

Cada profesión, cada estamento comercial, cada clase, cada partido tenía su café predilecto. Los juristas discutían de derecho o de ciencia, criticaban el último suceso, o el más reciente 'bocado de Westminster' en Nando's o en el Grecian, en las cercanías del Temple [...] Las personas de la City [se refiere a los ciudadanos relacionados con el centro bursátil y financiero de Londres, la City -N. del T.] se encontraban para criticar la subida y la bajada de las acciones y confirmar el nivel de las primas de seguro en Garraway's o en el Jonathan's. La clerigalla intercambiaba chismes académicos o tomaba posición respecto del último sermón del doctor Sacherevell en Truby's o en el Child's. Los soldados se reunían para comentar sus cuitas en el Old o en el Young Man's, cerca de Charing Cross. El St. James' o el Smyrna eran el cuartel general de los políticos *whigs* [liberales], mientras que los *tories* [conservadores] frecuentaban el Cocoa Tree o el Ozinda's, todos ellos en el St. James' Street [la oposición *whig/tory* se remonta al siglo XVII, cuando tras la Revolución de 1668 se suscitó la lucha por la subordinación o no subordinación de la Corona al Parlamento. A mediados del siglo XIX —añade Habermas— la postura de los *whigs* fue asumida por los liberales. N. del t.] Los escoceses se reunían en el Forest's. Los franceses en Gile's o en Old Slaughter's, ambos en St. Martins Lant. Los jugadores, en el White's y en las casas de chocolate en torno del Covent Garden. Los artistas honraban al vecindario del Gresham College con su presencia, y los espíritus exquisitos se reunían en Will's, en Button's o en Tom's, todos ellos en la Great Russell Street, luego de las representaciones del teatro Pikett y en el mejor clima de tertulia, que duraba hasta la medianoche [...] Los comerciantes adinerados charlaban sobre las subidas y las bajadas de las acciones en Lloyd's. En Robin's y en Mrs. Rochefort's se dejaban caer los diplomá-

---

---

ticos extranjeros y los banqueros. Los aficionados al arte honraban con su presencia la casa de café Don Salteros, en Cheyne Walk.<sup>9</sup>

El desprendimiento o derivación de la publicidad burguesa de la privacidad hace de la misma un recurso más a favor de la burguesía en su lucha contra el absolutismo. Clubes, cafés, tertulias, teatros, conciertos, etcétera, son otros tantos pequeños espacios que dan lugar al público.

En suma, la formación del público inicia una interesante trayectoria en la que existieron un conjunto de avatares o dificultades que limitaban sus diversas expresiones, lo que da lugar también en su momento a la formación de sociedades secretas como la francmasonería y otras que, sin embargo, poco a poco se hacen públicas añadiendo nuevas instituciones y modalidades a un público en proceso de expansión y también a la dilatación del espacio de lo público.

## **Los cambios en la acción y carácter de lo público del Estado liberal al Estado bonapartista**

El advenimiento del estado burgués de derecho se da fundamentalmente en forma de estado liberal. El triunfo del legislativo sobre el ejecutivo implica desde luego la disminución de la esfera de acción del segundo, cuya omnipresencia había llegado a su límite. Surgen así deformaciones claras del régimen parlamentario que de suyo se desarrolla en un esquema de mayor descentralización; sin embargo, en escenarios o estados cuyas condiciones son favorables y proclives al desarrollo del régimen presidencial surge un régimen *sui géneris*: el congresional,<sup>10</sup> cuya inoperancia acaba por engendrar

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>10</sup> Acerca del régimen congresional existen pocos trabajos que abordan el concepto y las condiciones históricas en que este se gesta y desarrolla. En las relaciones actuales que hoy se viven en México entre los poderes legislativo y ejecutivo, cobra una particular actualidad su análisis. Véase Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional*, obra publicada íntegramente en la *Revista de Administración Pública* (RAP), México, INAP, núms. 41-43; véase también Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, obra publicada originalmente en 1912 por la Editorial Revista de Revistas y modernamente por la Editorial de Manuel Porrúa; ver asi-

la dictadura del ejecutivo, la cual con frecuencia se vio precedida por golpes de Estado y, en contrapartida, en menor medida, la dictadura del legislativo.

