

Iconos. Revista de Ciencias Sociales  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
revistaiconos@flacso.org.ec  
ISSN (Versión impresa): 1390-1249  
ECUADOR

2008  
Nora Rabotnikof  
LO PÚBLICO HOY: LUGARES, LÓGICAS Y EXPECTATIVAS  
*Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, septiembre, número 032  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Quito, Ecuador  
pp. 37-48

---

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



# **Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas**

## *The public sphere today: Places, logics and expectations*

Nora Rabotnikof

Doctora en Filosofía. Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.

Fecha de recepción: junio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

### **Resumen**

El siguiente trabajo es un intento por articular algunas reflexiones en torno a la redefinición de *lo público* en el marco de las transformaciones en la relación sociedad civil-Estado. Se parte de ciertos discursos políticos y académicos que invocaron la necesidad de fortalecimiento de un espacio de lo público, en un intento de clarificación conceptual que apunta a los deslizamientos y matices presentes en esos discursos. Por supuesto, no se pretende zanjar la discusión a través de la estipulación de definiciones convencionales sino, a lo sumo, de tratar de entender cómo esas ambivalencias y equívocidades aparecen en las distintas estrategias de los actores políticos y sociales. Sin pretensiones de realizar una historia conceptual rigurosa, el trabajo analiza el deslizamiento de *lo público-estatal* a *lo público-social*, y concluye con una aproximación a las innovaciones que trae consigo “la vuelta del Estado”.

*Palabras clave:* público, privado, Estado, sociedad civil, gestión pública

### **Abstract**

The following work offers a reflection on how the public sphere has been redefined. These reflections are considered within the parameters of the transformations that have taken place in the relationship between the State and civil society. The article begins by looking at some of the academic and political discourses that expressed the need to strengthen the public space. This point of departure emphasizes the need to clarify the definition of public space, as well as the need to demystify the complex matrix of forces that underlie the discourses in question. Needless to say, this work does not pretend to bind the debate to traditional definitions, but rather to understand how such ambivalence and misunderstandings have come to feature in the strategies adopted by political and social actors. Without attempting to undergo a rigorous conceptual history, this work analyzes the transformation of the state-public sphere into the state-social sphere, concluding with some brief comments on the innovations that have accompanied the “return of the State”.

*Key words:* public sphere, private, State, civil society, public policy

El siguiente trabajo articula reflexiones generales sobre el espacio público con la hipótesis de una redefinición de *lo público* en el marco de las transformaciones en la relación sociedad civil y Estado. Se parte de ciertos discursos políticos y académicos que han invocado la necesidad de fortalecimiento de un espacio público. Sin pretensiones de realizar una historia conceptual rigurosa, el trabajo analiza el deslizamiento de lo *público-estatal* a lo *público-social*, y concluye con una aproximación a las innovaciones que trae consigo “la vuelta del Estado”.

### La dicotomía difícil

Alguna vez fue llamada “la gran dicotomía” es decir una dicotomía capaz de dividir al mundo como universo de sentido, en dos conjuntos exhaustivos. Y como gran dicotomía fue criticada por prestarse con demasiada facilidad a la naturalización, por su contenido de género, por inconducente y traicionera (Weintraub y Kumar 1997). Me refiero a la dicotomía público-privado. Se abogó por su liquidación, por su redefinición, y por su revitalización. Y en realidad, más que verla desaparecer, hemos visto redefinirse el trazado de sus límites.

Por todo ello, no está de más recordar que el término *público*, como la mayor parte de los conceptos políticos relevantes, está muy lejos de una definición inequívoca; y que su utilización, en el contexto de vocabularios políticos diferentes, construye o identifica problemas distintos, evaluaciones y cursos de acción dispares. También conviene advertir que el conflicto por la definición de sus límites ha formado y forma parte de maneras específicas de concebir la vida política.

De manera muy general, se puede sostener que el par público-privado (en tanto categorías políticas) mantiene adheridos al menos tres sentidos básicos. Tal vez sea más preciso ha-

blar de tres criterios heterogéneos para trazar esta diferencia. Tales criterios para trazar la distinción han sido:

a) *Lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos*, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y por ende, a la autoridad de allí emanada, en contraposición con lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual. De allí también que, en algunas definiciones, el término *público* aparece como “lo perteneciente o concerniente a todo un pueblo, lo que emana del pueblo”, del *populus*, y de allí la referencia a la autoridad colectiva, al Estado (Bobbio 1998; Duby 1987). Lo privado designa en cambio lo que es singular y personal, aquello que en su origen pretende sustraerse al poder público (entendido como poder del colectivo). La recuperación de este primer sentido en términos jurídicos será básica para la distinción entre derecho público y derecho privado, así como para lo que se ha dado en llamar “dicotomías derivadas”: sociedad política y sociedad doméstica, ley pública y contrato privado, voluntad general y voluntad particular.

