

# política y racionalidad administrativa

**Luis F. Aguilar Villanueva**



**ESTUDIOS**

**SERIE V TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA No.3**

**ediciones**



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**POLITICA Y RACIONALIDAD  
ADMINISTRATIVA**

•

# política y racionalidad administrativa

**Luis F. Aguilar Villanueva**

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

**ESTUDIOS**

**SERIE V TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA No. 3**  
ediciones

**INA** INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA



**Primera edición: 1982**

**© Instituto Nacional de Administración Pública  
Coordinación de Difusión  
Ave. Country Club No. 208  
Delegación Coyoacan  
04220 - México, D.F.  
Tel. 549-10-19**

**Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico**

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**  
Sección Mexicana del Instituto  
Internacional de Ciencias Administrativas

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Luis García Cárdenas**  
**Presidente**

**Ignacio Pichardo Pagaza**  
**Jacinto Faya Viesca**  
**Vicepresidentes**

**Fernando Solana**  
**Alejandro Carrillo Castro**  
**José Chanes Nieto**  
**Lidia Camarena Adame**  
**Oscar Reyes Retana, Jr.**  
**Adolfo Lugo Verduzco**  
**Manuel Uribe Castañeda**  
**Consejeros**

**Yolanda de los Reyes**  
**Tesorera**

**José Luis Calderón A.**  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinación de Investigación**  
Cipriano Flores Cruz

**Coordinación de Docencia**  
Manuel Carrillo Poblano

**Coordinación de Promoción Estatal**  
Laura Guadalupe Gutiérrez

**Coordinación de Relaciones  
Internacionales**  
Severino Cartagena Hernández

**Coordinación de Difusión**  
Jorge Luis Honorat Vázquez

**Coordinación de Administración**  
Blanca Desentis de Zermefio

## **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

### **MIEMBROS FUNDADORES**

<b>Antonio Carrillo Flores</b>	<b>Gabino Fraga</b>
<b>Gilberto Loyo</b>	<b>Jorge Gaxiola</b>
<b>Rafael Mancera Ortiz</b>	<b>José Iturriaga</b>
<b>Ricardo Torres Gaytán</b>	<b>Antonio Martínez Báez</b>
<b>Raúl Salinas Lozano</b>	<b>Lorenzo Mayoral Pardo</b>
<b>Enrique Caamaño</b>	<b>Alfonso Noriega, hijo</b>
<b>Daniel Escalante</b>	<b>Manuel Palavicini</b>
<b>Raúl Ortiz Mena</b>	<b>Jesús Rodríguez y Rodríguez</b>
<b>Rafael Urrutia Millán</b>	<b>Andrés Serra Rojas</b>
<b>Jose Attolini</b>	<b>Catalina Sierra Casasús</b>
<b>Alfredo Navarrete</b>	<b>Gustavo R. Velasco</b>
<b>Francisco Apodaca</b>	<b>Alvaro Rodríguez Reyes</b>
<b>Mario Cordera Pastor</b>	

### **CONSEJO DE HONOR:**

**Gustavo Martínez Cabañas      Andrés Caso**

## INDICE

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>I. Estado y Proyecto Nacional</b>	<b>13</b>
1. El Estado entre derecho nacional y espíritu nacional	14
2. Acerca del proyecto	19
3. Proyecto y política	24
4. Acercamiento a una conclusión	29
<b>II. Racionalidad Administrativa y Decisión Política en el Estado Contemporáneo</b>	<b>37</b>
1. Filosofía estatalista y ciencia socialista: El programa de Marx	40
2. La racionalidad estatal como legalidad y burocracia	41
3. Racionalidad y Decisión	47
4. Racionalidad y política en el Estado contemporáneo	50
<b>III. Estado Social y Administración Pública</b>	<b>57</b>
1. Del Estado liberal al Estado social	57
2. Estado social y administración pública	59
3. La teoría crítica de la administración pública	62
4. La teoría positiva de la administración pública	66
5. Algunas orientaciones de conclusión	73
<b>IV. Acerca de la Crisis del Welfare State</b>	<b>77</b>
1. Del Estado liberal al Estado social	78

2. La crisis del Estado social	81
3. Algunas reflexiones sobre la crisis-solución	87
<b>V. Racionalidad e Irracionalidad de la Administración Pública Mexicana</b>	<b>95</b>
1. La crisis de la sociedad racional como sociedad verdadera	95
2. De la crítica marxista a la irracionalidad de la sociedad capitalista	99
3. La racionalización del capitalismo en el Estado contemporáneo	102
4. La racionalidad de la sociedad contemporánea según el concepto de Weber	106
5. Notas para un debate sobre la racionalidad e irracionalidad de la administración pública mexicana	111
<b>VI. Los Límites de la Refundación sólo Administrativa de la República Federal</b>	<b>125</b>
1. El replanteo de la cuestión	126
2. El reflujo del Federalismo	132
3. El problema del Estado social mexicano	142
4. Las limitaciones de una refundación sólo administrativa de la República Federal	146

## PRESENTACION

La obra que edita en esta ocasión el Instituto Nacional de Administración Pública se inscribe en el contexto de una profunda reflexión acerca del grado de evolución de la teoría publiadministrativa. En efecto, su lectura expresa inquietudes teóricas e iniciativas prácticas diferentes en este campo de las ciencias sociales, además de ofrecer marcos de referencia útiles para desarrollar su objeto de estudio. El logro de este propósito, se construye sobre una estrategia en la que, primero, se percibe una importante revaloración de la filosofía política clásica, para después pasar al fascinante ejercicio intelectual que, sobre la base conceptual que representan las categorías “estado social de derecho” y “administración pública de masas”, transita a través de la ciencia política, construida en la articulación, necesaria e imprescindible, entre teoría y práctica, a la que se suman reflexiones sobre la racionalidad política y la administrativa y la relación, en última instancia, entre dinámica estatal y proyecto nacional.

La manera en que se identifican, describen y estudian los diferentes aspectos objeto del análisis del doctor Aguilar suman, a la reconocida erudición y pulcritud características de los trabajos del autor, una completa originalidad que dimensiona nuevas expresiones del quehacer teórico acerca de la administración pública. Ello permite percibir, desde una perspectiva diferente, más potente y explicativa, problemas puntuales que, por su especificidad misma, se tornan escurridizos para miradas menos suspicaces.

Consideramos que el presente documento abrirá una nueva arista del análisis y debate sobre el lugar social de la administración pública. Lo anterior es posible gracias a su carácter científico, su imbricación histórica con la realidad, y el desarrollo didáctico de sus planteamientos, dignos de la más sólida contextualización política.

Luis García Cárdenas



## INTRODUCCION

El Instituto Nacional de Administración Pública, en ocasión de diversos eventos y actividades de difusión de la cultura y de la ciencia administrativa pública, me honró con encargarme la preparación de algunas conferencias durante 1981 y 1982. Los textos de mis intervenciones académicas, quizá por no ser en sentido estricto un especialista de la administración pública, despertaron de alguna manera cierto interés en el auditorio y empezaron a circular entre profesionales y estudiantes de esta disciplina teórica y de este oficio social decisivo, sin el cual es ininteligible e impotente el Estado contemporáneo.

Por este motivo y con gran generosidad, el INAP me pidió que revisara los textos de las conferencias y reflexionara sobre la posibilidad de su publicación. No fue fácil tomar una decisión por el respeto casi sagrado que guardo hacia el libro que, en mi opinión, debe seguir siendo el producto de una inteligencia o de una investigación original y acumulativa del conocimiento. Por esto debo honestamente advertir al lector que se trata de un conjunto de conferencias, que reproducen algunas de mis ideas y preocupaciones sobre las condiciones políticas actuales.

Su hilo conductor es, casi en todos los textos, una crítica a la Ilustración, a su autointerpretación y pretensión de haber originado y fundado la sociedad "verdadera" y el Estado "verdadero". A esta crítica acompañan reflexiones sobre la transformación del Estado. En efecto, vivimos contemporáneamente un Estado social que se estructura y funciona como administración del bienestar de masas. Por esto, en tercer lugar, mis reflexiones nacen de una seria preocupación, a saber, que la administración de masas suplante a la democracia de masas, que la razón técnico-administrativa sustituya peligrosamente en nuestro tiempo histórico a la razón práctica-político-moral, tan deprimida y silenciada. En este limitado esfuerzo de



comprender al Estado contemporáneo administrador y de señalar los riesgos sociales que se correrían, si la administración científico-técnica fuera abandonada sin control social a su propia inercia de operación, me veo obligado a levantar pronunciamientos críticos sobre una posible burocratización del mundo social. Es por ello que me veo también obligado lógicamente a evaluar aquí y allá la teoría marxista del Estado, del gobierno y de la administración, que hoy por hoy es la teoría crítica más radical y contundente. Para este fin, me apoyo en Max Weber, otro teórico alternativo, cuya postura conceptual y práctica me parece, por muchas razones, no sólo sugerente sino concerniente. De todos modos, tomo distancia de cualquier aceptación dogmática y ritualista de algunas de sus proposiciones.

Por último, quiero agradecer al licenciado Luis García Cárdenas, actual Presidente del INAP, el apoyo que tan gentilmente me ha brindado en mis tareas de docente en la Maestría de Administración Pública del Instituto, así como sus invitaciones a participar en las actividades de extensión y difusión de la cultura y de la ciencia administrativa. Igualmente quiero expresar mi agradecimiento al licenciado Carlos Almada, al licenciado Miguel Angel Olguín y al licenciado José Luis Calderón, que han desempeñado en diversos momentos el cargo de Secretario Ejecutivo del mismo Instituto y cuyo interés y pasión por el desarrollo nacional de la administración pública reconozco y aprecio y a los que debo mi participación en las actividades académicas de docencia y difusión del INAP. También agradezco al licenciado Cipriano Flores Cruz, coordinador de Investigación, todo el estímulo y apoyo que me ofreció para poder realizar esta publicación.

Espero que estas reflexiones puedan ser de utilidad teórica y práctica a los lectores y que los seguros desacuerdos y juicios críticos sirvan para el desarrollo de la teoría y del ejercicio de la administración racional del Estado social.

Luis F. Aguilar Villanueva  
San Jerónimo, México, D. F.  
14 de junio de 1982.

## I. ESTADO Y PROYECTO NACIONAL

De entrada conviene hacer una observación, sin la cual este texto se encaminaría claramente por el callejón sin salida de la pura ideología y se convertiría en un mero manifiesto político. Esta observación, que fungirá como precondition de mis puntos de vista, consiste en evitar dar un contenido específico al proyecto nacional y, más aún, en no presentarlo como un deber-ser o un poder-ser social; es decir, como algo que moral o jurídicamente debe ser realizado por la sociedad, invocando para ello un conjunto de criterios o valores trascendentes al proyecto (que, por cierto, habría que validar como “metanormas”), o bien como algo que se demuestra como posible de ser socialmente realizado, alegando para ello las capacidades sociales existentes en la historia social actual de nuestra nación. Por deseable que sea definir un proyecto nacional y fundarlo axiológicamente como deber-ser, o científicamente como poder-ser, esto significaría, cuando menos, un desconocimiento de las posibilidades limitadas de la axiología jurídica y moral en política y, con mayor razón, de la ciencia en política. Con esta precondition, mi texto apuntará, más bien, a un discurso formal y no material del proyecto nacional, es decir, tratará de enunciar las condiciones sociales que posibilitan o imposibilitan el acto de proyectar y la formación social del contenido del proyecto. No cualquier sociedad estatizada favorece el acto de proyectar, la formación de un proyecto social en sentido estricto y, menos aún, la realización concreta del proyecto. Igualmente mi trabajo tratará de debatir sobre la posibilidad misma, teórica y práctica, de un proyecto nacional en una sociedad compleja como la nuestra, de fin y no de principio de siglo.

El tema que me propusieron los organizadores de este ciclo de conferencias recapitula en verdad la tensión que existió tanto en el nivel práctico como en el teórico entre Estado y Nación en el momento del nacimiento del Estado moderno y en su fatigoso desarrollo posterior. Dicho de otra manera, recapitula la tensión que

existió entre Derecho racional y Espíritu nacional-popular, entre Estado de derecho y Estado-Nación, entre ilustración jusnaturalista e historicismo romántico, en esa su pugna práctica y teórica de afirmarse como factores constituyentes de la fundamentación y de la sustancia del nuevo Estado postfeudal. Al mismo tiempo se debe incorporar esta tensión política a su horizonte teórico-ideológico, a saber, al horizonte de la tensión más general y profunda entre una concepción determinista y una teleológica de la historia social y política del género humano. Esto con el fin de que la tensión entre el Estado de derecho de la naturaleza humana y el Estado del *ethos* de un pueblo histórico no aparezca historicistamente relativizada como una tensión sólo propia del pasado estatal, que ya no concierne en nada a nuestro presente jurídico y nacional. Por esto, hacer un breve "memorándum" de la historia teórica y práctica, ideológica y política, de esta tensión puede servir, al menos, como una aproximación más rigurosa al tema y, sobre todo, como una advertencia respecto de su complejidad y de sus supuestos. Esto frecuentemente se olvida por prescindir de la tradición filosófica y politológica que tan agudamente debatió sobre este tema, lo que ocasiona que se plantee la problemática del Estado y del proyecto nacional muy juvenilmente.