En el contexto anterior el espacio público tiende a reducirse sólo momentáneamente, toda vez que el clima de ineficiencia política y administrativa y de amplia turbulencia social, le es favorable al ejecutivo con lo que se recupera y promueve una vez más la ampliación del espacio del poder público, por tanto de la centralización, misma que recobra la acumulada durante la fase correspondiente al *ancien régime* y le agrega nuevos elementos como la universalización del derecho público, la eliminación de privilegios estamentales, supresión de células autárquicas que limitaban la acción gubernamental.<sup>11</sup> En este escenario el espacio público tiende a ser ocupado fundamentalmente por las instituciones del poder público, confinando una vez más a la sociedad civil a los espacios privados.

La metamorfosis del Estado moderno, al calor de las condiciones históricas, provoca la transición del Estado liberal a Estado bonapartista, en cuya forma éste adquiere y fortalece su autonomía respecto de las fracciones de la novísima clase dominante que ha moldeado en lo fundamental su Estado durante la fase liberal; toca el turno a un ejecutivo fuerte tomar el timón estatal y agrandar su esfera de acción.<sup>12</sup>

Junto con las transformaciones en el modo de producción, de la emergencia de las clases asalariadas, a la expansión de los merca-

---

mismo, de Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal de México", en *RAP*, núm. 54, INAP.

<sup>11</sup> La administración pública en la época del Estado liberal es más perfecta y eficaz que durante la monarquía absoluta, porque la revolución burguesa del 89 liquida para siempre los remanentes feudales que sobrevivieron a lo largo del antiguo régimen [...] El Estado liberal erradica todo remanente feudal y, al depositar la administración pública en el seno del ejecutivo, lo independiza cabalmente de las trabas estamentales que impedían su desarrollo más pleno. Este hecho crea la *identidad* histórica de la administración pública al quedar precisa y claramente *identificada* con una formación social concreta, expresada en una organización humana igualmente concreta, a saber, el poder ejecutivo. Omar Guerrero, "Fases del desarrollo de la administración pública capitalista", en *RAP*, núm. 38, México, INAP, abril-junio de 1979, pp. 20-21.

<sup>12</sup> El parlamento, que otrora servía de foro a la unidad de los poderosos, se convierte ahora en un peligro al abrirse al servicio de los desposeídos. El parlamento, como es, implica diálogo, discusión y disidencia que, a manera de caja de resonancia, traslada a las curules lo que en la calle se discute. Pero no sólo es el receptáculo de demandas, sino que también es un productor de medidas que resuenan y tienen impacto extramuros. *Ibid.*, p. 21.

---

---

dos, a la necesidad de reproducir la fuerza de trabajo y de las relaciones de producción en su conjunto, la administración va sumando más y nuevos cometidos, lo que implica el incremento de mayores dosis de centralización: sobre el particular Guerrero Orozco señala:

El fortalecimiento del Estado bonapartista frente a la sociedad civil, fortalecimiento que evidencia su cabal desvinculación de la sociedad civil, implica que una forma tan autoritaria de gobierno sólo es explicable en las condiciones históricas en que en ese momento se manifiesta la lucha de clases; que el Estado gobierne para la burguesía en su fase bonapartista, en vez de hacerlo ella misma, no es un accidente ni un hecho fortuito: se trata de la real imposibilidad de una clase para superar sus fraccionamientos internos, se trata de una lucha de clases en la cual la burguesía se encuentra en desventaja frente a un proletariado fortalecido y unificado.<sup>13</sup>

En este proceso histórico de cambios en las formas de Estado, en el cual se da una burocratización creciente de la administración pública, el crecimiento y desarrollo de lo público y de los públicos, el primero de ellos como espacio compartido por las instituciones estatales y la sociedad civil, se ve opacado e inhibido por el Estado y sus instituciones; por su parte, el público mantiene un lento crecimiento. En este escenario la administración pública tiene un proceso de desarrollo específico que nuestro autor explica en los siguientes términos:

La administración pública sufre durante el Estado bonapartista un creciente proceso de centralización y perfeccionamiento que la mueven, naturalmente, a una mayor profesionalización burocrática. Como el Estado asume las más diversas y mayúsculas actividades, su organización funcional crece y se diversifica el ritmo acelerado que le imprime la ejecución de desusadas y novedosas funciones en el seno de la sociedad civil. Crecen sus atribuciones, aumenta su organización, se incrementa su personal; se desarrolla la profesionalización y, con ella, la im-

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 23.

portancia de la administración pública dentro del ámbito del Estado.<sup>14</sup>

En suma, en estados de una tradición centralista, como el mexicano, el espacio público es ocupado en mayor medida por las instituciones estatales o auspiciadas por el Estado; la sociedad civil se encuentra profundamente inhibida por lo que no atina a impulsar sus propias organizaciones; no es casual, por tanto, que lo público se asocie a lo estatal-gubernamental y la sociedad civil vea limitada su iniciativa, no obstante, la fase correspondiente al Estado bonapartista y a su pariente directo el Estado de bienestar entran en un periodo de desgaste en la segunda parte de la década de los años setenta, que se profundiza durante la siguiente década, aspecto que analizaremos en nuestro siguiente apartado.