b) *Lo público como lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible* en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto, que no puede verse, aquello de lo que no se puede hablar, que se sustrae a comunicación y examen. Volver *público* en este sentido, alude a la luz que torna visible (y ésta fue la fuerza de la noción ilustrada de *publicidad*) aquello que hasta entonces se sustraía a la mirada y que incluso reivindicaba explícitamente el requisito del secreto. Este segundo sentido no ha coincidido históricamente con el primero. Ni lo público (en el primer sentido de lo común a todos) fue siempre tratado públicamente, ni lo privado (también en el primer sentido de lo individual) se preservó tampoco de la mirada de los otros, de la luz pública. Aquí, la connotación espacial, en la medida en que hablamos de vi-

sibilidad y ocultamiento, es casi directa. Es este sentido el que aparece jerarquizado en las reivindicaciones por una esfera pública o en la idea, aparentemente redundante, de “volver público lo público”, presente en todos los reportes sobre acceso a la información, leyes de transparencia administrativa y rendición de cuentas.

c) *Público como lo que es de uso o accesible para todos, abierto*, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. Público, en este caso, es aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se halla abierto, distribuido. En ese sentido, un uso del *publicare* latino es el de ‘confiscar’, ‘sustraer al uso particular’. Las plazas, la calle son lugares de uso público, abiertos a todos. Del otro lado, el signo más ostensible de lo privado, como apropiación, es la clausura, la cerca. Algo puede ser público (en el sentido de no oculto o no secreto), desarrollarse a la luz y no ser público (en el sentido de accesible o disponible para todos). Los códigos de caballería, la fiesta barroca, la liturgia eclesiástica, las prácticas cortesanas combinan visibilidad con algún tipo de clausura, apertura a la mirada y exclusión en cuanto a la disponibilidad. Antes de la instauración del sufragio universal, el carácter público de los procesos electorales (a pesar de tratarse de la designación de una autoridad común) no coincidía con su accesibilidad pública. De alguna forma, este tercer sentido, que remite a la oposición abierto-cerrado, es el que más relaciona público-privado con la dimensión de inclusión-exclusión.

Si intentamos una revisión de los deslizamientos en el significado de lo público, durante los últimos años, veremos que los tres sentidos asociados a lo público se han articulado de manera variable y que esta diferente articulación no siempre ha estado presente como problema explícito en la reflexión teórica. También veremos cómo, desde los años setenta, con la llamada “crisis del Estado” y el

cuestionamiento de la ecuación *público-estatal*, hemos asistido a sucesivos intentos de construcción de ese *lugar de lo común, lo visible y abierto*.

Lógicas y lugares:

Estado, mercado y sociedad civil

En términos estrictos podría pensarse que *público y privado* califican dos lógicas de la acción y del interés; una que se guía por la consecución del *bien común*, actúa en función de reglas y principios generales, hace explícitos sus valores y apunta a la universalización; y otra que se guía por el cálculo individual, que busca la maximización del beneficio particular y que defiende el derecho a sustraerse del control público. En otro sentido, la dicotomía podría aplicarse a dos conjuntos de valores que orientarían esas lógicas de la acción y del interés. Aunque estas líneas de razonamiento están presentes en las aproximaciones que comparecen en la reflexión acerca de lo público, pareciera que la búsqueda de un *lugar de lo público* (de ahí la adjetivación de un espacio o una esfera) ha acompañado la reflexión desde sus inicios. Un lugar en el que lo común y lo general se articulen con lo visible y con niveles de accesibilidad ampliados.

Durante mucho tiempo, el lugar de lo común y lo general se identificó con la comunidad políticamente organizada o Estado. Me refiero a la idea de un sujeto o de un actor institucional privilegiado en los procesos de desarrollo económico, de promoción e integración social y de garantía jurídica. La figura del Estado, como actor privilegiado de una estrategia de desarrollo económico nacional, se articulaba con la presencia de un referente simbólico más o menos común (Estado-nación, soberanía), que orientaba los procesos de socialización (educación pública), de pertenencia ciudadana y de integración simbólica; y por último, con la idea clásica de mono-

polio de la violencia legítima y de la legalidad frente al ejercicio privado de la violencia. Es decir, la dimensión pública estaba ligada a la presencia de un substrato público-legal, garantía de los derechos individuales y de la dimensión privada, que resultaba al mismo tiempo central en la coordinación social, y que a través de su articulación con la idea de nación, era referente de la integración simbólica.