### 1. El Estado entre derecho racional y espíritu nacional

El proceso de nacimiento del Estado moderno, en conexión con el nacimiento de la producción capitalista y de la sociedad burguesa, y sobre todo el hecho consumado de su existencia real, después de la Revolución (inglesa, americana, francesa, independencias latinoamericanas), se fundamentó con referencia a la "sociedad civil", pensada en los términos de la economía política, de una producción-mercado entre individuos formalmente libres e iguales, o bien con referencia a la sociedad civil pensada en los términos del historicismo (romántico), de una sociedad institucionalizada sobre la base de una cultura compartida, formada históricamente y vitalmente transmitida. Estado-mercado o Estado-civilización, Estado de derecho natural o Estado de cultura nacional histórica, Estado de la ley o Estado del "espíritu" de las leyes fue la alternativa tensa en la que se movieron la teoría y la práctica políticas desde el siglo XVIII, pero sobre todo en los años inmediatamente postrevolucionarios y en los posteriores a 1848; tensión que, diversamente retraducida, llega hasta nuestros días. En el México Independiente, dicha tensión fue protagonizada por liberales y conservadores, prototípicamente por José María Luis Mora y Lucas Alamán, y hoy se renueva en la invocación del Derecho del Estado-Régimen postrevolucionario de 1917 o bien en la innovación del proyecto nacional popular de una revolución "interrumpida" o "traicionada": la tensión entre "reforma política y administrativa" y "disputa sobre la nación", entre la razón de Estado y el proyecto de "otro" Estado racional.

El Estado moderno naciente, de Locke y Hobbes a Rousseau y Kant, de los

fisiócratas a Adam Smith y David Ricardo, encuentra su fundamentación teórico-práctica en la naturaleza humana y en sus atributos y derechos. Los derechos de la naturaleza humana, que son objeto de conocimiento de la razón y verdad de razón, se erigen como el nuevo principio de la institucionalización de lo privado y de lo público, de la sociedad civil y de la sociedad política, del mercado y del Estado. La nueva sociedad nacida de la revolución del orden feudal aparece, entonces, como un producto de la razón, misma que, al emanciparse de la fe, de la cultura religiosa tradicional, emancipa a la sociedad en su conjunto y produce (proyecta) una nueva sociedad cuya sustancia y forma, es decir, cuya institucionalización se basa y se centra en el valor supremo de la libertad-derecho natural: del hecho de la emancipación lograda al valor de la libertad institucionalizada jurídicamente. Por esto, la sociedad civil y política, el mercado y el Estado, en cuanto productos y expresiones de la afirmación de la razón, de la Ilustración racional, son a su vez realidades verdaderas. La historia social humana, entonces, ha llegado a su final, a su verdad. En efecto, los derechos-libertades naturales, que son verdades de razón, encuentran su realización práctica y acabada en la economía de mercado y en el Estado constitucional, en el liberalismo del mercado y del Estado: Capital y Estado soberano de derecho son la verdad de la sociedad y la sociedad verdadera. Racionalidad, laicismo, juridicidad, liberalismo, democracia, constituyen el principio y la verdad de la modernidad.

La nueva sociedad civil es así retrotraída hacia los derechos-libertades naturales de los individuos, derechos conceptualizados por y fundamentados en la razón; y la nueva sociedad política es así retrotraída hacia la institucionalización jusnaturalista-racional de la sociedad civil como el momento de su juridificación pública-universal y como el momento de su coacción. En este sentido, el montaje de la nueva sociedad se realiza de lo natural (de lo presocial) a lo social y de lo social (de lo prepolítico) a lo político: *de lo natural a lo artificial*. Fundamentalmente, el concepto racional de naturaleza humana es el factor que genera y estructura de hecho y legitima lógico-axiológicamente la nueva sociedad civil-política. Esta sociedad es una proyección de la naturaleza humana y de su concepto, y la clausura del proyecto natural-racional. En esta sociedad nueva, naturaleza e historia, naturaleza humana y sociedad histórica coinciden y se unifican, así como clausuran y terminan enteramente esta unidad. Ahora bien, dado que la naturaleza humana es el concepto racional y no religioso de naturaleza humana, esto significa también que en esta sociedad nueva, razón e historia, orden lógico y orden histórico, concepto y vida, racionalidad y realidad coinciden, se unifican, clausuran y terminan enteramente esta unidad. El proyecto de la razón y de la naturaleza se realiza o, si se quiere, se interpreta y presenta como realizado en la sociedad civil de mercado entre privados libres e iguales y en la sociedad política constitucional, la de la juridificación pública-universal de la libertad de acuerdo con naturaleza y razón. Producción capitalista y poder soberano estatal, libertad de mercado y Estado liberal son el producto (el artefacto) enteramente acabado del proyecto de la naturaleza y de la racionalidad. La sociedad civil es sólo una relación social de producción y de mercado, de carác-

ter libre, y no una relación de dominación social (a diferencia del antiguo régimen feudal); la sociedad política es la institucionalización jurídica de esas relaciones sociales de entera libertad, y su dominación o coacción está sólo y apenas en función de las libertades, con funciones de garantía y de castigo para las patologías de sus infractores.

Este proyecto de la Ilustración se consideraba realizado sin residuos en la Revolución y en la sociedad nacida de la Revolución. Naturaleza, razón y libertad habían encontrado cuerpo en la sociedad: el *logos* de la razón se había hecho carne en la historia social. Desde esta perspectiva de la Ilustración (la perspectiva de la filosofía jusnaturalista de la sociedad civil y política y la perspectiva de la economía política), el Estado no podía ser considerado y legitimado más que como Estado de Derecho. Dicho más concretamente, desde el punto de vista la burguesía ilustrada, situada y actuante en un mercado capitalista en expansión, la fundamentación del Estado se encontraba en el derecho natural-racional.

En cambio, para el historicismo romántico, que de alguna manera coincidía con sociedades atrasadas en el nivel de economía de mercado libre y en el de cultura racionalista (por ejemplo, Alemania), el proyecto de la Ilustración, como fundación emancipadora de la sociedad a partir de la razón, resultaba en el fondo una fundamentación y una emancipación con base en la razón abstracta, en el concepto abstracto de naturaleza y libertad. Como tal, era un programa contradictorio en sí mismo, que terminaba por traicionar radicalmente sus objetivos y principios mostrando su fracaso en los años postrevolucionarios. El fracaso era imputable a la reducción de la persona viva y de la sociedad histórica al concepto de la pura naturaleza humana, ya que dicho concepto genérico borra la profunda subjetividad vital e individual de la persona humana; cancela la articulación intersubjetiva orgánica, viva y sentida, del individuo con su sociedad históricamente producida y existente, encerrándolo en el monadismo abstracto de sus inalienables derechos naturales y garantías individuales; evapora en el cielo monocolor de la unidad de la naturaleza humana la riqueza de la multiplicidad y de las diferencias nacionales, culturales e individuales. Al concepto escapan la realidad concreta, la historia viva, la vida social, grupal y personal y escapa la historicidad. Al considerar a la razón y a su concepto como lo primordial, como lo realmente esencial y valioso en el hombre y en la sociedad humana, se margina y se desvaloriza a otras dimensiones iguales o más poderosas de la persona y de la sociedad, sobre todo a las más profundas y activas, a saber, las dimensiones del instinto, el sentimiento, el interés, el sentido común, etcétera, que la razón ilustrada con toda petulancia redujo a prejuicio, ignorancia, superstición, a "*ídola*". Así, en nombre de la unidad del concepto abstracto de naturaleza, se desarticula a la sociedad concreta pluralmente integrada y al individuo de sus vínculos inmediatos, concretos y vitales. En nombre del concepto universal se nivela rasantemente, perdiéndose la originalidad espontánea y sentimental del

individuo y la tradición cultural vivida y sentida de pueblos y naciones, y sobre todo, se convierte a los individuos en átomos iguales e independientes, en seres "monásticos" y no "políticos", en seres egoístas y competitivos, no comunitarios y solidarios. En nombre del concepto del derecho-libertad natural se generan sociedades artificialmente contratadas y se sepultan comunidades espontáneamente producidas, vividas y sentidas.

Lo que el Historicismo objeta esencialmente al proyecto de la Ilustración es que el proceso de institucionalización de la sociedad se esté llevando a cabo de espaldas a la tradición cultural y en contra de los valores, ideas, costumbres, convenciones que configuran y validan las instituciones sociales heredadas y a las que se adhieren, quizás inconsciente e irreflexivamente pero sentida y vivencialmente, los actores sociales individuales y grupales. Es demasiado brutal una revolución que, para asentarse y lograrse como tal, para implantar la modernidad, exige el desgarramiento de la tradición cultural pasada, la ruptura con la institucionalización que de manera espontánea y continua se ha ido desarrollando históricamente hasta formar el *ethos*, el "espíritu", el "temperamento" de un pueblo, de una nación. Es demasiado pretencioso para ser asumido como verdadero un proyecto que se desarrolla de espaldas a lo que constituye la vida misma, la historia de una nación. Es falso un proyecto universal de la razón y de la naturaleza humana que va en contra de la historia nacional particular, así como es falsa una institucionalización social centrada en el concepto abstracto de libertad como derecho natural, si marcha a contrapelo del concepto concreto y de la valoración vivida de una libertad entendida y apreciada en los términos de la herencia cultural crecida y recibida, que justamente constituye la identidad y diferencia nacional, la "nacionalidad". La concepción y la valoración que una sociedad tiene de sí misma hace referencia a y se basa en su propia historia cultural-institucional, no en un "estado natural" de derechos naturales: se fundamenta en su historia y no en la naturaleza, en su vida concreta y no en el concepto abstracto.

Contra el proyecto ahistórico de la Ilustración que se presenta realizado totalmente en el mercado libre del capital y en el Estado constitucional soberano, hay que oponer el proyecto histórico de lo nacional-popular, que de ninguna manera se presenta ni puede presentarse, precisamente porque es histórico, como acabado en ningún momento. A la falacia del concepto abstracto, "muerto y natural", hay que oponer el proceso inagotado e inagotable de la formación de nuevos conceptos y nuevos valores que se gestan y nacen dentro de la dinámica real y concreta de la vida social, de las relaciones de producción, de comunicación y de poder. No hay ninguna relación social de producción y de poder que pueda autojustificarse como verdadera o terminal, en la medida en que las relaciones sociales están sujetas a la dinámica viva entre actores individuales y colectivos y a las relaciones de éstos con los desafíos de la naturaleza exterior. Por esta línea del historicismo, el Estado se

fundamentaba en la cultura nacional-popular. Es la línea que nace en Edmund Burke (*Reflexiones acerca de la revolución francesa*) y continúa en los *Discursos a la nación alemana* de Fichte, en Savigny, Müller, los hermanos Grimm, los pensadores de la restauración y el neohistoricismo, pero que aun antes de Burke, en el siglo XVIII, estaba presente en las instancias de Montesquieu y Muralt con su énfasis sobre el *Esprit* o *Geist* de las leyes e instituciones sociopolíticas.

El Estado, pues, desde su origen y fundación, hacía referencia a la sociedad civil y a su previa institucionalización, que oscilaba entre el derecho natural-racional y la cultura nacional-popular, entre la naturaleza humana y el *ethos* nacional, entre el hombre y la nación, entre la economía política y el historicismo cultural: el Estado, en cuanto juridificación pública y soberanía coactiva de esa institucionalización civil previa (lógica, que no cronológicamente), se fundaba entonces o como Estado de derecho en sentido estricto, o como Estado-Nación, es decir, como juridificación universal y monopolio coactivo del derecho natural o de la cultura nacional, de la identidad de naturaleza o de la diferencia histórica de cultura. Vale la pena subrayar aquí la autointerpretación y autopresentación social de la burguesía emergente y revolucionaria, que no se entiende ni se presenta como clase sino como "el hombre", sin más, o como "la nación", sin más, y, que en esta medida, entiende y presenta sus intereses particulares como norma universal de la sociedad y de sus intercambios, es decir, logra que la lógica de sus intereses particulares ascienda a ser el principio-universal de la nueva institucionalidad civil y política. Si el Estado es Estado de clase (Marx), resulta históricamente cierto también que la legitimación del Estado se hace con referencia a un status "postclasista", a saber, al de naturaleza humana y/o al de cultura nacional. La razón de ser del Estado se basa, entonces, en que la articulación de las instituciones políticas con las civiles (público-privado) se logra con referencia a la naturaleza humana y/o la cultura nacional.

Esta doble y tensa fundamentación del Estado se fue unificando lentamente hasta lograr esa ecuación contemporánea de Estado-Derecho-Nación, del Estado como expresión real y simultánea de la soberanía jurídica y de la soberanía nacional. Pero esa alternativa tensa ha seguido latente y emerge poderosamente en niveles patentes cuando la institucionalización civil-política se sacude y entra en crisis en razón del conflicto social. Prescindiendo aquí de las causas del conflicto, conviene decir formalmente que el conflicto social tiene que ver siempre con la impotencia de ciertos intereses particulares para constituirse en los principios y contenidos de la institucionalidad civil y política o para ser reconocidos dentro de ellos, o bien tiene que ver con la potencia de los intereses particulares que, para afirmarse, quiebran instituciones pasadas y generan nuevas que les dan cabida y los convierten en los contenidos y principios de una nueva institucionalidad civil y política. Justamente en estos momentos de crisis y conflicto social, los nuevos intereses realizan su crítica y su asentamiento social, invocando el derecho natural o la dignidad de la persona humana, o bien la cultura nacional-popular. Este proceso de búsqueda de

institucionalización de los intereses, que Gramsci llamó la lucha por la "hegemonía" (reforma cultural y moral) y que es el corazón de la lucha social y de la lucha política, no puede llevarse a cabo más que dentro de la estructura y de la dinámica de los principios ("metanormas") que legitiman e inspiran las normas dadas del intercambio social, es decir, de las instituciones sociopolíticas. Históricamente estos principios siguen siendo los jusnaturalistas o los culturalistas, los humanistas o los nacionalistas. Así, las nuevas reivindicaciones se integran crítica y creativamente a ellos, entendiéndose y presentándose como los nuevos y más avanzados protagonistas de la interpretación y actuación de la cultura universal humanista o de la cultura particular nacional-popular, del "proyecto humano" o del "proyecto nacional" o en nombre de "lo revolucionario", "lo mexicano", "lo popular", "lo nacional" (véanse las declaraciones, principios, programas de acción y hasta los mismos nombres de los partidos; la lucha política es una lucha desde y por la cultura, de la que emana la institucionalidad). El mismo conflicto social, a favor o en contra, hace intrínsecamente referencia a los temas universales de la naturaleza humana o de la cultura nacional, dentro de los cuales buscan cabida, legitimación y vida social los intereses particulares de grupos que reafirman o reinterpretan su calidad de miembros del género humano o de la sociedad nacional. Descalificar esta referencia como "ideológica" es algo que no asombraría a ninguno que haya entendido que la política es la lucha por un poder que posibilite la afirmación real de una ideología, de una cultura (humanista cosmopolita o nacional). Los hombres que pugnan por una verdad postideológica o desideologizadora son también, en términos políticos, los reintérpretes y rehacedores de una cultura dada, para los fines de una nueva institucionalidad que dé cabida a los intereses particulares.