### **El público y lo público del Estado de bienestar en la época de la globalización económico-política**

En el Estado de bienestar en el cual el “tamaño” de aquél se expande, habida cuenta de su participación en las más variadas actividades, en particular aquellas que son congruentes con el mantenimiento del equilibrio entre el capital y el trabajo producto de la reivindicación en lo fundamental de las demandas de las clases asalariadas, pero en última instancia con un saldo manifiesto en favor del capital, se efectúan transformaciones y cambios de gran interés e impacto en la dinámica de lo público.

Durante la vigencia del Estado de bienestar la lucha de las clases trabajadoras es mediatizada en gran medida con base en la dilatación de los sectores sociales por parte del Estado: salud, educación, trabajo, vivienda son sectores que reciben una particular atención; en este contexto se desarrollan los partidos social demócrata y algunos de corte populista. Pellicani señala sobre el particular, haciendo referencia al caso de Europa occidental:

<sup>14</sup> *Idem.*

---

---

Del tal modo se verifica, como consecuencia más o menos directa de las enérgicas presiones ejercidas por los partidos obreros, el pasaje del capitalismo individualista al capitalismo organizado. El estado ya no se limita a desempeñar las funciones de guardián de la propiedad privada y tutor del orden público sino que por el contrario, se hace intérprete de valores —la justicia distributiva, la seguridad, el pleno empleo, etcétera—. Los trabajadores ya no son abandonados a sí mismos frente a las impersonales leyes de la economía y el Estado siente el deber ético-político de crear una envoltura institucional en la cual ellos estén adecuadamente protegidos de las perturbaciones que caracterizan la existencia histórica de la economía capitalista.<sup>15</sup>

El *Welfare state* tiene un impulso además de las luchas de las clases asalariadas organizadas en el desarrollo del modo de producción industrial, en las políticas keinesianas proclives a la participación del Estado en actividades económicas orientadas al fortalecimiento y recuperación del mercado y como mecanismo para paliar las crisis de recesión y sobreacumulación. En este momento en los países subdesarrollados el crecimiento de los públicos una vez más se encuentra inhibido y muy estrechamente controlado por el Estado y sus instituciones; sin embargo, los reacomodos del capitalismo y la mundialización de los oligopolios tiende hacia una transnacionalización de las economías. Se entra así en la fase que algunos autores denominan como el capitalismo tardío.<sup>16</sup>

El Estado capitalista tardío se distingue por la contracción funcional del sector paraestatal. En ello, la mayor parte de los ministerios tradicionales —interior, relaciones exteriores, finanzas, etcétera— subsisten junto a otros de reciente incorporación que controlan ciertos sectores claves de la economía —comercio, agricultura, energéticos, etcétera—, pero sus empresas públicas se encuentran en pleno proceso de desaparición, o

<sup>15</sup> Luciano Pellicani, "estado de bienestar", en Norberto Bobbio, y otros, *Diccionario de Política*. A-J, México, Siglo XXI, 1981, pp. 611-612.

<sup>16</sup> El concepto de capitalismo tardío ha sido desarrollado ampliamente por Ernest Mandel desde la década de los setenta; en los ochenta John Keane publica su libro *La vida pública y el capitalismo tardío* (1984) que se traduce al español en 1992.

bien, de retroceso; cuando más, ciertos organismos autónomos permanecen por su importancia económica o social, pero otros muchos desaparecen para ceder su lugar a los negocios privados.<sup>17</sup>

En México la reducción del sector descentralizado de la administración pública durante la década de los ochenta y primeros años de los noventa es su fenómeno coincidente con los planteamientos antes señalados. En este periodo las transformaciones en la sociedad civil mexicana son amplias, se generan múltiples grupos corporativos, organizaciones no gubernamentales, se debilita y desmoviliza al movimiento obrero, surgen nuevas organizaciones políticas y civiles, lo que imprime asimismo novedosas modalidades al desarrollo del público y de los públicos.