Es más o menos reconocido que esta imagen del Estado, para bien o para mal, entró en crisis, en parte por problemas que fueron generados en un período anterior. También por una crítica dirigida hacia una ineficiencia innegable que, proviniendo de distintos frentes, terminó confundiendo reducción con debilidad, racionalización con privatización. En su origen, además, por otro tipo de impugnaciones que surgieron de aquellas situaciones en las que, efectivamente, *Estado* era igual a Estado autoritario, y donde el impulso antiautoritario convergió con la cruzada antiestatal. Ello fue claro en la literatura política surgida de la caída de los socialismos reales y en las primeras etapas de transiciones a la democracia en Latinoamérica.

Se produjo entonces, también en el debate político y académico, un desplazamiento de lo público hacia la sociedad civil. Este restablecimiento de la sociedad civil como lugar de lo común y lo general frente al Estado autoritario tuvo su punto de partida en los llamados países del Este y en el derrumbe de los socialismos reales. Es allí donde el componente utópico de las grandes ideologías del siglo XIX (la reducción al mínimo, la reabsorción por parte de la sociedad y, en último término, la extinción del Estado, presente en el liberalismo, el socialismo y el anarquismo del siglo XIX) pareció encontrar, en un primer momento, su confirmación histórica y su instancia de realización. El Estado en ningún sentido podía identificarse con lo general ni con lo común, y no garantizaba ni los espa-

cios de libertad y seguridad ni el marco legal para el desarrollo de planes de vida individuales. Emergió así, la consigna de la sociedad civil, oscuramente identificada con el anti-Estado cuando no con el mercado, con redes difusas de solidaridad o con la defensa de lo estrictamente privado.

Este nuevo discurso de la sociedad civil, cuya imprecisión conceptual fue, en su momento, proporcional a su capacidad de movilizar energías antiautoritarias dispersas, incluyó algunas discusiones significativas ligadas a la concepción que identificaba lo común y lo general con la figura del Estado. La idea misma de lo general se había desplazado: ya no era el sustrato fundante, garantía, punto de arranque explicativo y sustento normativo de las pretensiones individuales; sino que, en el mejor de los casos, lo común y lo general se transformaron en problema a resolver a partir del pluralismo y la diferencia. En el plano de la integración social y cultural, en algunos discursos la exaltación de la diferencia borró del horizonte el tema del Estado, que volvió a ser identificado, en clave libertaria, como el expropiador y concentrador del poder socialmente producido. En los discursos de la sociedad civil primó la reivindicación de la privacidad (individuos y asociaciones en su carácter privado) y de la pluralidad encarnada en el asociacionismo. El conflicto real o potencial con los derechos individuales y la existencia de una pluralidad de formas de vida hicieron que lo común-comunitario y lo público-general aparezcan, en todo caso, como algo a construir, no como algo dado.

Por otra parte, la consolidación del discurso sobre la sociedad civil coincidió con una revalorización del ámbito de lo privado-mercantil y lo público evidenció su carácter problemático en un segundo sentido. Así, la sociedad civil se transformó en un *lugar*, distinto del Estado y del mercado (pese a algunas confusiones iniciales que volvieron a encontrar en el mercado la anatomía de la sociedad

civil), donde confluyen los individuos y las asociaciones en su carácter privado.

La reivindicación de la privacidad, de la pluralidad y del asociacionismo es un rasgo común a todas las teorías de la sociedad civil. Más variable y problemático parece ser el papel de la legalidad, del tipo de mediación (con el Estado y el mercado) y de la publicidad (en el sentido de visibilidad del ejercicio del poder). Los tres primeros rasgos se articularon en contextos de lucha antiautoritaria en la consigna de “la sociedad frente al Estado”. Los otros tres rasgos, es decir, legalidad, mediación y publicidad, de los que nos ocuparemos en adelante, aparecieron precisamente como problemas cuando a las euforias iniciales les sucedieron problemas serios de gobernabilidad, de institucionalización y de creación de orden colectivo.

### De lo público no exclusivamente estatal a lo público social

Sin ánimo de una historia conceptual rigurosa, aquí merecería especial mención la problematización explícita de *lo público-no estatal*. Y ello a partir de dos vertientes que tuvieron impacto diferente en la reflexión política y académica. Nos centramos en ellas, porque tuvieron fuerza en los años ochenta y noventa, tematizaban explícitamente lo público-no estatal y reivindicaban la centralidad de un espacio público autónomo –aunque no obedecían a las mismas lecturas de la reforma del Estado ni tuvieron las mismas aspiraciones ético-políticas. Sin embargo, las tratamos conjuntamente en tanto marcan un momento importante en los deslizamientos conceptuales de la dicotomía público-privado.