En suma, en su fundación y legitimación el Estado ha vivido una tensa oscilación entre derecho racional y espíritu-cultura nacional; oscilación que reaparece y se renueva en los tiempos de conflicto social, ora aludiendo de nuevo al derecho vigente y a sus potencialidades normativas inagotadas, ora invocando la cultura nacional-popular y a sus valores e intereses que aún no han conseguido la calidad de norma social. Es decir, el conflicto social tiende a resolverse presionando para que haya reformas en el nivel del "régimen", reformas político-administrativas; o bien busca su solución retomando o impulsando un "proyecto nacional" y que interpreta como descuidado, frenado y hasta traicionado en el nivel del régimen y/o en el del ejercicio gubernamental y las medidas administrativas.

## 2. Acerca del proyecto

En su artículo *Proyecto*, de mayo de 1981, Massimo Cacciari<sup>1</sup> se plantea la pre-

<sup>1</sup> M. Cacciari, "Progetto" en *Laboratorio Político*, núm. 2, marzo-abril, 1981, pp. 88-119, Ed. Einaudi, Torino, Italia.



gunta: “¿qué cosa se dice en el término “proyecto”? Responde a ella destacando, en primer lugar, la historia teórico-práctica de la formación de su campo de denotación y connotación, para, después, resaltar su tensión y contradicción teórica y política. Seguiré libremente la línea de su razonamiento.

De entrada, en su sentido más común, a) pro-yecto tiene que ver con *producción*, en la medida en que no sólo idea con anticipación algo, sino que lo idea como pro-ducible, como factible y, por esto, el proyecto implica también el conocimiento y la formulación de los fundamentos en los que se basa su posibilidad de ser efectivamente producido, a saber, los medios técnicos actualmente disponibles. En este sentido, todo proyecto es o implica una base y una formulación científico-técnica, una proyección de las capacidades productivas de la técnica científica, en tanto que por ella se constituye la disponibilidad del mundo, es decir, se dispone con exactitud de las causas y se pueden entonces calcular anticipadamente sus efectos. “El acento fundamental del proyecto es el de la *técnica* ... El acento del proyecto es el de la anticipación, la previsión y la concreta producción”. b) Pero, además del énfasis tecnológico, por pro-yecto se entiende también libertad. La capacidad de anticipar y producir lo *pro-yectado* significa fundamentalmente una capacidad de libertad, la capacidad de liberarse de lo *pre-dado*, lo pre-existente, lo pre-supuesto (*Gesetz*, “ley” en alemán, es lo ya puesto, lo presupuesto), y de dominarlo. No se puede idear y realizar el futuro sin ruptura y rebasamiento del presente. “Es como si en el proyecto se expresase una fuerza predictiva-productiva *libre* de todo presupuesto”. Por esto pro-yecto dice más bien *pro-greso*, es decir, pone más énfasis en el “ir hacia adelante” que en el “salir de”, en el “afuera” más que en el “fuera de”, en el lanzarse o arrojarse hacia el futuro más que en los límites y las condiciones del presente, de las que se parte y hay que dejar atrás para poder progresar. Sólo el término alemán para decir proyecto, *Ent-wurf*, recoge y subraya este momento del “dejar” y del “salir de” en su prefijo *ent* (“des-” en español), por lo que destaca no tanto el aspecto constructivo-productivo, sino el destructivo o de superación de lo pre-establecido y pre-yacente: la descomposición de lo presupuesto. El alemán resalta el acto fatigoso y des-gastante de la ruptura con la inercia dada, del desgarramiento, del dejar, des-prenderse, des-hacerse de, des-atarse, des-asirse. En el *Entwurf* “se piensa la dureza del presupuesto que hay que quitar, el fatigoso discurrir *hacia* la presencia a partir de lo oscuro y lo ignoto. Este presupuesto es precisamente lo compacto, lo in-mediató que va des-construido, mediado, des-montado, analizado. Y en el *ent-* resuena exactamente el *des-*: el drama de un trabajo analítico, desconstructivo, suspendido en vilo sobre ese ‘más allá’ que en el término proyecto, en cambio, con tanta certeza se anuncia, se predice, se prefigura y se anticipa”.<sup>2</sup> La

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 89.

reunión de este doble momento de construcción-destrucción, del “salir de” y el “salir hacia”, está dada en la libertad. Libre es quien ha logrado romper las ligas o los vínculos de lo presupuesto y lo prestablecido (*Gesetz*-ley-*lex* que viene del latín *ligare*, ligar) y se ha lanzado más allá, se ha pro-yectado (*Entwurf* y proyecto); libre es el suelto, el *solutus*, el “suelto de”, el *ab-solutus* y, por esto mismo, en cuanto suelto, absoluto, libre, es el “autónomo”, el dotado de la capacidad de darse y de respetar su propio *nomos*, su propia ley, y no una ley vinculante prestablecida y prepuesta, presupuesta, no un *Ge-setzt*.

c) Pero pro-yecto-*Entwurf* tiene culturalmente también hoy la resonancia de la fenomenología existencial de Heidegger. El ente, el ser-ahí (*Da-Sein*), está “yecto”, arrojado, y su modo de ser es el proyectar. El *Entwurf* heideggeriano constituye el modo de ser del ente en cuanto arrojado, es su “constitución ontológico-existencial”. Y ese su modo de ser es el poder-ser, el ser posibilidad. Existir, “ser yectos”, es proyectar, la pura historicidad del poder-ser. En efecto, el estar ahí arrojados en el mundo-tiempo es constitutivo y, por ende, un puro y mero arrojarse, es el permanente salir de nuestro estado de estar arrojados y arrojarnos de nuevo, pro-yectar-nos: *Ent-wurf*. Menos fenomenológicamente, es la existencia humana entendida como mera posibilidad e historicidad. Esto no tiene nada que ver con la libertad ni con una producción técnico-científica de carácter progresista: es la expresión de la constitución o determinación de todo lo existente como historicidad y ocurrencia (*Entwurf-Verfallen*).

“Tenemos, pues, tres áreas posibles de definición de nuestro término. En primer lugar, la definición más inmediatamente evidente de proyecto, la que mira a la producción de lo proyectado que se prefigura y anticipa en el pro-yecto. La segunda que subraya el rompimiento con lo presupuesto, el lanzarse fuera de, en una operación continua des-constructiva de lo ya sucedido, lo ya urdido, de descomposición de lo presupuesto. Y, finalmente, la que concibe el proyecto como lo ontológicamente constitutivo del ente en cuanto yecto, arrojado y, por tanto, la que de alguna manera lo reabsorbe íntegramente dentro del presupuesto. Sólo en el primer caso, para la primera área, el término proyecto parece ser el apropiado. Para la segunda área vale, más bien, el *Entwurf*. Para la tercera, *Entwurf* vale sólo en cuanto opuesto a proyecto y en cuanto reclama y recuerda el presupuesto y no el contenido anticipado en el proyecto, pero asume una tonalidad propia sólo dentro del marco del ser-arrojado, del *Verfallen*. Es como si, en este caso, el desgarrar, la ruptura, perteneciese constitutivamente a la existencia del ente y no fuese resultado de una elección, de una decisión. En este *Entwurf* se deviene sólo lo que se es. El ‘ent’ en tanto saca hacia afuera, se educa y ‘seduce’, en cuanto reconduce hacia la raíz, epí-trofe ausente en las otras dos áreas precedentes”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 90-91.

En realidad este triple campo semántico cultural vigente (no es sólo un ejercicio intelectual filológico) ha sido engullido por la denotación tecnológica: "el proyecto como construcción productiva, anticipación de lo proyectado y estrategia para perseguirlo". La calificación tecnológica ha cancelado o, más sutilmente, doblegado hacia sí el tema-problema de la libertad y tema-problema aún más profundo y secularizado (sin teologías y filosofías fundantes y garantizadoras) de la historicidad y la contingencia del género humano. Y eso es ya una advertencia inicial en torno a las condiciones de realización de cualquier proyecto nacional (el tema-problema de la libertad) y en torno a sus alcances y límites, aun cuando el contenido de su proyecto esté acabadamente realizado (el tema-problema de la historicidad y de la secularización). Las condiciones de realización del proyecto deben incluir la posibilidad y la capacidad de libertad; asimismo el proyecto realizado tiene que ser críticamente autoconsciente de su intrínseca historicidad, de su obsolescencia. Esta advertencia inicial alerta al menos respecto de todo proyecto nacional cuya factibilidad se fundamente exclusivamente en una estrategia tecnológico-administrativa, sin consideración o referencia a la libertad social; alerta también, y quizás sobre todo, respecto de cualquier proyecto nacional que, además de su poder-ser, se presente y constituya como deber-ser y, por ende, como fin y cumplimiento de la historia nacional, sin autoconciencia de su historicidad y contingencia. La semántica cultural es así una luz roja o una luz amarilla teórico-política contra proyectos nacionales de exclusiva o preferencial producción tecnológico-burocrática, "desde arriba" y, más aún, contra proyectos nacionales escatológico-mesiánicos, que están a tono con culturas precríticas, presecularizadas, todavía prisioneras inconfesadamente del mundo totalizador de la teología, aunque en versión laicizada. Que en el proyecto nacional "no den gato por liebre", es la advertencia semántica de una cultura ilustrada y crítica de su ilustración.

La intención de Cacciari, después de este planteo pluriconceptual del problema de proyecto, es mostrar muy saludablemente la *contradicción* intrínseca del mismo. Esta contradicción reside en el hecho de que todo proyecto abre y cierra el devenir, inaugura y elimina la historia social. O, dicho de otro modo, la contradicción del proyecto consiste en que, por un lado, implica ruptura con lo preestablecido para poder abrir el devenir y el porvenir, pero, por otro, restaura e implica un fundamento que elimina el devenir-porvenir.

Lo esencial del proyecto es su acto y contenido de anticipación respecto del cual, como a su objetivo, subordina, funcionaliza y dispone (o hace disponible) el devenir. "El proyecto aparece como *logocéntrico*". Al principio está el logos, la idea, la realidad pensada y pronunciada en estado de anticipación. Todo lo que está y sucede entre la idea originaria y su realización es sólo y apenas un "mientras tanto", el "ínterin", la interinidad, y en este sentido es lo provisorio y transitorio, sin autenticidad y consistencia. Es decir, todo lo que está en ese entreacto, en ese espa-

cio intermedio, es mera "función de" o "medio para", cumple sólo una función técnico-instrumental para la realización de lo proyectado.

En el proyecto, el devenir es pensado y valorado sólo como el despliegue o el desarrollo de hecho de la idea, de la realidad pensada, precisamente como su proceso de producción o educación, su venir fuera a la existencia y a la presencia. Esta total funcionalización y subordinación que en el proyecto sufre el devenir respecto de la idea, hace que éste no sea más que la explicación de lo que está implicado en el concepto originario de lo proyectado, no sea más que la evolución de la idea prístina aún no desenvuelta en la realidad. "Lo ideal sería la supresión de ese ínterin, del mientras tanto: la perfecta coincidencia entre el punto de la idea prefiguradora y anticipadora y la línea que lo realiza o, lo que es lógicamente lo mismo, la perfecta deducción de la línea de aquel punto: la línea es evolución del punto".<sup>4</sup> El proyecto, pues, pertenece enteramente a "la época del logos", a una época en que se cree o se postula que el discurso de la razón determina el curso de la historia, que el orden lógico conduce y produce el orden cronológico: la época de la ilustración, de la modernidad ilustrada, no importa si con referencia a la filosofía o con referencia a la ciencia-tecnología, si al sabio o al técnico. La época de "la revolución copernicana".