Es el momento en que se ponen de manifiesto las tendencias neoliberales en los diversos ámbitos de la vida del país: económico, social y político, pero también en donde surgen nuevas concepciones y tendencias respecto al papel del Estado y sus instituciones, así como las relacionadas con la sociedad civil. Daniel Bell, por ejemplo, al desarrollar una filosofía pública señala:

El carácter central del hogar público en una moderna economía interdependiente es inevitable. Además, como he tratado de demostrar, el hogar público no es sólo “el gobierno”, o un sector económico público junto a la economía de mercado y el hogar doméstico; ahora es previo a ellos y los dirige. *Es la polis en gran escala.*<sup>18</sup>

Las transformaciones económicas, sociales y políticas de nuestro tiempo repercuten en la expansión del hogar público, del espacio público como un espacio compartido por el Estado y la sociedad; la acción gubernamental en un ambiente de sobredilatación, burocratización, centralización e intervencionismo estatal mostró sus límites y llegó a rendimientos decrecientes. Se impone así la necesidad de devolver a la sociedad lo que ésta puede y sabe hacer por

<sup>17</sup> Omar Guerrero, *Fases de desarrollo...*, op. cit., p. 24.

<sup>18</sup> Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza Universidad, 1994, p. 237; cursivas nuestras.



---

---

sí misma, además de agilizar y hacer más versátil y eficiente a la actividad estatal.

Ricardo Uvalle explica que una de las demandas y tendencias universales consiste precisamente en que “el espacio público sea la piedra fundamental de las nuevas relaciones de la sociedad y el Estado”.

Los tiempos de las sociedades no activas y de los estados que todo lo hacen, no son propicios para continuar anclados en esquemas que ya agotaron su efectividad. No se puede volver, y sería imposible intentarlo, retornar a la situación que prevalecía antes de la crisis del mundo moderno. Las crisis son un precipitador de cambios de fondo y uno de ellos, el de las nuevas relaciones estatales y sociales, es impulsado por la fuerza, la creatividad y las energías de la vida pública.

En la actualidad, la vida pública recobra con pujanza de la sociedad el lugar central que le corresponde. Las nuevas atribuciones del Estado en materia de regulación y promoción, así como los cometidos sociales que tiene a su cargo, tienen como sustento, cobertura y eficiencia, no volver a invadir la vida pública, centro de la *civitas*, hogar irrenunciable de la convivencia ciudadana. En consecuencia, la homologación de lo público-estatal queda atrás.<sup>19</sup>

Las tendencias mundiales señaladas por Uvalle se expresan en el tiempo y el espacio congruentes con condiciones históricas específicas, en el caso de la Europa occidental se han desarrollado cuestionamientos y críticas en torno a la burocratización provocada en la época de predominio de la social democracia, así se ha afirmado:

La reforma radical de las sociedades capitalistas tardías depende fundamentalmente del debilitamiento del poder de las burocracias corporativas y estatales mediante la creación y el fortalecimiento de esferas de vida pública autónoma [...] una esfera pública surge siempre que dos o más individuos, que

<sup>19</sup> Ricardo Uvalle, *Nuevos derroteros de la vida estatal*, Toluca, Estado de México, IAPEM, 1994, pp. 96-97.

previamente habían actuado de manera separada, se reúnen para interpelar tanto a sus propias interacciones como a las más amplias relaciones de poder social y político dentro de las que se encuentran imbricados siempre y en ese determinado momento. Por medio de esta asociación autónoma, los miembros de las esferas públicas estudian lo que están haciendo, arreglan cómo van a convivir y determinan, dentro de límites estimados de los medios de que disponen, cómo podrían actuar colectivamente en un futuro previsible.<sup>20</sup>

La necesidad de las transformaciones es evidente, la sociedad cada vez va asumiendo sus responsabilidades y exige a sus instituciones políticas y civiles nuevos y mayores niveles de respuesta ante un mundo presa de las revoluciones científico-tecnológicas, del desempleo creciente, del agotamiento de formas tradicionales de actuación de las organizaciones; los retos de fin de siglo se antojan amplios, creativos y por demás urgentes.

### **Epílogo. La construcción ampliada del espacio público: un campo compartido por las instituciones del Estado y la sociedad civil contemporáneas**

La ampliación, diversificación y fortalecimiento del público, del hogar público de la vida pública es una clara toma de conciencia de la sociedad contemporánea, podría compararse con una secularización de la sociedad respecto de la sacralización del Estado, provocada por la concentración del capital, por los rendimientos decrecientes de la tradicional centralización del Estado, por las limitadas y escasas condiciones de vida democrática, por la diversificación de la sociedad civil, por la defensa de los derechos humanos, la preservación del ambiente y los efectos devastadores de la sociedad industrial y postindustrial.