1. Una vertiente de la reivindicación de un espacio de lo público no exclusivamente estatal, que proviene del pensamiento político latinoamericano, intentó recuperar el contenido antiautoritario de las primeras invocaciones a

la sociedad civil, tratando de distinguir esta vocación antiautoritaria de toda identificación con el mercado. Aquí, el espacio de lo público aparecerá caracterizado como mediación entre Estado y sociedad (no sólo civil), como lugar de autorreflexión de esa sociedad, y como espacio de gestación de comunidad política.

En esta propuesta, esbozada desde los años ochenta, el espacio de lo público aparece a menudo pensado *estructuralmente* como mediación entre sociedad y Estado. Desde un punto de vista teórico, esta función de mediación intentaba superar la distinción absoluta entre *lo estatal* y *lo privado* (esqueleto de los diagnósticos neoliberales más simplistas). Se reivindicaba así una dimensión aparentemente ausente en los programas progresistas en América Latina: la dimensión de *lo público* (Portantiero 1989; Lechner 1991 y 1997). Frente a la alternativa *mercado o Estado*, entre la mercantilización de todas las relaciones sociales y el protagonismo exclusivo de una figura estatal que parecía haber agotado sus posibilidades, el espacio público se pensó inicialmente como una esfera autónoma, escenario de la participación social, lugar de despliegue de la argumentación pública y, en algunos casos, instancia de descentralización de las decisiones.

El espacio público fue así pensado como bisagra entre sociedad (con sus componentes civiles, no cívicos y también incíviles) y Estado, y fundamentalmente como lugar de creación de comunidad. Creación de comunidad política, de una polis no fundada ni en la tradición ni en una base étnico-religiosa ni en un núcleo sustantivo valorativo, sino en un conjunto de instituciones y valores que constituirían una suerte de hogar público, el logro de un lugar común.

Según este diagnóstico, que puso el énfasis en la creación de comunidad ciudadana y en el problema de la integración social, el dilema de la democracia en Latinoamérica pasaba por encontrar una legitimación de orden.

Esto, a través una integración normativa, en un momento en que la eficiencia económica exigía medidas que impulsan la desintegración social. Algo así como una insuficiente y dolorosa integración sistémica que atentaba contra la integración social.

El argumento parecía basarse en que la *nación* como valor integrador estaba en crisis o que era insuficientemente moderno, al afirmar un principio de unidad más allá de la elección y de la autonomía individual. En todo caso, ni el mercado, como mecanismo natural, ni la nación, como comunidad preconstituida, lograban conjurar el fantasma de la desintegración ni equilibrar los mecanismos de exclusión socialmente producidos. La búsqueda de *lo público* era tematizada, a veces como “demanda de sentido”, como “necesidad de pertenencia”, como respuesta a los problemas de desafección política o desencanto democrático. Este temprano diagnóstico vería en la necesidad de afirmar una identidad colectiva, un conjunto de certezas compartidas, valores comunes y referencias unitarias, una demanda por lo público. Esta “demanda de sentido”, a la que el Estado-nación ya no podía dar respuesta, estaba disponible para canalizarse a través de los fundamentalismos de todo tipo o de los rebotes populistas. La incertidumbre de futuro, la inseguridad personal y colectiva, los riesgos percibidos como peligros cotidianos tornaban más fuerte esa demanda de pertenencia colectiva, en un momento en que el Estado se diluía como referente del futuro colectivo y personal.

Se trataba entonces, de dar nuevo cauce a ese espíritu de civilidad a través del fortalecimiento del espacio público, pensado ante todo como espacio común y como espacio de aparición. El espacio público era entendido entonces como lugar de gestación de una comunidad basada en el reconocimiento mutuo y de emergencia para la presencia visible y manifiesta de los ciudadanos, en principio accesible a todos.

Para este diagnóstico, que será continuado en reivindicaciones más contemporáneas de un espacio público cívico o republicano, la modernización profundiza el proceso de fragmentación social (cuestión que apenas si aparece en la vertiente que analizaremos luego). Se requería entonces, más que nunca, de una integración compensatoria frente a los límites de la racionalidad técnico instrumental del mercado y de la lógica burocrática. Esta última no aparece como el mal a combatir con propuestas gerenciales más cercanas a la lógica de mercado, sino, en todo caso, como una forma insuficiente, pero necesaria de coordinación social (Lechner *et al.* 1999). El espacio público sería así lugar de expresión de la sociedad plural, de sus aspiraciones, valores, propuestas. Lugar de automediación de la sociedad con un Estado entendido como “núcleo regulador en el que las distintas alternativas generadas en la sociedad puedan tener expresión” (*ibid.*:156).