Este racionalismo propio del proyecto (una anticipación de algo sin base racional es el ensueño, el deseo o, peyorativamente, la utopía) es precisamente la sustancia de su contradicción. "Por un lado, en cuanto es eliminación y superación de lo presupuesto (*Abschaffung* más que *Aufhebung*), el proyecto debe vertirse enteramente en el devenir. El proyecto no puede entenderse más que como libertad respecto del presupuesto, como libertad de todo *fundamentum inconcussum*, y por ende sus fines no pueden entenderse nunca como re-novación o reintegración de algún orden originario... Por otro lado, el proyecto no puede ser sino una eliminación del mismo devenir, la reducción del devenir a un ínterin destituido de todo sentido propio, una mera línea destinada a explicar y desplegar el carácter perfectamente logocéntrico del proyecto, mera facticidad práctica, superficial y dominada por el plan del logos. Pero esto comporta, entonces, que sea ahora pensado como presupuesto el pensamiento mismo, que funda y fundamenta el proyecto. Por tanto, el término proyecto no puede ser pensado más que ubicado en este ámbito aún onto-teológico, aunque oculte en su nombre esta solidaridad sistemática. Por un lado, se dispone como libre fuerza productiva, constructividad interminable; pero, por el otro, al estar obligado continuamente a reducir el devenir histórico a mero significativo del propio logos originario, no puede más que regresar a una idea del

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 92.

presupuesto: convierte la idea originaria en el nuevo presupuesto, es el pensamiento la fuente del nuevo fundamento".<sup>5</sup> J<sup>6</sup>

En esto consistió y sigue consistiendo la modernidad ilustrada: el fundamento es la razón, la filosofía, la ciencia, la tecnología, la administración; del *cogito* cartesiano a la conciencia de clase, de la economía política a la planificación estatal, de las leyes deterministas a los modelos estadístico-probabilistas, de los derechos de la naturaleza humana conforme a razón a los objetivos y metas de la historia humana conforme al cálculo técnico. Lo peor es que a esto se le ha llamado modernización y secularización, interpolando a trasmano la vieja idea de un fundamento inconcuso e incondicional, un creador y dador universal de sentido, determinante y teleológico, de toda la historia humana: del logos divino a la razón humana. Dentro de esta línea, llamada de la modernidad, se supone que el pensamiento racional (jurnaturalista o científico), como fundamento inmutable e incontrovertible, determina deterministamente el devenir y, por ende, lo hace disponible para sus previsiones conceptuales absolutas. La modernidad se constituye con base en el principio de la omnipotencia de la razón en la historia, de la lógica en la cronología. Sin esta omnipotencia de lo racional sobre lo real no habría proyecto que exige, para ser tal, previsión, cálculo, control, dominio sin fisuras. En esto radica de nuevo su contradicción: por un lado, el proyecto como *Entwurf* subraya la ruptura con todo presupuesto que se ponga como fundamento incondicional, inmutable y absoluto de la historia; por el otro, el proyecto como producción y progreso subraya la omnipotencia de la razón en la historia, y así restaura un fundamento incondicional y absoluto dentro del devenir de la historia social.

### 3. Proyecto y política

Justamente el Estado moderno expresa en forma antonomástica la pluridimensionalidad de significados y la contradicción del proyecto. Su nacimiento es el sacudimiento total del Presupuesto o Fundamento en mayúsculas y su ruptura más drástica con él. Antes del Estado, la fuente y el sentido del poder político estaban onto-teológicamente fundados, hacían referencia nada menos que al Dios eterno, creador y salvador, al logos divino. La *polis* y la *respublica christiana* estaban puestas y constituidas por un presupuesto absoluto del que eran, en el orden de la realidad mundana-social, sólo su expresión y forma: de la ley humana a la ley divina, del poder soberano a la omnipotencia divina. Sólo por medio de las guerras confesionales, que destruyen paulatinamente la *respublica christiana*, y de la crítica global de la Ilustración a la autoridad tradicional y sus fundamentos religiosos, surge el proyecto y el Estado.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 93.

El proyecto surge en la medida en que el cuestionamiento radical de la ley divina, en cuanto fundamento inmutable del ordenamiento social, tiene como efecto debilitar y destruir el carácter de permanente identidad e inalterable esencialidad de las instituciones sociales, abriendo así el movimiento y el futuro, el devenir y el porvenir, la historicidad de las instituciones. Sólo por esta ruptura con el presupuesto inmutable e incondicional del orden sociopolítico se inauguran la posibilidad y la legitimidad de una sociedad diversa y futura, y, por tanto, la posibilidad y la legitimidad del acto de proyectar, del proyecto social. Pro-fanación y pro-yecto se acunan y la secularización que con ello se inicia pone de manifiesto que el orden social dado es *saeculum*, es decir, una realidad sólo mundana, temporal, contingente, mutable, sin vestigios de eternidad y de absoluto. La ruptura religiosa, al mostrar que el orden social dado no se basa en un fundamento divino absoluto, expone de igual manera que la integración del hombre a las instituciones sociales no es ya un deber vinculante y obligatorio absolutamente. En ese mismo momento el hombre se sabe libre y se constituye como tal, y sabe que el ordenamiento institucional de la sociedad es resultado y producto de las libertades humanas que lo han proyectado y producido. La sociedad humana hace sólo referencia a la libertad humana y a su acción. No hay ya nada que ligue y condicione fundamentalmente la acción causal del hombre y sus efectos, a no ser la acción humana misma. La sociedad civil y la sociedad política se revelan, entonces, como producto y construcción humanos y, por ende, como una realidad des-truible y pro-ducible humanamente, dicho de otra manera, como contenido de pro-yecto y de pro-ducción humanos. Este es el momento del entendimiento de la sociedad civil y de la sociedad política como construcción artificial, como *artefactum*. Hobbes, al transportar el esquema de la mecánica galileana a la teoría política, es paradigmático: la sociedad como *corpus artificiale* cuya cabeza es Leviatán, *machina machinarum* y *deus mortalis*. Destruída su organización eterna y "cósmica", el orden social es pensado como artificialidad temporal, contingente, mortal. Socialmente todo es devenir y porvenir, mera historicidad, todo está condicionado en su existencia por la acción humana libre que, justamente en cuanto libre, no puede relacionarse con los otros actores más que por medio de "pactos" y "contratos" que son los que dan origen a las instituciones sociales. Por esto, en el fondo, toda sociedad es la cristalización de un proyecto producido.

Pero si el desgarramiento de lo social con el fundamento divino abrió la posibilidad y la legitimidad del proyecto, éste no podía ser más que un proyecto racional, un proyecto de razón con un nuevo concepto de razón: "El término proyecto signa el dominio del intelecto calculador y 'libre' de presupuestos sobre todo el conjunto de la política: una época de intelectualización cada vez más exhaustiva de la acción y de la forma política".<sup>6</sup> En efecto, libres por entero, existe ya la posibilidad de

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 99.

proyectar; pero para que el contenido del proyecto (lo proyectado) sea tal y no un ensueño, debe mostrarse como producible, como factible. Ahora bien, su factibilidad se fundamenta sólo si los medios usados aparecen de antemano como causas cuyos efectos son justamente la existencia de lo proyectado, la realización del proyecto. Se requiere entonces de una razón como cálculo, y el cálculo es posible sólo si, además, puede ejercer control y dominio sobre el devenir de lo proyectado, sobre su proceso de realización. Pero, a su vez, esto es posible sólo si todos los elementos que participan e integran el proceso de realización del proyecto, su devenir real, son perfectamente conocidos en sus comportamientos y en las consecuencias de su comportamiento. La condición para lograrlo es la reducción de todos los integrantes a unidades equivalentes, de un mismo valor: unidades monetarias que posibilitan el "cálculo económico", unidades jurídicas que permiten el "cálculo social y político", unidades de energía que posibilitan el "cálculo técnico" (la gran intuición de Weber). En suma, el proyecto es posible sólo si la razón se vuelve científico-técnica. Si lo social es un *artefactum*, un producto, el proyecto social es entonces, en principio, posible. De hecho es posible sólo si se muestra su productibilidad, lo que a su vez exige una razón calculadora: a la artificialidad de lo social le es sólo congenial una racionalidad técnica. En el fondo, la expresión efectiva de la libertad es su dominio técnico sobre la naturaleza y la sociedad. En el fondo, también, el *jusnaturalismo* es, además de una teoría, una tecnología social, una ingeniería social. El *jusnaturalismo* puede proyectar una nueva institucionalidad social y fundarla como factible no sólo porque mediante su ruptura religiosa fundamenta y abre la libertad, sino porque, reducido todo actor social a ser sólo ejemplar igual y equivalente de la naturaleza humana y de sus derechos, a ser sólo actor igualitariamente libre, puede calcular de antemano las modalidades y límites de la articulación y el intercambio social de los actores formalmente libres e iguales, puede calcular la nueva institucionalidad civil y política basada e inspirada en la libertad: el mercado libre y el Estado liberal, es decir, puede proyectar una institucionalidad basada en la libertad y mostrarla como factible en concreto (basta recordar las ingenierías constitucionales de los primeros jacobinos).

Pero el proyecto surge, y lo hace como proyecto racional, no sólo a causa de la ruptura religiosa. Con él, surge también el Estado; en efecto, el proyecto es proyecto de Estado. Desde su origen, proyecto y Estado no son separables. Por un lado, la desteologización del orden socio-político abre la libertad y así el proyecto. Por el otro, el proyecto social apunta al Estado no a una *polis* a una *respublica christiana*. En efecto, el proyecto apunta a una institucionalidad social no teologizada sino laica y secularizada, centrada en la libertad como verdad racional y derecho de naturaleza humana; en este sentido, a un Estado de derecho natural, con referencia al hombre natural, no al creyente de una de las confesiones religiosas. Pero justamente en esto muestra el proyecto su contradicción intrínseca. Por un lado, la destrucción de un soporte teológico inmutable del ordenamiento social y político manifiesta

patentemente la no fundamentalidad, la no firmeza del Estado, lo que abre la libertad ante el ordenamiento institucional predado y, así, su devenir y la posibilidad del proyecto. La construcción del Estado es contingente y caduca como cualquier "artefacto". Por otro lado, el proyecto apunta a un Estado, a una institucionalidad que cierra el devenir, porque es entendida como la expresión racionalmente verdadera de la libertad en sociedad, como el ordenamiento propio y perfecto de las relaciones sociales entre actores formalmente libres e iguales en su libertad. He aquí la contradicción del Estado moderno: se presenta como un proyecto que implica e inaugura la libertad humana y, al mismo tiempo, la clausura y la da por terminada perfectamente. El proyecto se ostenta como apertura radical al devenir y como separación de lo ya sido o estado y, sin embargo, quiere "estado". "El carácter problemático del Estado, más aún, su naturaleza de problema, está ya implícito, desde este punto de vista, en su mismo origen, aunque se despliegue y exprese sólo más tarde, durante y después de la crisis del Estado liberal. En el Estado, un proyecto de equilibrio relativo, de paz profana, se articula con normas que pretenden obediencia absoluta, validez perfecta. El Estado, que es un proyecto de sistematización caduca de las contradicciones, quiere ser síntesis y se organiza para durar, para existir como algo que tuviese que resistir eternamente".<sup>7</sup> Por un lado, se afirma la libertad; por el otro, se la niega o se la limita, presentando al Estado moderno como Estado liberal, como la institucionalidad propia y verdadera de la libertad, de la misma manera que la sociedad civil, el mercado del capital, se presenta como las relaciones libres de producción e intercambio, la realización acabada y verdadera de la libertad en su procuración de bienes y servicios. Y esto, que vale para el Estado liberal, es válido con mayor razón no sólo para el Estado social, sino también para el Estado socialista que se autointerpreta y presenta como una profundización de la libertad sustancial y no formal, de la libertad efectiva y no declarada legalmente. La paradoja de un Estado de libertad total, sin la posibilidad de liberarse de él. En el fondo, se trata de una utopía.

En efecto, el surgimiento del Estado moderno es también el nacimiento de la literatura utópica, en la medida en que el nuevo proyecto político moderno se expresa bajo la forma de utopía (Campanella, Bacon, Moro...) y ésta se presenta como una conciliación entre libertad y orden (véanse los estudios de Ernst Bloch en *El Principio Esperanza*). La utopía, ubicada en el corazón de la Ilustración, no es de ninguna manera un género literario evasivo, lúdico y ensoñador, sino que desempeña un rol constitutivo en el nuevo proyecto político, y es la expresión de la política moderna naciente bajo la forma de anticipación de su realidad. Por un lado, la utopía es el proyecto de la libertad; por el otro, es el proyecto de síntesis, de conciliación, de totalidad de la libertad o libertades. Por un lado, en cuanto proyecto de

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 101.



- libertad, pone énfasis en el desprenderse, desatarse, separarse de todo lo preestablecido, lo presupuesto, lo pre-existente, para así constituirse como libertad: la utopía habla del futuro. M. Cacciari recuerda que libertad y decisión pertenecen a una misma familia semántica; de-cisión viene del latín *de-cidere* que significa la acción de cortar tajantemente, con su efecto de despedazar, hacer trozos y pedazos una cosa compacta, es decir, de romper con todo y de constituir partes separadas. La libertad, la revolución que tiene la libertad como proyecto, se desprende del todo, se separa y se constituye como parte. La libertad es fundamentalmente ruptura con la idea y la realidad de una posible totalidad social; en este sentido y al límite, es renuncia a una idea de Estado.

Pero, por otro lado, la utopía moderna, es cuanto proyecto de Estado de y en la libertad, pone énfasis en la reintegración y en la síntesis de las libertades separadas en una totalidad orgánica, en su reordenamiento normativo, en suma, en la reconstrucción de la totalidad destruida y dejada atrás. Esta contradicción se hace patente justamente en las utopías modernas. El carácter de destrucción, despedazamiento, ruptura, separación se muestra patentemente en "la insularidad" de la utopía, en su aislamiento: "ciudad del sol", "New Atlantis", *De optimo rei publicae statu sive de nova insula utopia*. Pero el carácter de reconstrucción, reconciliación, reordenamiento se ve clara y hasta pormenorizadamente en el mismo contenido sustancial del proyecto político utópico. "En la utopía, lo absoluto de la libertad y de la totalidad, el desenraizamiento y el desprendimiento programático, por un lado, y la voluntad de síntesis y de estado, por el otro, ponen al desnudo la estructura intrínsecamente problemática del proyecto político. Separación y totalidad dominan conjuntamente en la utopía. El polo de la separación se expresa hasta físicamente como isla. La libertad de la utopía manifiesta como su propia condición a priori la posibilidad de de-cidir, de cortar su relación con la antigua tierra firme y con su nomos tradicional. Sin embargo, esta decisión revolucionaria, aun si ya no es entendida en el sentido mítico de re-nacimiento, se presenta y piensa como fundamento de una totalidad. La isla es vista como un todo, como autonomía. El proyecto que rompe definitivamente con el todo, con la cultura de la totalidad orgánica y, de esta manera, funda la insularidad insuperable de lo separado, pretende ahora manifestarse y legitimarse como proyecto de Estado total. Precisamente la totalidad del separado, la imposibilidad de concebir nada que no sea separado, el libre del todo, es lo que se expresa en la pretensión de la utopía: se yergue como nueva totalidad lo separado en cuanto horizonte insuperable del proyecto".<sup>8</sup> En suma, el Estado moderno no aparece ni existe sin una voluntad de libertad y liberación de todo lo existente, pero, a su vez, se presenta y se quiere como ordenamiento totalmente realizador de la libertad y como totalidad (funcionalización orgánica de las partes libres) de las libertades.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 197.