Se antoja un panorama en donde la creatividad, la eficiencia, la conjunción de esfuerzos, la interdependencia son algunos de los

---

<sup>20</sup> John Keane, *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*, México, Alianza, 1992, pp. 13-14.

---

ingredientes necesarios e imprescindibles cuyo objetivo estaría centrado en atenuar las altas dosis de incertidumbre, inestabilidad, polarización de la riqueza social, devastación del medio ambiente. Hoy se agudiza esta necesidad, mañana será no sólo tarde sino que los costos serán cada vez mayores.

La ampliación del espacio de lo público tiene también como expresión el fortalecimiento de la democracia representativa y de la aparición y desarrollo de novísimas formas de democracia directa o participativa; hoy, y lo será mas ampliamente mañana, el gobierno se desarrollará con base en el consenso mediante políticas públicas en donde concurre en mayor medida la ciudadanía, los grupos de interés y otros grupos organizados cuya acción impacta la agenda gubernamental. Recientemente Nuria Cunill ha afirmado en torno a la democracia directa y al pluralismo integrativo que da lugar a un modelo dibujado por elementos como los siguientes: "Marca su rasgo pluralista un esfuerzo explícito por ampliar las capacidades de representación social y, en términos más generales, la estructura de oportunidades políticas; el aparato estatal cede espacios de autoridad para dar cabida a la inclusión de nuevos sujetos en los procesos de formación de políticas [...] En segundo lugar, el signo de esa institucionalidad es la multiplicación de los sujetos: existen tantos tipos de participación ciudadana como instituciones que apelan a la incorporación de ella en sus prácticas..."<sup>21</sup>

En la región latinoamericana se vienen desarrollando formas alentadoras de participación ciudadana que apuntan al dilatamiento del espacio de lo público; inclusive clases sociales altamente marginadas han encontrado y desarrollado formas de participación que se están transformando en prototipos internacionales como el caso de Villa El Salvador en Perú; o en planos muy afines, los casos del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, o la Feria de Consumo Familiar en Barquisimeto en el Estado de Lara de Venezuela. En suma, los públicos, el espacio público y de lo público tienden hacia una transformación que hoy es pertinente e indispensable estudiar y promover ante los retos que presenta un fin de siglo hipercomplejo, incierto, cuyas realidades e impactos amenazan con excluir,

<sup>21</sup> Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Nueva Sociedad, CLAD, 1997, p. 78.

ya no sólo marginar, a sectores amplios de la sociedad contemporánea.

Los signos de los tiempos plantean cada vez con mayor claridad y contundencia la nueva dinámica de lo público, espacio compartido que da cabida a la acción de los sectores privado, social y gubernamental, en el segundo caso en buena medida a través de acciones reivindicatorias y también autogestivas por parte del denominado hoy tercer sector. Se antoja así un escenario que en línea prospectiva tiende a una dilatación ascendente a ser poblado por organizaciones y asociaciones del más diverso sello, expresión directa de una sociedad más plural, abierta y diversificada. Sobre el particular es menester tener presente que esta diversificación de organizaciones de diferente tendencia puede, por ejemplo, fortalecer o no necesariamente una sociedad democrática.<sup>22</sup> En suma, el fin de siglo nos sitúa en un ambiente fascinante tanto como incierto y es quizá la aparición de nuevas organizaciones, asociaciones y grupos uno de los medios de la sociedad contemporánea para atenuar las grandes dosis de incertidumbre y contingencias que hoy la caracterizan.

## Bibliografía

- Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza Universidad, 1994.
- Bobbio, Norberto y otros, *Diccionario de Política*. A-J, México, Siglo XXI, 1981.
- Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, CLAD, 1997.
- Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1986.
- Habermas, J., *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1982.

<sup>22</sup> Sobre el particular, véase Douglas A. Chalmers, "¿Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia?", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. División de Estudios de Posgrado FCPS, núm. 170, año XLII, octubre-diciembre de 1997, pp. 147-168.

- 
- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, FCE, 1980.
- Keane, John, *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*, México, Alianza, 1992.
- Revista de Administración Pública* (RAP), núms. 38, 41, 42, 43 y 54 México, INAP.
- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, División de Estudios de Posgrado FCPys, núm. 170, año XLI, octubre-diciembre de 1997.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1988.
- Uvalle, Ricardo, *Nuevos derroteros de la vida estatal*, Toluca, Estado de México, IAPEM, 1994.