Así, la reafirmación del espacio público venía a encauzar la promesa de soberanía popular, la demanda de sentido y la búsqueda del lugar de lo común (Canovan 1999:26). La cara pragmática de la democracia seguía encarnada en el sistema político, en las instituciones formalizadas, en los políticos profesionales y en la política como empresa de interesados. Por ello, esta reivindicación del espacio público como lugar de ejercicio de la ciudadanía, en un lenguaje con pretensiones normativas, pero sociológicamente sensible y políticamente realista, no se erigía como alternativa a la política profesionalizada ni a las diferentes configuraciones burocráticas ni, por supuesto, al Estado.

2. Para una segunda vertiente, en cambio, más presente en la literatura sobre políticas públicas y en algunos discursos de la sociedad civil, lo *público-no estatal* aparece como alternativa explícita al llamado “Estado social-burocrático”, que se caracterizaba en esos años como “social, porque buscaba garantizar los

derechos sociales y promover el desarrollo económico, burocrático porque lo hacía a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente esas funciones sociales a través del empleo de servidores públicos” (Bresser y Cunill 1998:5). Esta vertiente, presente sobre todo en el área de la reforma del Estado y de la administración pública, se entrecruzó con reflexiones teóricas de más amplio alcance sobre la llamada sociedad civil y con algunos de los problemas relevados por la perspectiva anterior, hasta el punto que, en algunas versiones esta reivindicación de lo público-no estatal aparece como la carta de ciudadanía política y administrativa de la sociedad civil.

Vista con la distancia de los años, en esta recolocación de lo público en la sociedad civil parecieron convergir dos aspiraciones ligadas al antiestatismo de las grandes ideologías decimonónicas: la idea (cara a la izquierda) de una sociedad repolitizada que se emancipa de la tutela estatal, como poder ajeno y hostil a la vida social, y la idea de corte liberal que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales y que en ese sentido, remite vagamente al mercado como principio de orden autoorganizado. Es interesante notar cómo se articularon, a veces de manera paradójica, las necesidades de una modalidad más eficiente de administración pública con la defensa de la participación ciudadana. Dicho de otro modo, en este tipo de discursos se confundieron: a) los procesos de democratización que se inscriben en el nivel del régimen político (división de poderes, papel de ejecutivo, representación política, etc.); b) los procesos de desestatización (que abarcaron diferentes niveles de lo social y que estaban presentes en las reflexiones acerca de la desintegración y fragmentación social); y c) la reforma de un Estado, entendido como aparato de administración pública (Cavarozzi 1997), en su dimensión exclusivamente burocrático-autoritaria.

Democratización, desmantelamiento del Estado y reforma administrativa se confundieron en un proceso que mostraría después diferentes grados de irreversibilidad.

Este último punto, el de la reforma administrativa, fue presentado en este caso como una reforma técnica, exigida por la modernización y el desarrollo tecnológico, relativamente neutral ante las opciones políticas en conflicto en torno al desarrollo o disminución de la extensión y grado de universalidad de los servicios públicos, económicos y sociales (Narbondo 2008; Rabotnikof 2001; Hood 1991). Lo público-no estatal aparecía como una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: organizaciones de servicio público operando en el área de la oferta de salud, educación y cultura, con financiamiento del Estado. Se partía de la base de que lo que es estatal es, en principio público, pero que lo público puede no ser estatal, si no hace parte del aparato del Estado (Bresser y Cunill 1998). Estas organizaciones de la sociedad civil no coincidían con los agentes políticos tradicionales, pero eran públicas porque estaban volcadas al *interés general* (lo común a todos), en tanto constituían el espacio de participación ciudadana en los asuntos públicos (apertura a la participación) y en tanto ejercían control público (visibilidad como control social). El Estado no desaparecía del horizonte de esta dimensión público social (más adelante se producirá el tránsito de lo público social, no estatal a lo público-antiestatal) pero se reivindicaba una relación contractual con las agencias prestadoras de servicios públicos que, progresivamente autonomizadas, se orientan a satisfacer a los usuarios o los consumidores. Esto suponía una transformación del sistema de reglas y directivas internas de las burocracias estatales, tendiendo a disminuir la rigidez reglamentaria y legal propia de los sistemas clásicos (Narbondo 2008).



Desde el punto de vista político, si bien se partía de la crisis del Estado keynesiano de bienestar (como un dato), la reforma apuntaba sólo al lado *burocrático* del Estado social-burocrático. Así se suponía que era compatible por lo tanto, con políticas de desarrollo económico y de integración social (el pluralismo societal parece producir diferencias pero no fragmentación), que coincidía con la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales (Canto 2005). Además, era directamente compatible, cuando no el equivalente, de una integración simbólica de tipo ciudadano. En la reivindicación de este sector público-no estatal, a menudo esta integración aparecía como sinónimo de *ciudadanización* de la política (en oposición a los actores políticos y político-estatales tradicionales).