#### 4. Acercamiento a una conclusión

Los resultados de esta reflexión pueden ser enlistados, a saber, el Estado moderno se funda dentro de una tensión entre derechos naturales y cultura histórica, entre derecho natural y *ethos* nacional. Se trata, en el fondo, de la creación de una nueva institucionalidad centrada en la libertad, libertad a su vez fundamentada con referencia a lo natural-humano o a lo histórico-popular. En este sentido, el Estado moderno es el contenido-resultado de un proyecto y encarna las condiciones de todo proyecto, o sea, *libertad, factibilidad técnica e historicidad*. Pero, precisamente por esto, el Estado moderno encarna también la contradicción o la problemática de todo proyecto, a saber: abre y cierra la libertad, abre y cierra el devenir, se pone simultáneamente como devenir y Estado (del devenir), como libertad y orden, como separación y totalidad. De esta manera, se presenta como "utopía", como ese lugar no, o aún no existente de reconciliación y composición (*síntesis*) de libertad y orden.

Aunque, con base en estas razones y en otros corolarios, las conclusiones podrían ser tajantes y pesimistas, apuntando al carácter intrínsecamente contradictorio del Estado moderno y a su legitimación utópica o mitológica, conviene sin embargo recordar que la fuerza del concepto y la de la crítica intelectual no son, sin más, fuerza política. El hecho real, a pesar de la crítica intelectual a los nudos no desatables del Estado moderno, es que el Estado existe legítimamente como institucionalidad de la libertad y como fuerza coactiva monopólica que se levanta poderosa contra la negación interna o externa de las libertades. La modernidad del Estado, y hasta la misma cultura de la modernidad, se centran en la libertad, razón por la cual la crítica estatal o la revolución estatal no puede lograrse sino haciendo referencia a la libertad. Por esto, la crítica se presentará siempre puntualmente mostrando el carácter ideológico, falso, contradictorio o deficiente de la institucionalidad política, del Estado-régimen y de la administración gubernamental, que se dice basada y centrada en la libertad. De la misma manera, toda revolución se presentará como un proyecto de libertad más sustancial y universal, como una intensificación y una extensión de la libertad. La condición de posibilidad de la crítica y la revolución es la existencia de la libertad y viceversa.

Esto se ha mostrado no sólo en la crítica de la Ilustración a las instituciones de propiedad y poder de la época feudal-cristiana, que se consuma prácticamente en las revoluciones modernas. Se ha expuesto también en la crítica social y socialista a las instituciones de libertad del mercado y del Estado constitucional, es decir, en la crítica a la economía política y al Estado liberal. Igualmente se muestra hoy en la crítica a los Estados socialistas realmente existentes y en la crítica a los Estados sociales de los países capitalistas contemporáneos. De esta situación no ha escapado la historia nacional de la independencia, reforma, revolución y postrevolución mexi-

cana. Y en los últimos años este *pathos* del proyecto libertario se ha expresado en los movimientos de masas de los sesenta y setenta, que han terminado en la respuesta institucional de “la reforma política” y “la reforma administrativa” y en el replanteo de “la disputa por la nación”. Ambas salidas se han presentado y justificado socialmente como una profundización y una extensión de la libertad; de una libertad pensada ora con referencia a los derechos humanos y al ámbito de su ejercicio, tal como han sido acogidos y sancionados en la Constitución aún no agotada de 1917, ora con referencia al proyecto histórico y concreto de libertad de la Revolución Mexicana, aún no agotada y sí “interrumpida”, “aplazada” o “traicionada”, como suele decirse. En ambos casos se ha hablado de un déficit de libertad o de un déficit del proyecto revolucionario o de un déficit en la afirmación de la cultura nacional.

Sin embargo, lo significativo es que el afán libertario reciente de la cultura política nacional no se basa en el jusnaturalismo de la declaración de los derechos del hombre, sino en el historicismo del hecho de la Revolución Mexicana, de la que como efecto, deriva la Constitución de 1917. La pasión libertaria actual no tiene detrás la doctrina abstracta de la Ilustración sino el hecho histórico, concreto de la Revolución. Quizás, por esto, crecen juntas libertad y Revolución, libertad y nación, en la medida en que la nueva nación, el México moderno, se explica por el ímpetu y el hecho logrado de la Revolución y sus efectos. Por esto, también, toda demanda de expansión de las libertades civiles y políticas va unida a una de renovación del proyecto nacional revolucionario. Nuestro historicismo político es tan claro que en nuestro discurso y en nuestra cultura política de masas se privilegia el proyecto nacional y no el pacto social, la movilización y la organización de masas y no el contractualismo, la historia nacional y no la naturaleza humana. Por esto, se decía, demanda de libertad y relanzamiento del proyecto nacional, libertad y proyecto, forman en México una misma familia semántica.

Ahora bien, respecto a las condiciones sociales de posibilidad o factibilidad del llamado proyecto nacional hay que hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, la condición de un consenso y de una identificación social en torno a un proyecto nacional es prácticamente imposible. En segundo lugar, la condición de realización concreta del proyecto, es decir, la de un dominio sobre todos los elementos que son necesarios para su realización, es de nuevo prácticamente imposible. En tercer lugar, recordando la contradicción intrínseca de todo proyecto, resulta que un proyecto nacional que se presente como la verdad de la nación, y en este sentido como fin de la historia nacional, cae en la contradicción de abrir y clausurar la libertad y la historia nacional.

Respecto de la primera observación, es ya hora de reconocer seriamente la “complejidad” de la sociedad mexicana. Por complejidad entendemos una estructura so-

cial fuertemente diferenciada, masivamente organizada e interdependiente. Con ello se quiere decir que en nuestra sociedad estatizada coexisten, de entrada, sistemas de producción y de relación social capitalistas y precapitalistas, sistemas de productividad relativamente avanzada con una institucionalización social de carácter moderno y sistemas de producción precarios, casi de sobrevivencia, con instituciones sociales ancladas en conceptos y valores precríticos y presecularizados. Dentro de cada uno de estos sistemas institucionalizados de acción han surgido organizaciones de interés amplias y estables, con militancia significativa. Estos grupos de interés de masas organizados, que se extienden a lo largo y ancho de la sociedad, pugnan por convertir sus intereses particulares en normas institucionalizadas, pero, a su vez, se ven obstaculizados y limitados por la presencia y acción de otros grupos de interés igualmente fuertes y estables. De la misma manera, los intereses de estos grupos no son simples sino complejos; son "constelaciones de intereses" que, en su contenido, apuntan a un conjunto global de condiciones sociales de vida y que, para su realización, implican toda una serie congruente y simultánea de medidas y acciones que afecten todos los ámbitos de la sociedad; medidas que, a su vez, no se ven sólo limitadas por las condiciones internas de la diferenciación nacional, sino por condiciones externas y exógenas de origen e interés extranacionales.

Lo antes dicho se comprueba, por ejemplo, en la estructura productiva de nuestra sociedad mexicana, que va de ramas industriales con una alta integración de la ciencia y de la tecnología dentro del proceso de trabajo y con crecimientos incesantes en la productividad a procesos de trabajo de rendimientos casi nulos; que va de organizaciones impersonales contractuales a organizaciones de trabajo espontáneas y personales con referencia al parentesco, al linaje o a la comunidad local. Esto se revela también en las diversas estructuras institucionales que forman nuestra sociedad: desde instituciones modernas cuya normatividad se basa en valores y conceptos racionales de ámbito universal hasta instituciones encerradas en valores y conceptos tradicionales no universalizables y racionalmente precríticos. De igual manera, se han configurado poderosos grupos de organizaciones de interés que se mueven dentro del campo de lo civil y de lo político, como son sindicatos, organizaciones patronales y partidos de masas que, a su vez, se articulan inmediata o mediatamente con las organizaciones étnicas o de producción precapitalista. Al mismo tiempo sus demandas plantean problemas pluridimensionales cuya solución es altamente compleja, en la medida en que, por ejemplo, se trata ya no sólo de una lucha por el salario justo o por la rentabilidad de la inversión, sino por las condiciones sociales, ideológicas y hasta políticas que aseguren y expandan con el salario o la ganancia las condiciones de vida (salud, educación, vivienda... etcétera) y las de reproducción de la relación salario-capital. Luchas cuya solución se considera y pondera a la luz del crecimiento económico general con sus ingentes problemas técnicos de finanzas, moneda, comercio, pagos, etcétera, y a la luz de la pacificación social en su conjunto, con sus medidas de agregación y consenso de grupos y clases sociales.

Estos hechos, someramente recordados, que muestran la complejidad de la sociedad mexicana de fin de siglo, su heterogeneidad, organización e interdependencia, advierten cuando menos la dificultad básica de encontrar un consenso y una integración social en torno a un proyecto nacional. En efecto, en sentido estricto, un proyecto nacional no es un pronunciamiento genérico sobre valores formalmente aceptados (justicia social, democracia igualitaria, bienestar, libertad, soberanía, etcétera), sino un proyecto material de sociedad, una idea específica de la institucionalidad civil y política, de la organización y de la administración social. Esta idea de organización institucionalizada puede ser hoy por hoy objeto de consenso sólo en la medida en que los intereses particulares de los grupos sociales aparezcan integrados y validados como normas universales del sistema social, en la medida en que el interés llamado nacional coincida con el interés particular. Creer que esto sea posible supone la posibilidad de un consenso unívoco en una sociedad plural. Y, lógicamente, se puede entrever que esto puede lograrse o mediante una reducción de la diferencia de intereses, lo que en el fondo tarde o temprano cancela la libertad que es la condición de todo proyecto, o mediante una "agregación de los intereses", lo que, hablando en plata, no significa un proyecto nacional, un proyecto de la sociedad en su conjunto, sino sólo *programas* de acción, como resultado de pactos y negociaciones entre los intereses de masas organizados: *programas al plural, no proyecto unitario*. Quizás, en la base de la idea del proyecto nacional esté agazapada la vieja idea de una sociedad como comunidad, como recuperación de una comunidad perdida o como instauración de una comunidad futura.

Respecto de la segunda observación, conviene llamar la atención y decir que los factores de realización del proyecto nacional, es decir, de un proyecto de sociedad que, como mínimo, debe incluir el crecimiento económico y la pacificación del conflicto social, son factores de orden técnico y de orden cultural. Sólo así se puede lograr el dominio sobre los recursos naturales, materiales y humanos. La movilización activa de los recursos humanos en un mismo sentido, en el sentido del proyecto, hace renacer el tema-problema del consenso libre. Realistamente no se ve cómo puede lograrse esta movilización sin integración de los intereses particulares al proyecto y cómo puede lograrse una integración exhaustiva de esos intereses plurales y hasta contradictorios en el proyecto. Lo que parece más probable para el logro de una orientación unitaria y activa es la necesidad de liquidar, reducir o aplazar algunos intereses particulares, lo que entonces hace que el proyecto ya no sea nacional o de la sociedad en su conjunto, sino el programa social de un grupo particular que, con la cobertura de lo nacional como legitimación ideológica y desde la satisfacción de sus intereses, realiza de alguna manera los intereses de los otros grupos que componen la sociedad nacional.

Con esto ya nos acercamos al meollo del asunto, la contradicción de todo proyecto y, por consiguiente, el carácter ideológico de su pretendida verdad. Proyectar

una idea de nación, es decir, de una institucionalidad social (anclada en una constelación de valores) como institucionalidad perfecta, significa afirmar la identidad acabada entre razón y realidad, así como la identidad entre libertad y realidad. En el fondo, es afirmar la vieja identidad metafísica y hasta religiosa de ser-verdad y valor; significa que lo que se piensa que es en verdad la nación se encontrará realizado en un sistema institucional; significa que el contenido verdadero de los valores e intereses nacionales encontrará su forma institucional perfecta, su realidad social concreta. De la misma manera, significa que lo que la libertad aspira y elige como valioso se encontrará dado y realizado en una forma social institucionalizada de libertad, cancelando con esto toda posibilidad ulterior de liberarse de esa forma y de elegir de nuevo. Esta tendencia de todo proyecto nacional a presentarse como la consumación verdadera de lo nacional es, aunque no lo sepa, la tendencia a cancelar la posibilidad de todo proyecto diverso y posterior, la tendencia a cancelar la libertad social.

Más bien hay que reconocer que el llamado proyecto nacional es en verdad la proyección de una cierta idea de sociedad futura institucionalizada, basada en una cierta idea de lo que se considera es la cultura nacional pasada-presente. Pero la idea de cultura nacional es siempre, si la examinamos a fondo, la interpretación y la legitimación de ciertos intereses particulares que se encuentran insuficientemente asumidos o simplemente no asumidos como criterios o contenidos de la institucionalidad civil y política vigentes. De esto se deduce que la nacionalidad o el proyecto nacional, no importa si lo pensamos retrospectiva o prospectivamente, son juzgados en su presente como interrumpidos, sesgados, incumplidos o traicionados. De ahí también que el nuevo proyecto se presente como intensificación, extensión y realización de la nacionalidad.

Que esta interpretación del proyecto nacional no sea simplemente una opinión, podría quizás mostrarse en el hecho de que no habría ya necesidad de invocar o presentar un proyecto nacional, si todos los intereses o los intereses de los grupos más relevantes que componen la sociedad nacional estuvieran ya satisfechos, es decir, estuvieran ya incorporados y representados plenamente en la institucionalidad social vigente. Invocar de nuevo la necesidad de un proyecto nacional significa que uno o algunos grupos de interés no perciben que estén siendo incorporados sus intereses a las normas institucionales. De ahí la crítica al proyecto de sociedad nacional existente como no nacional, en la medida en que no toda la masa de intereses actualmente existentes en la nación han sido reconocidos y representados en las instituciones. De ahí la necesidad de idear y lanzar entonces un nuevo proyecto nacional, que ahora sí se entienda y valore como estrictamente nacional por englobar y representar los intereses particulares que habían sido excluidos.