Sería prematuro diagnosticar “el fracaso de la sociedad civil”, así como hace unos años se decretó el “fracaso del Estado”. Ambas consignas son, en última instancia, eso: consignas. Sin embargo, los entusiasmos políticos iniciales y las potencialidades teóricas del concepto de sociedad civil se vieron cuestionados desde diferentes ángulos. En primer lugar, se puso en evidencia que el concepto de sociedad civil encerraba contenidos normativos terriblemente exigentes (en cuanto a presencia ciudadana, vigencia de la legalidad, tradición asociativa, civilismo, etc.) y que ello no era fácilmente traducible en un concepto operativo para cualquier sociedad. En segundo lugar, en algunos casos dolorosos, el auspicioso retorno de la sociedad civil culminó en la desgarrante guerra de todos contra todos. En tercer lugar, en contextos no signados por la violencia desenfrenada, de todos modos, la reivindicación de la sociedad civil se expresó en una proliferación de demandas fragmentarias sin referentes generales, en la exaltación de la diferencia sin que pudiera articularse una *política de las diferencias*. Pero, de manera más importante, el concepto y la

apelación a la sociedad civil sufrieron un desprestigio importante en función del desempeño político surgido de aquel doble origen. Es decir, el de su asimilación, por un lado, a una sociedad civil de mercado y su dinámica, en virtud de una lógica privatista; y el de su identificación, por el contrario, con una lógica *automáticamente* pública, es decir, orientada hacia el interés general, potencialmente incluyente a partir de la adhesión voluntaria y del funcionamiento abierto y público.

### La redefinición de lo público y la búsqueda de un lugar común

La denominada “apertura del horizonte post-liberal” parece traer consigo, más que una nueva reflexión sobre lo público, una redirección de esa búsqueda del *lugar común*. Se podría decir que estamos asistiendo a la redefinición de varias líneas. En primer lugar, a la maduración de un proceso de *desatanización* del Estado, ya iniciado unos años atrás. Esto supone volver a una concepción amplia, que incluye no sólo el aspecto burocrático, sino su dimensión legal, su papel en el desarrollo económico y social, y su reubicación como referente simbólico. En segundo lugar, a una redefinición del espacio público (entendido como esfera pública) que parece desprenderse de su adherencia al Estado o a la sociedad civil, para ser pensado, en términos más generales, como un espacio de comunicación global. Espacio donde confluyen medios de comunicación nacionales y globales, opinión pública, actores sociales y políticos, y Estado (en sentido ampliado). Por último, a un retorno de la noción de *proyecto* (de país o de nación), una orientación política hacia el futuro (que había desaparecido del horizonte político en las dos últimas décadas) que requiere la invocación a algún tipo de comunidad política y parece redefinir los mapas de esa búsqueda del lugar común.

En realidad, la recuperación de la figura estatal, en las vertientes más clásicas de la tradición liberal y republicana, comenzó desde hace tiempo. Se trató, en este caso, de relacionar más directamente el debilitamiento del *espacio público* (como espacio de ejercicio de los derechos políticos y civiles) con el virtual desmantelamiento del Estado. En esta perspectiva, los aspectos de desregulación económica y de limitación de las funciones del aparato estatal fueron puestos en relación con el debilitamiento del Estado como orden legal sobre un determinado territorio (O'Donnell 1997). La "crisis del Estado como orden jurídico" vigente en un determinado territorio se relacionaba así con la crisis de lo público. El virtual desmantelamiento del Estado como orden jurídico, se decía, en lugar de fortalecer a la sociedad civil, ponía en peligro la noción misma de ciudadanía. En aquel diagnóstico, lo público se relacionaba con la plena vigencia del Estado de derecho y su erosión, con la ausencia de las garantías básicas a los derechos y con la fragilidad del orden legal para tornar previsible las acciones y orientar el cálculo social. "La ciudadanía se pone en juego, por ejemplo, cuando en una relación contractual, si una de las partes considera tener legítimo motivo de queja puede o no recurrir a la intervención de una agencia pública legalmente competente de la que pueda esperar un tratamiento justo para decidir la cuestión" (O'Donnell 1997:56). Esta capacidad de recurrir al orden legal y a las agencias especializadas marcaba esta dimensión inherentemente pública de las relaciones privadas.

Los procesos de perversa privatización de lo público que se expresan en la corrupción, en las formas de patrimonialismo y clientelismo eran signo de la crisis del Estado entendido como orden legal y de atomización de la sociedad. Vulnerado el ejercicio del control y la responsabilidad pública, la distinción entre las esferas del interés público y el privado se vuelve borrosa.

El fortalecimiento de lo público se pensó en esta línea, como fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho, separación de poderes, alcance y efectividad del poder judicial. Este diagnóstico recuperaba a la publicidad como limitación del arbitrio individual, en la referencia al gobierno e imperio de la ley. En algunos países de Latinoamérica, el Estado se habría vuelto incapaz de proporcionar los bienes públicos puros (defensa, seguridad, justicia, administración) que remiten a los roles constitucionalmente fijados.

Esta reivindicación de la dimensión pública del Estado, entendida como vigencia del orden legal en un determinado territorio, en ocasiones sirvió para legitimar una apelación casi ritual al Estado de derecho, cuando no a su recuperación exclusivamente en términos del monopolio de la fuerza legítima. La etapa siguiente incluyó la revisión del Estado como burocracia y como agente del *bien común*. Estas dos dimensiones se relacionan en la recuperación del problema del desarrollo como en las nuevas propuestas de reforma estatal. Es interesante notar que en general, en este abanico de propuestas se diluye un tanto el término sociedad civil y reaparece en cambio, la referencia a la nación y al papel del Estado en una estrategia nacional de desarrollo. Desde el punto de vista conceptual, la nación aparece conformada por clases y sectores de clase y en casi todas ellas, aún en las más moderadas, se afirma que las instituciones que la representan no pueden limitarse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. El Estado debe volver a pensarse como el instrumento por excelencia de *la acción colectiva* y que por ello debe ser *fuerte, sólido y con capacidad de acción*.

La *dimensión pública del Estado* de la etapa anterior se amplía: ya no sólo aparece como garante de la dimensión privada sino también, "como foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Un Estado para la nación, invita al reconocimiento generaliza-

do de un nosotros que cree o recree una identidad colectiva que estaría por encima o debería prevalecer sobre conflictos y clivajes sociales” (O’Donnell 2006:66). También parece redefinirse el alcance del Estado en la globalización: “El Estado (debe también ser pensado) como filtro que trata de regular cuan abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el adentro y el afuera del territorio y de la población” (*ibid.*:67). En algunos de nuestros países se encara una *transición* estatal en la que se debaten nuevas formas de participación política, de descentralización y de creación de espacios para la forja de *proyectos nacionales*, en los que se contemplan diferentes formas de encauzar, o no, la tensión entre política institucional concentrada en el sistema de partidos y la política en las calles (Mayorga 2006).

La *búsqueda del lugar común* se desplaza entonces hacia nuevas formas de comunidad. Estas pueden ser pensadas sobre una base de ciudadanía más o menos clásica, que incorporan ahora la dimensión de la ciudadanía social y cultural; la cual sigue apuntando a un “nosotros cívico, pero que, sin embargo, debe ahora incluir cuestiones de consenso sobre el pasado y sobre el futuro, y articularse en términos de ‘proyecto de país’” (Garretón 2003:1). En otras soluciones, esa comunidad apela a la idea de nación, recuperando el principio discursivo de lo nacional-popular o, en versiones aparentemente difíciles de conciliar, de lo multinacional o plurinacional. Podría pensarse que la antigua idea del espacio público como bisagra entre sociedad y Estado, como lugar diferenciado respecto del Estado y del mercado, como espacio de búsqueda de comunidad y como lugar del debate abierto, se desplaza hacia figuras donde comparecen actores tradicionales y no tradicionales; lugar en que se ponen en juego visiones de nacionalismos de Estado, visiones multiculturalistas (que reivindican un Estado multinacional) y visiones liberales más clásicas.

Alguna vez se dijo que la reivindicación de *lo público*, había servido como respuesta al lado más plausible del diagnóstico *neoliberal* (crítica al autoritarismo y a la burocratización, a las políticas públicas sin público, a la ineficiencia de la gestión, a la corrupción, al ocultamiento y el secreto de Estado). Lo público, encarnado en la sociedad civil o en un espacio ciudadano autónomo, pudo erigirse frente a un Estado colonizado por los intereses privados, frente a una práctica estatal atrincherada en el secreto; y también, frente a un Estado cuyo papel en las políticas redistributivas y de inclusión, las derechas nunca habían valorado y las izquierdas habían denunciado por reformistas<sup>1</sup>. Esa reivindicación tuvo, entre otras, la virtud de obligar a discutir y complejizar nociones como *bien común* o *interés general* y la de ligar lo público a la idea de una pluralidad de espacios donde podía escenificarse, en forma visible y abierta, el carácter problemático de aquello que podía considerarse *común* a todos.