Básicamente, el proyecto nacional es un recurso de método para dar cabida a intereses sociales excluidos o no plenamente incluidos en las instituciones vigentes, y, dicho metafóricamente, es un "cajón de sastre" para fuertes asociaciones de interés que consideran que las instituciones civiles y políticas no han sido "cortadas a su medida". Esta observación no debe ser entendida como escepticismo o agravio insolente a la nacionalidad, a la cultura nacional, a la mexicanidad. Más bien se trata de llamar la atención sobre que la cultura nacional no debe ser considerada como una entelequia metasocial, o pre-política, como un cielo estable y trascendente a la materialidad de los intereses y de los conflictos sociales de intereses. La vitalidad de los intereses y el conflicto social son los motores y los protagonistas del desarrollo de la cultura nacional, a la que simultáneamente hacen referencia y acrecientan. La cultura nacional, dicho atrevidamente, es la pugna de los intereses particulares por volverse valores sociales universales. Y, dicho más complicadamente, la lógica de desarrollo de la cultura es la lógica de desarrollo del interés en institución, la traducción de lo particular en universal social, la socialización política.

En conclusión, hay que acabar con la idea de que a la política pre-exista un proyecto nacional, que se ha configurado y existe prepolíticamente, respecto del cual la política se valida y funcionaliza incondicionalmente. Más bien hay que pensar que la política, el hacer política en una sociedad compleja, es la lucha por un proyecto nacional con exclusión de otros igualmente posibles, por una cierta idea de sociedad institucionalizada con exclusión de otras. Pero, precisamente por esto, el proyecto nacional no puede presentarse como "nacional" en sentido estricto, porque no puede representar válida y exhaustivamente toda la masa de los intereses organizados ni los proyectos institucionales de sociedad que de esos intereses se derivan. Se trata de un proyecto particular de nación o de un proyecto particular para la nación, no de un proyecto nacional. Esta idea de que la política es hacedora y administradora de un proyecto nacional es justamente lo que permite que se pueda hablar y pueda existir el proyecto y con él la libertad. En efecto, sólo si lo nacional no aparece perfectamente acabado y clausurado en un único proyecto, las instituciones civiles y políticas realmente existentes pueden presentarse como no poseedoras de un presupuesto o fundamento incontrovertible, inmutable, perfecto y, por esta razón, como no obligatorias absolutamente, lo que conlleva la posibilidad del desprendimiento y de la ruptura con lo dado, a saber, la posibilidad de libertad y de proyecto, la de seguir abriendo el devenir y haciendo la historia nacional.

Sólo para y en las sociedades que teológica, filosófica o científicamente se presentan sin fisuras y sin residuos como acabamiento de la naturaleza humana o de la historia nacional, el acto de proyectar y la libertad se clausuran y desaparecen. Sólo en y para ellas se expresa en la práctica la contradicción lógica de todo proyecto: devenir y Estado, parte y totalidad, libertad y orden absoluto. Sólo en ellas, cuya

construcción ha supuesto la movilización enérgica de millares de libertades comprometidas, se extingue la libertad y el proyecto. No hay ya espacio para un ulterior proyecto porque "todo se ha consumado"; no hay ya espacio para la libertad, porque ésta ha encontrado su realización exhaustiva.

En este contexto, debe enunciarse la advertencia de que la lucha por un proyecto nacional no se traduzca en la extinción de toda posibilidad de lucha. La advertencia de que el proyecto nacional no se convierta en la construcción de una "pirámide de sacrificio" (Berger) para muchas generaciones. Como se dijo antes, hay y puede haber un proyecto nacional sólo si las instituciones no se presentan como la perfecta encarnación del "espíritu" o del "ethos" nacional, es decir, sólo si por no dar reconocimiento y cabida en su institucionalidad a toda la masa de intereses, son quizá a su pesar expresión y ocasión del conflicto social y, gracias al conflicto, expanden la libertad y la cultura nacional. ¿Existiría cultura nacional sin los conflictos de la Conquista, la Independencia, la Reforma, la Revolución, los movimientos de masas de las dos últimas décadas? ¿Por qué entonces las nuevas ideas de posibilidad de un proyecto nacional como pacificación social eterna? ¿Por qué, de nuevo, como al inicio de la sociedad civil burguesa y de su Estado liberal, aparece el sueño ilustrado de una paz social que encubría el choque de esos intereses y apetitos que pusieron al desnudo la economía política desideologizada, la de Mandeville, y la ilustración crítica, Rousseau?

Porque hay conflicto de intereses habrá proyecto y, con él, habrá política en serio. Si algo pudiera dejar a su reflexión esta conferencia es una invitación a la política, a la política nacional, de la cual el proyecto nacional y la disputa por la nación forman parte. Pero con la clara conciencia de que no hay, al menos en estos tiempos, un proyecto nacional que esté dado prepolíticamente a la política como su norma absoluta, ni se vislumbre uno con las características comunitarias y pacifistas de lo postpolítico. Por el conflicto se hace política, pero por la política se hace y vive la cultura nacional y la libertad humana.

A pesar de la paradoja, la pluralidad de proyectos enfrentados son la condición de posibilidad del acto del proyectar y de seguir libres. En cambio, la unicidad del proyecto, el liquidar las diferencias, lleva inexorablemente al *status quo*. Un único proyecto, llevado hasta sus últimas consecuencias, es también el último proyecto.

De la misma manera, habría que empezar a considerar hasta qué punto en una sociedad "compleja" (fuertemente diferenciada y organizada y, por esto mismo, no tan fuerte como para que una sola organización obtenga "hegemonía" y consenso en torno de su solo proyecto) puede seguir vigente y viva una "cultura del proyecto" y no una "cultura del programa", es decir, un sistema de acciones para objetivos y



metas temporales, que tienen factibilidad técnica porque obtienen consenso ideológico y político, porque los diversos intereses organizados vislumbran anticipadamente en ellos no sólo su satisfacción utilitaria sino su traducción y elevación en instituciones sociales. Cada vez más los programas pluralmente compartidos son para la conciencia social el proyecto y, a pesar de su modestia, relatividad y quizá hasta carácter efímero, son también las cristalizaciones de la cultura social y nacional activa y las nuevas fronteras para iniciar la exploración de ese mundo inexplorado e inagotado del llamado espíritu humano y espíritu nacional.

## **II. RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y DECISION POLITICA EN EL ESTADO CONTEMPORANEO**

Dicho muy globalmente, dos lecturas teóricas del Estado y, en particular, del Estado contemporáneo son hoy predominantes en el ámbito de la sociología política. La primera lectura conceptualiza al Estado como una “asociación de dominación racional”, la segunda como “dominación de clase”. La primera nace en Max Weber y se prolonga hasta la actual “Teoría General de Sistemas” aplicada a la estructura política. La segunda es la propia del marxismo con toda la riqueza de sus variantes teórico-prácticas. Ambas, a su manera, se insertan dentro de la gran tradición cultural europea de la ilustración racional, a la vez que recogen fragmentos de Post-ilustración. En ambas escuelas zozobra y entra en crisis la pretensión enciclopédica, copernicana, de fundamentar y ordenar toda la historia social con base en la razón, en el concepto de la razón. En ambas zozobra la pretensión ilustrada, propia del siglo XVIII, de una fundación de la nueva sociedad con base en la filosofía, de una sociedad civil-política como realización de la filosofía y, por esto mismo, de una sociedad dotada en su estructura de verdad y valor universales y absolutos: La sociedad humana sin más, la sociedad de los derechos de la naturaleza humana inmutable. Tan grandiosa pretensión y autointerpretación de la revolución burguesa, tanto de la americana como de la francesa, producen y esconden en realidad “el mundo invertido” de la ideología —la enajenación— el fetichismo de la mercancía, según Marx, y traicionan paradójicamente el programa del “mundo desencantado”, propio de la tradición cultural de occidente, según Weber.

Para ambos, Marx y Weber, la crítica al programa teórico de la Ilustración, centrado en el concepto abstracto, carente de mediación e incorporación histórica, y la crítica a la pretensión del concepto abstracto de convertirse en productor y or-

denador del mundo social histórico, se habían consumado por y en Hegel. Para Hegel, lo abstracto no es lo verdadero-real y la pretensión práctica de lo abstracto de fundar la sociedad verdadera no conduce al orden, a la libertad y a la pacificación cosmopolita, sino al caos, a lo arbitrario o al terror de facción. Abstracción y Terror (Terror porque Abstracción) son la sustancia de la revolución francesa, en el Hegel de *La Fenomenología del Espíritu*. La instancia historicista romántica, a pesar de sus desviaciones contrarrevolucionarias, restauratorias, a pesar de sus riesgos anti-intelectualistas, reivindica justamente el mundo vital de las sociedades, su pluralidad y singularidad, su contingencia y sus espíritus nacionales (*Esprit des Lois*, *Volksgeist*) sus energías y sentimientos populares. Esta instancia de la concretez, de la singularidad y la contingencia, de la vida y la historia, contra el agobio de la universalidad y la absolutez del concepto abstracto, “muerto” y “natural”, es la que va a ser asumida y consumada también en y por Hegel. Esta materia plural y contingente de la vida y de la historia social no es, a la manera de la Ilustración, a la manera de Kant, materia prima y bruta disponible para ser acuñada por la forma racionalizadora del concepto-postulado abstracto, jurnaturalista. Esta materia de la vida, al contrario, es la realidad mediante la cual (mediación) la representación conceptual abstracta (*Vorstellung*) deviene y llega a ser Concepto real (*Begriff*), concepto ajustado a la realidad en tanto síntesis repleta de determinaciones históricas concretas, en tanto concepto histórico, “concreto pensado”.

Sólo este concepto, realizado inmanentemente en y por la historia viva, es el ordenador y el fundador de la sociedad civil-política verdadera. Y lo es, porque es resultado producido por y en el movimiento auto-ordenador de la misma historia viva en cuanto movimiento auto-desenajador y auto-solucionador de sus contradicciones efectivas. Sólo mediante esa gestación y parto histórico de la razón, se puede realizar la pretensión de la ilustración en torno a una realidad social fundada y fundamentada conforme a la razón, de una “realidad racional y de una racionalidad real”. Sólo por el rodeo de lo romántico se logra lo clásico-lo ilustrado, sólo por la vida histórica extrarracional (el terreno de los intereses, del sentimiento, de la decisión alternativa...) se alcanza la racionalización total de la vida histórica. Sólo por la vida llega a ser tal el concepto de razón: “la Filosofía no es sino el propio tiempo aprehendido en el pensamiento”. Sobre este inolvidable esfuerzo teórico de Hegel de reconducir a unidad la conciencia y la vida, la norma universal racional y la vitalidad de los intereses particulares y de su poder, la razón y la decisión, en breve, la racionalidad y la irracionalidad, se basan y construyen, por vías diversas, la obra de Marx y la de Weber. Marx, mediante “la inversión materialista”, que reconduce la razón teórica a un momento específico (relativamente autónomo) del mundo vital de la producción material y de sus relaciones sociales derivadas. Weber, mediante un retorno a Kant, en la forma del neokantismo rickertiano corregido, que le permite constituir la racionalidad, la racionalidad sociopolítica, como un producto propio de la historia sociocultural de Occidente, como un a priori no

“trascendental” sino específicamente cultural, histórico, desde el cual las sociedades occidentales y occidentalizadas piensan y actúan sobre el mundo natural y el mundo social.

Lo Post-ilustrado de ambos pensadores políticos radica, por razones diversas, en no aceptar la razón como un factor pre-existente y externo a la vida histórica de la sociedad civil-política y, asimismo, en no aceptar esa pretensión ilustrada de la razón y, en particular, de la filosofía (filosofía de la naturaleza humana jusnaturalista o filosofía de la historia) de autoconstituirse como el factor creador y el ordenador de la sociedad, como la causa de la sociedad a su vez socialmente no causada. En esta autoconstitución falaz de la razón como demiurgo social consiste “la ideología alemana”, “la miseria de la filosofía”, “la superstición política”, “el mundo invertido”, “la enajenación”, para Marx. Y, para Weber, el “monoteísmo” providencialista y “la fascinación de la magia”, que han sido reintroducidos subrepticia y contradictoriamente dentro del programa desmistificador de la racionalización e intelectualización del mundo, interpolaciones que, sin crítica contundente, nos conducirían inevitablemente a la “jaula de hierro”, “donde la vida se extingue”. El carácter de post-ilustración de estos dos grandes pensadores políticos se expresa, en suma, en su rechazo a considerar a la razón como la fuerza vital histórica fundamental, como la fuerza social básica y estructurante.