Pero también, llevó a pensar que esos espacios de lo público, diferenciados del Estado y del mercado podrían, en última instancia, remplazar a ambos. En cierta retórica política, esa nueva forma de pensar lo público sirvió sólo para movilizar energías antiliberales, para reconducir antiguos impulsos antiestatales o para reeditar utopías de la sociedad autorregulada. En ocasiones, se volvió a buscar lo público-común-comunitario en comunidades imaginadas a partir de identidades culturales homogéneas, que impondrían deberes de solidaridad por encima o más allá, de los derechos y garantías individuales. Otras veces, al revés, la crítica llevó a la defensa, sin mediaciones institucionales ni colectivas, del individuo-ciudadano. En otras, una especie de invocación simplificada a la soberanía po-

<sup>1</sup> Ya Hirschman (1991) en sus *Retóricas de la intransigencia* había señalado la confluencia argumental, contra la vocación reformista, de cierta izquierda y de cierto pensamiento conservador.

pular llevó al cuestionamiento automático del sistema político. Al revés, desde una idea estrecha de la dimensión pública del Estado, en ocasiones se vio en toda expresión externa a la política, una amenaza a la estabilidad y la legitimidad de *lo público-sólo estatal*.

Los esfuerzos más reflexivos tratan de volver más compleja esa búsqueda del lugar común. Uno de los desafíos que supone repensar lo público parte de reconocer que en ese espacio concurren formas de organización, de comunicación, de construcción identitaria que no pueden resolverse con una pura exaltación de las diferencias o con una fácil celebración del consenso. También significa reconocer, en términos de globalización, que las restricciones impuestas al concepto tradicional de soberanía o el reconocimiento de nuevas formas de acción colectiva supra- o transnacionales, no implican dar por muertas las fronteras jurisdiccionales de los Estados.

En la hipótesis de ese lento dibujarse del llamado “horizonte post-neoliberal” queda por ver cómo esto incidirá en el otro elemento que conformó el diagnóstico de la época anterior: aquel que refería a la pérdida de centralidad de la política. Pero esa es otra cuestión.

## Bibliografía

- Bresser Pereyra, Luiz Carlos, 2007, “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad*, No. 210, julio-agosto, Buenos Aires. Disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=210>, visitado el 16 de julio de 2008.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, 1998, “Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal”, Ed. Latinoamericana, CLAD-PAIDOS, Venezuela.
- Bobbio, Norberto, 1998, *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México.
- Canto, Manuel, editor, 2005, *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Canovas, Margaret, 1999, “Trust the People! Populism and the two faces of Democracy”, en *Political Studies*, No. XLVII, pp. 2-6.
- Cavarozzi, Marcelo, 1997, “Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina contemporánea”, en Friedrich Ebert Stiftung, editor, *Un Estado para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Duby, George, 1987, “Prefacio”, en Peter Brown, Evelyne Patlagean, Michel Rouche, Yvon Thébert y Paul Veyne, coordinadores, *Historia de la vida privada*, Tomo 1, Taurus, Madrid.
- Hirschman, Albert, 1991, *Retóricas de la Intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hood, Ch., 1991, “A Public Mangement for All Seasons?”, en *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, Oxford.
- Lechner, Norbert, 2006, “Construcción social de las memorias”, en Elisabeth Jelin, editora, *Subjetividad y figuras de la memoria*, Siglo XXI, Argentina.
- Lechner, Norbert, 1997 “La reforma del Estado entre democratización y modernización”, en Friedrich Ebert Stiftung, editor, *Un Estado para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lechner, Norbert, 1991, “El ciudadano y la noción de lo público”, en *Leviatán*, No. 43-44, Madrid, pp. 107-116.
- Lechner Norbert, René Millán y Francisco Valdés, coordinadores, 1999, *Reforma del Estado y coordinación social*, IIS-UNAM y Plaza y Valdés, México.
- Mayorga, Fernando, 2006, “Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica”, en *Revista*

- Internacional de Filosofía Política*, No. 28, Madrid, pp. 47-68.
- Narbondó, Pedro, 2008, *Tensiones políticas entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública y el Estado keynesiano de Bienestar*, mimeo, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay.
- O'Donnell, Guillermo, 2006, *Hacia un Estado de y para la democracia*, texto preliminar para el proyecto PRODDAL II del PNUD, abril.
- O'Donnell, Guillermo, 1997, *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos, 1989, "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad*, No. 104, Buenos Aires, pp. 88-94.
- Rabotnikof, Nora, 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México.
- Rabotnikof, Nora, 2001, "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los Bancos Multilaterales de Desarrollo", *Nueva Sociedad*, No. 171, Buenos Aires, pp. 101-119.
- Thompson, Andrés, coordinador, 1998, *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, UNICEF-Ed. Losada, Argentina.
- Weintraub, Jeff y Krishan Kumar, 1997, *Public and Private in Thought and Practice*, University of Chicago Press, Chicago.