Esto trae congruentemente como consecuencia, en la conceptualización teórica de ambos respecto del Estado moderno y de su estructura *regimental*, el rechazo a pensar sustancialmente al Estado como puro orden jurídico conforme a la verdad de razón, conforme a naturaleza humana, y a compartir el optimismo ilustrado jusnaturalista de pensar “la emancipación jurídico-política” como equivalente a “la emancipación humana”. La tradición de historicismo político romántico, “postilustrado” de ambos, aunque muchos se nieguen extrañamente a aceptarlo para el caso de Marx, los obliga a pensar el Estado como un hecho histórico, como una condición o situación contingente y particular de sociedades históricas. No la verdad abstracta de la razón sino la vida concretísima de la historia origina y constituye al Estado. No la naturaleza humana universal y sus derechos-postulados iguales, sino los intereses, las intencionalidades y el poder de grupos sociales particulares y desiguales (clases, estamentos, naciones...) originan y constituyen al Estado. El Estado es un hecho histórico no un hecho racional, es hecho de interés y fuerza no hecho de verdad y valor. La razón no funda al Estado, es el Estado el que inventa sus razones, al sublimar en verdades universales y absolutas intereses y fuerzas históricas que son particulares y contingentes. Desde esta perspectiva, el Estado es fundamentalmente cristalización de vitalidad y fuerza, de poder y violencia históricas, de seres históricos. “Dominación de clase” en Marx, “Monopolio de violencia (legitimada)” en Weber. El orden jurídico racional, el Estado de derecho, es entonces reconducido marxistamente a su contenido histórico de clase y weberianamente a la mera forma

de la legalidad “pactada u otorgada” históricamente, es decir, respectivamente, a expresión ideológica justificadora del dominio de clase (Marx) o a ley formal, vacía y disponible a asumir vez por vez los contenidos teleológicos de los “actores sociales” triunfantes (Weber). En ambos pensadores se invierte el esquema ilustrado, según el cual, en palabras de Marx, “la condición se vuelve lo condicionado, el determinante lo determinado, el productor el producto de su producto”. Y esta inversión-desenajenación-desencantamiento recupera y pone “sobre sus pies” la vida, la decisión, la historia, que se habían vaporizado en el concepto abstracto estatal de la razón natural. Que en Marx, respecto de Weber, haya una mejor articulación, gracias a la “dialéctica” (el último esfuerzo serio de vincular Ilustración y Post-Ilustración), de teoría y praxis, de razón y decisión, de abstracto y concreto, no suprime sino ratifica el carácter histórico, extrarracional, del Estado: El Estado como históricamente “extinguible”, como “deshumano”.

Por este somero “memorándum” se quería lograr un acercamiento al planteamiento del problema acerca de la relación entre racionalidad administrativa y decisión política, entre “dominación basada en el saber” y “liderazgo político”, como diría Weber. Problema que nos es contemporáneo y que hoy se propone en la conciencia social como preocupación y averiguación acerca de la relación factual y deseable entre “tecnocracia” y “gobierno político”, entre funcionario y gobernante, entre “el científico” y “el político”.

### 1. Filosofía estatalista y ciencia socialista: el programa de Marx

Lo que Marx descubre y critica radicalmente en el programa de la Ilustración es la pretensión de fundar y ordenar la sociedad a partir de y con base en el concepto de la razón, lo cual, en opinión correcta de Marx, no puede sino conducir a un inevitable ordenamiento estatal-jurídico de la sociedad. Es decir, a un ordenamiento que en tanto puede pretender ser de acuerdo a “verdad de razón” o de acuerdo a “verdad natural”, en cuanto prescinde de la “vida histórica” y, por ende, olvida y oculta la “producción histórica” y su consiguiente “violencia histórica”. El programa teórico de la Ilustración filosófica conduce prácticamente, socialmente, a un programa estatalista. Programa teórico filosófico y programa práctico estatalista son lo mismo. No se puede sino ser estatalista, cuando se es sólo filósofo. En efecto, cuando la razón filosófica (iluminista) se autoconstituye como el autor y la autoridad social, su criterio necesario de ordenamiento es el concepto antropológico abstracto y su producto es la declaración de los derechos de la naturaleza humana, con lo cual se silencian y desvalorizan las condiciones de vida histórica real (productiva) del género humano. De aquí la drástica ruptura de Marx con la filosofía ilustrada y con su máxima y más concerniente expresión, la filosofía hegeliana, en la que a la par se destruye y reconstruye la razón ilustrada. La Ilustración, dialéctica o no, es fustigada por Marx como “misticismo lógico” y “estatalismo” (enajenación), como

“superstición política”. De donde se impone la inversión del sistema y del método ilustrado-hegeliano. Ahora, el hacerse histórico del concepto racional verdadero y el hacerse verdadero-racional de la historia humana suceden fuera del Estado de derecho, suceden en el corazón mismo de la vida histórica del género humano, en la vida socioeconómica, en la sociedad civil. La fusión de racionalidad y realidad tiene su lugar fuera del Estado. Por tanto, también y sobre todo, sucede fuera de la filosofía, en la Economía Política. Desplazamiento de “L’homme et le citoyen” al “bourgeois”, desplazamiento de “la abstracción indeterminada” filosófica a “la abstracción determinada”, histórica, científica.

Marx instaura, pues, una nueva articulación entre “razón científica” (crítica de la economía política) y “sociedad civil”, entre razón conceptual e historia material productiva del género humano: entre “economía política” y “comunismo”. Y esta articulación, llamada “la inversión materialista”, que en realidad es una reconversión social de la razón y una conversión racional de la historia social, apunta ya “básica y estructuralmente” *a buscar y a encontrar la racionalidad de la conciencia y de la historia en el ámbito de lo social-productivo, externo a lo estatal-jurídico*; en el ámbito de la producción histórica, externo al derecho abstracto. Por esto, la racionalidad y la emancipación humanas no suceden en la dimensión de “la emancipación política”, de “la ciudadanía”, sino en la dimensión de la emancipación social y de “las clases sociales”, en la dimensión de la clase (proletaria) abolidora de todas las clases: inicio de la verdadera historia y de la verdad histórica, a saber, la historia hecha por la conciencia y la libertad. Existe, pues, un tajante rechazo de Marx a encontrar cualquier posible construcción de la racionalidad de la conciencia y de la historia a nivel de lo jurídico-estatal o, lo que es lo mismo, por el camino de la historia política. No es casual que Marx dé teóricamente a “la esfera jurídico-política” el nombre de “superestructura”, “forma”, “instrumento”, “fenómeno”, reservando el nombre sustantivo y significativo de “base”, “estructura”, “esencia”, al mundo productivo de la “sociedad civil”. Este congruente y fascinante itinerario teórico-práctico de Marx, el de un proyecto científico-comunista (vs. filosófico-estatalista), el de un proyecto “ciencia-sociedad”, tiene también un costo teórico-práctico, a saber, la desvalorización en principio del Estado, del Estado de derecho. El “antiestatalismo” en principio del marxismo, de cuyos sesgos teórico-práctico prescindo aquí de ampliar, ha podido ser moderado y superado, después de estrategias políticas catastróficas y vulgaridades teóricas, sólo por dos nuevos ilustrados, A. Gramsci con su concepto de “Estado ampliado” (incluyendo la sociedad civil) y N. Poulantzas con su teorización de “la autonomía relativa”.

## **2. La racionalidad estatal como legalidad y burocracia**

El itinerario de Weber es semejante al de Marx, en la medida que se caracteriza por su polémica contra la filosofía de la naturaleza humana y contra la filosofía de la

historia en favor de las ciencias sociohistóricas. Pero, debido a su rechazo de la dialéctica (la dialéctica conduce a la filosofía de la historia) y del materialismo (el materialismo histórico conduce a la filosofía de la historia), no excluye tan negativamente y radicalmente, como Marx, *la posibilidad de una racionalización de la conciencia y de la historia por el camino de la historia político-jurídica*, por el camino de la historia que es ante todo historia política e historia cultural, por ende, también historia normativa, jurídica. Sin embargo, en Weber, la racionalidad no está emparentada con la tradición ilustrada, ni siquiera en su versión hegeliana de Ilustración dialéctica. El tema weberiano de la racionalidad no tiene raíces filosóficas ilustradas sino "religiosas" (la ruptura con la magia y con el encantamiento del mundo, llevada a cabo progresivamente por las grandes religiones occidentales, por el judaísmo, el catolicismo y el protestantismo) y, gracias también a ellas, raíces científicas y económicas capitalistas. Weber, en cuanto óptimo representante de la *Kulturkritik* burguesa, recoge esta cultura ("Soy miembro de la clase burguesa. Me siento tal y he sido educado en sus ideas e ideales") y la reconstruye histórica y científicamente limpiándola de sus fantasías y esperanzas pancósmicas, en las que aún se manifiestan, empobrecidas y vulgarizadas, las filosofías antropológicas, gnoseológicas, axiológicas de la Ilustración francesa y del idealismo alemán.

Para Weber, a diferencia de Marx y en contraposición a él, no es sino filosofía restaurada el seguir manteniendo la idea de que mediante la historia, aun si material-productiva-civil, se realiza tanto la verdad racional de la conciencia (el conocimiento verdadero de la realidad) como la verdad de la práctica-organización social (la sociedad de acuerdo a su concepto verdadero). Este punto de coincidencia entre ser y verdad y, por ende, entre ser, verdad y valor, y además conceptualizado como un punto de coincidencia que se realiza en una sociedad histórica dada, no sólo restaura la vieja aspiración de la metafísica clásica e ilustrada, sino repropone el viejo credo religioso, si no la magia. A esta concepción materialista de la racionalidad, como producto histórico dialécticamente alcanzable, hay que oponer más realista pero más confiablemente, según Weber, un concepto de racionalidad como producto histórico concretamente alcanzado, como producto de una historia concreta social y, en particular, como producto de la historia social de Occidente. Ahora bien, la racionalidad social-occidentalmente alcanzada es la racionalidad del cálculo, *la racionalidad como calculabilidad*, como cálculo de la realización de fines ("acción racional con arreglo a fines"). Esta racionalidad históricamente lograda es justamente la de la producción capitalista y la de la dominación estatal moderna, las dos estructuras claves de la sociedad occidental moderna y contemporánea.

Para Weber, la racionalidad de la sociedad, típica de la era moderna, no consiste ya en la *Vernünftigkeit* de la sociedad, es decir, en una organización social (jurídico-estatal) entendida y legitimada como organización racionalmente verdadera, como organización ajustada a principios apodícticos de verdad universal y absoluta. La

racionalidad de la sociedad significa más simplemente la *Zweckrationalität* de la sociedad, es decir, una organización social que, debido a la misma estructura operativa que la sociedad históricamente se ha dado, ha hecho posible que todos sus actores sociales individuales y ella misma en su conjunto calculen de antemano la factibilidad (o no) de sus fines deseados y perseguidos, así como los costos y los beneficios que como consecuencias, deseables o no, se derivan directamente de la realización de los fines. Para Weber, entonces, *Racionalidad no es Verdad*, conocimiento de acuerdo a la realidad dada, sino *Calculabilidad*, acción de acuerdo a fines proyectados: no conocimiento verdadero, sino acción idónea. Estamos, por así decirlo, ante una verdad de la razón práctica, de la razón vinculada a la acción y, por tanto, a los fines-sentido de la acción. Se trata, entonces, de una “razón instrumental”, de una razón como instrumento de cálculo, que pondera la proporción o desproporción entre los medios disponibles y los fines deseados y que así, calculando de antemano la factibilidad de los fines, incide como criterio clave en la decisión acerca de la acción correcta, acerca de la acción que unida a medios realiza el fin, o bien, acerca mayormente a la realización del fin. En este sentido, también y sobre todo, se puede hablar de “sociedad racional” para aquellas sociedades que se han dado medios que permiten el cálculo exitoso de sus fines y que tienen aptitudes y actitudes favorables al cálculo. Esta sociedad, producto de toda la larga historia de Occidente, es la sociedad capitalista organizada jurídico-estatalmente: la sociedad civil del capital ordenada por y dentro un Estado-Nación constitucional: la sociedad burguesa occidental.

Sin penetrar a fondo en un estudio explícito y pormenorizado acerca de la estructura y de las condiciones de existencia y operación de la racionalidad weberiana, conviene aquí detectar brevemente las dos condiciones imprescindibles o los dos elementos constitutivos de la misma, a saber: la existencia tanto de una *objetividad calculable* como de un *sujeto calculador*, la existencia de un objeto y de un sujeto de cálculo. Según Weber, para que pueda existir una acción calculable respecto a fines, es necesario, desde el punto de vista del objeto, que todos los elementos que integran e intervienen en la acción social sean de antemano y en principio “calculables”. Ahora bien, esta calculabilidad universal de la acción se logra sólo por la homogeneización reductiva de todos sus elementos a unidades de un mismo valor unívoco. Esto significa que sólo mediante una equivalencia universal de todos los elementos pertinentes que integran la acción se constituye y opera la racionalidad. Esta homogeneización equivalente ha sido lograda por la producción capitalista mediante una *cuantificación universal*, es decir, por haber reconducido y reducido a “*unidades monetarias*” cuantificables y por ende calculables todos y cada uno de los elementos que integran y participan en la “acción económica”, en la producción y distribución de bienes y servicios, inclusive el trabajo humano. Esta homogeneización equivalente ha sido también lograda por la dominación política moderna mediante una *juridificación universal*, es decir, por haber reconducido y reducido a



“*unidades jurídicas*” equivalentes todos los miembros-actores que forman parte de la asociación estatal. Todos ellos son portadores de los mismos derechos subjetivos y son sujetos a la misma reglamentación en el ejercicio de sus derechos. La cuantificación-monetarización universal de la sociedad permite “el cálculo del capital”, el cálculo de la rentabilidad del capital invertido dentro de un mercado. La juridificación universal permite “el cálculo de la dominación” social. Ahora bien, la articulación lógicamente afin e históricamente sucedida entre la monetarización y la juridificación universal constituye la estructura misma de la sociedad capitalista hecha ordenamiento estatal-jurídico, hecha Estado constitucional. Tal sociedad resulta ser virtualmente una sociedad calculable por entero y, por tanto, virtualmente, una sociedad de extrema eficiencia y eficacia.

Si por el lado de la objetividad calculable, la racionalidad se logra en el momento de una homogeneización-equivalencia universal de todos los elementos que intervienen en la sociedad, por el lado del sujeto calculador, esto se logra cuando todos los elementos ya calculables son reconducidos y subordinados a una unidad central y separada de cálculo, dirección y control. Aunque este centro de cálculo puede potencialmente ubicarse y asentarse en cualquier actor social dotado de aptitudes para ello, en la realidad social efectiva este centro de cálculo y dirección radica en la “empresa capitalista” y en el gobierno estatal, concretamente en el empresario capitalista y en el líder o gobernante político. Por lo dicho, resulta evidente que las dos condiciones *sine qua non* para el surgimiento y el funcionamiento de una racionalidad social o calculabilidad social son, por la vertiente de la condición objetiva, la homogeneización-equivalencia (“unidades monetarias” y “unidades jurídicas”) universal de todos los elementos socialmente participantes y, por la vertiente de la condición subjetiva, la instrumentalización-funcionalización universal de todos los elementos hacia una unidad central y separada de propiedad, dirección, planificación y administración.

Desde esta perspectiva weberiana, resulta evidente porqué Weber conceptualiza a la sociedad y particularmente a la sociedad racionalizada como “asociación de dominación” (*Herrschaftsverband*), como “instituto político”, como “Estado”. Y esto es evidente porque la racionalidad calculadora implica necesariamente la subordinación de todos los elementos pertinentes a un centro de dirección autónomo, por consiguiente, a una dominación y control del sujeto de cálculo sobre todos los elementos pertinentes para sus fines. Todos los elementos, naturales y humanos, son reducidos a pura materia de su cálculo. La posibilidad de calcular se articula, entonces, con una reducción de todo lo social restante a pura objetividad calculable, a mero objeto de valor para el sujeto central del cálculo. Más aún, se articula con la subordinación y el control de todos estos objetos al sujeto. Cálculo y control, cálculo y dominación son sinónimos. Esta lógica inmanente de dominación, propia y necesaria de la racionalidad, se expresa históricamente en el hecho social moderno de

que la constitución del centro autónomo y separado de dirección y cálculo se originó precisamente en una *expropiación* universal que incluye o supone además violencia previa. Esto aparece con toda claridad en el surgimiento mismo del *Estado soberano* que existe en la medida que logra activamente expropiar a la sociedad en su conjunto de toda propiedad sobre los medios de administración y de coacción física. El Estado resulta así de una expropiación exitosa y su substancia yace en el hecho del "monopolio de la violencia" o "monopolio de la coacción física". Su nacimiento es alumbrado por el hecho, sucedido no sin violencia, de haber despojado a privados y a grupos particulares de toda propiedad sobre medios y materiales de coacción física y de administración pública. De igual manera, el hecho de la expropiación como precondition de la racionalidad social se muestra en la *Empresa capitalista*. Aquí la subordinación de la fuerza de trabajo a un centro-sujeto separado de cálculo y administración de todo el proceso productivo es imputable a la apropiación privada de los medios de producción y, por ende, a "la existencia de trabajo libre, es decir, que existan personas, no solamente en el aspecto jurídico sino en el económico, *obligadas* a vender libremente su actividad en un mercado... Únicamente sobre el sector del trabajo libre resulta posible un cálculo racional del capital. Es decir, los costos de los productos pueden calcularse inequívocamente y de antemano, cuando existen obreros que en términos formales se ofrecen con libertad, pero realmente acuciados por el látigo del hambre".

La organización social racional, calculable y calculadora, se logra, por tanto, para Weber, en el acto mismo de la articulación entre una homogeneización y una subordinación de carácter y ámbito universal. La *homogeneización* se basa en la dinámica acumulativa de una sociedad que sigue la lógica de la separación y del descentramiento del sujeto consciente respecto del mundo natural-social dado ("ruptura con la magia", "profecía", "desencantamiento", "secularización"...), lógica propia de la sociedad-cultura occidental. Ahora bien, este descentramiento implica necesariamente, para que el sujeto pueda vivir y actuar exitosamente dentro de un mundo objetivo que le es externo y ajeno, cálculo y control. Por consiguiente, el descentramiento implica, al límite, reducción del mundo social y natural a unidades equivalentes de comportamiento, que sean en principio intercambiables y sustituibles. Esta reducción es condición necesaria para la existencia del cálculo y control universal del sujeto consciente sobre toda la extensión del mundo natural y social objetivo. La *subordinación* en cambio, se asienta en un hecho de expropiación previo (violento o pacífico; para Weber, políticamente violento y económicamente pacífico). Se trata de una expropiación de medios de poder y de medios de producción. Para permanecer en el ámbito de la política, la expropiación universal de medios de poder en manos particulares o privadas, impide la posibilidad de ejercicios de poder alternativos y antagónicos, es decir, acciones sociales con fines y medios extraños y hasta opuestos a los fines, medios y acciones sociales vigentes y unívocamente comprensibles. Por ende acciones no calculables, erráticas, incomprensibles para la masa

de actores sociales que actúan calculando y esperando conductas de los otros de acuerdo a la normatividad equivalente.

Desde este punto de vista teórico, el Estado resulta ser para Weber “monopolio de *violencia legítima*”, es decir, articulación orgánica entre subordinación universal (monopolio de violencia) y homogeneización universal (legitimidad como legalidad o juridificación universal), entre fuerza y legalidad. En razón de esta bipolaridad articulada, la sociedad estatalizada es en principio totalmente calculable. Calculable, porque todos los actores sociales (ciudadanos) son unidades de comportamiento social equivalente, unidades de comportamiento social unívocamente reglamentado: unidades jurídico-legales equivalentes. Calculable, además, porque todo comportamiento social heterogéneo y errático, en el sentido de anómico, es impotente para hacerse valer y existir efectivamente como acción social dentro de una sociedad dada. Y esto, al menos, por una doble razón. En primer lugar, porque esta acción está expropiada de toda fuerza coactiva exitosa, que es la única base sobre la cual podría existir perdurablemente la acción social como heterogénea e incontrolable dentro de un contexto social. En segundo lugar, porque, en cuanto expropiada de fuerza, está sujeta a invalidación y extinción social efectiva por la amenaza y la contundencia de la violencia represiva monopolizada que sobre ella seguramente se ejercería. La calculabilidad social depende, pues, de dos precondiciones, la legalidad universal y la violencia monopólica, la juridificación y la fuerza universalizadas a lo largo y ancho de la organización y la vida social. En suma, la sociedad es calculable por entero, sólo a condición de la normatividad y del sofocamiento del conflicto o, si se quiere, sólo a condición de una solución normativa-coactiva del conflicto.

También, desde este punto de vista teórico, se explica porqué para Weber la sociedad estatalizada, el Estado, no puede sino tener una tendencia a constituirse y organizarse *burocráticamente*, funcionariamente. Weber enfatiza la necesaria organización burocrática del Estado, no porque la desee y ame (al contrario, ve en ella “la oscura noche polar” de la humanidad), sino porque en las sociedades occidentales, prisioneras de la lógica de la previsión y del cálculo anticipados, la racionalidad-calculabilidad se orienta inevitablemente a la burocratización. En efecto, ya dadas y garantizadas las condiciones sociales globales favorables para el cálculo, se requieren justamente los actores del cálculo, los sujetos expertos del cálculo, los que realizan efectivamente el cálculo: el funcionario, la burocracia. La burocracia administrativa se recorta y se destaca, entonces sobre el trasfondo de la norma y de la fuerza, que son las condiciones de posibilidad de la racionalización de la sociedad y, por consiguiente, de la existencia social y del ejercicio social del funcionario. Los funcionarios son los agentes de la racionalización y del cálculo “gracias a su saber”. Este grupo de científicos, expertos, especialistas, técnicos, gracias a sus conocimientos probados de los comportamientos naturales y sociales y gracias a sus conocimientos de las regularidades, correlaciones y tendencias de la naturaleza y de la so-

ciudad, protagonizan justamente el cálculo de la factibilidad de los fines, es decir, la ponderación de la proporcionalidad entre los medios disponibles (comportamientos naturales y sociales) y los fines sociales, proyectados y deseados por la voluntad del gobierno monopólico y, además, transformados en legítimos socialmente al ser constituidos en norma legal de carácter universal homogéneo.

### 3. Racionalidad y decisión

En el caso de Marx, la unidad dialéctica entre teoría y práctica, razón y decisión, y, por consiguiente, su potencial conciliación, tiene su centro y su ámbito de desarrollo en el proceso productivo. De esta postura teórica, se dijo antes, deriva la imposibilidad de que la racionalización de la vida y de la conciencia sociales tenga lugar dentro del espacio estatal-jurídico-burocrático. Pero, fundamental en la concepción materialista-histórica es la afirmación de que la razón es un momento —el momento de la conciencia (teórica o ideológica)— de la totalidad de la vida histórica, entendida fundamentalmente como producción. De aquí nace la idea de que dentro de la matriz de la vida productiva y sus correspondientes relaciones conflictivas de clase se gestan y nacen los fines, los deseos y las decisiones de los individuos, de los grupos y de la sociedad en su conjunto, así como se gestan y nacen, tarde o temprano, los conceptos teóricos y operativos que corresponden y responden a esos deseos, proyectos, fines y decisiones, históricamente producidos y dados. En este sentido, aunque Marx niega toda posibilidad de racionalización de la historia social desde “lo legal-burocrático”, afirma siempre una articulación entre razón y vida en desarrollo hacia su unidad acabada, desarrollo que tiene, además, su lugar dentro de la historia civil productiva. La razón no está fuera de la vida productiva y, si se ubica fuera de ella, no puede racionalizarla. No se renuncia a la tarea de racionalización de la vida social, se renuncia sólo a un programa de racionalización externo a ella, llevado a cabo desde lo estatal-jurídico-burocrático, porque falso e impotente, “puesto de cabeza”.

En el caso de Weber, la articulación razón-vida es diversa. La razón, en cuanto mero acto e instrumento de cálculo, está relacionada intrínsecamente a fines, pero su relación se reduce a ponderar su factibilidad y no a fundar su verdad y validez. Estos fines, para cuya realización social funciona la razón instrumental, le deben ser necesariamente predados y le son necesariamente pre-existentes. La razón weberiana, en cuanto calculadora, presupone fines y, por esto mismo, fines que no pueden sino ser externos a la razón, fines cuyo origen y afirmación no pueden sino gestarse en una esfera extrarracional, es decir, en la esfera vital ajena a la razón. Esta región de la vida, que antecede y excede el ámbito propio de uso de la razón conceptual, es el ámbito de la necesidad y de la pulsión, del deseo y del interés, del sentimiento y de la expectativa, de los fines y los valores de la acción. La vida procede al pensamiento del cálculo. Por esto mismo, los fines y valores socialmente proyectados y aceptados trascienden y escapan en su fundamentación y validación de la

razón del cálculo, del control y de la eficacia. Esta razón del cálculo no puede fundar los fines deseados y valorados, en la medida que éstos son las condiciones previas de su posibilidad de calcular, de calcular la factibilidad. La vida, con su cohorte de deseos y pulsiones, de la que nacen las expectativas, las intenciones, los fines y los valores individuales y sociales, se subtrae por principio a las posibilidades cognoscitivas de la razón weberiana: la condición del pensar calculador no puede a su vez ser pensada.

Si los fines le son predados a la razón calculadora y deliberadora, los fines nacen y se implantan fuera y antes del acto racional. Es la vida, la vida social en acto, la que va determinando las necesidades y las tensiones, los intereses y los fines valorados. Esta vida social, previa a la razón y determinante de ella, está hecha de la materialidad de las prácticas productivas, del discurso lingüístico y expresivo interpersonal, de intereses y luchas, de sentimientos vividos que se transforman en pasiones, voluntades, valores, fuerzas sociales y políticas. *La razón no es una fuerza vital*, sino un conocimiento de las fuerzas vitales y un conocimiento operativo tendiente a su organización y orientación, a su manejo y control, a su administración y dominio, a su utilización calculada como material adecuado y como conjunto de medios funcionales para la realización de fines. La razón es un cálculo sobre las fuerzas vitales, un cálculo de fuerzas vitales. No es fuerza real, sino vive de las fuerzas. La razón es, en este sentido, racionalización, racionalización de la vida biopsíquica y social. Racionalización en el sentido de reorientación de la vida hacia fines (dotación de sentido) y hacia fines alcanzables, instrumentalización idónea y económica de la vida para esos fines y calculabilidad y control de la vida para su logro. Desde esta gran premisa de la racionalidad razón-vida, ya se puede adivinar la relación que Weber pondrá entre la racionalidad administrativa y la decisión política, entre el funcionario y el político. La política está en conexión directa con la vida, es la vida social, la expresión antonomástica de la vida social. La política nace de la vida social y de sus condiciones productivas y discursivas. Nace dentro de las relaciones materiales de producción y distribución, expresadas y validadas por discursos. Dentro de este campo, las necesidades vitales insatisfechas o satisfechas se vuelven sentimientos y expectativas, pasiones y fines, fuerzas sociales de lucha, fuerzas sociales de revolución y conservación, de revuelta y autodefensa. La política no sólo aquí nace, sino es órgano de expresión y realización de esta ebullición vital. La política moviliza el malestar y la pasión encolerizada, el bienestar y el entusiasmo, la frustración y la expectativa, el resentimiento y el deseo... La política traduce discursivamente el haz de los sentimientos sociales en visiones sociales, en ideologías, en declaraciones de principios, en programas operativos, en organizaciones de grupos y masas, en valores normativos... La política traduce la vida vivida en la lucha por esta o por otra organización social de la producción y del discurso, así como canaliza la potencia de la vida hacia la defensa de esta organización o hacia la extinción de otros proyectos heterogéneos y hasta antagónicos de organización social.

El *funcionariado*, en cambio, como conjunto de los actores de la racionalización trabajan con referencia a la política vital y en función de ella. Racionalizadores de la vida social, disciplinan la necesaria expresión de la vida, la política, reorientando su intencionalidad vital en finalidad factible, canalizando la energía de las demandas y de los deseos hacia metas y programas operativos, utilizando y organizando los recursos y las fuerzas palpitantes en un conjunto de medios idóneos y eficaces, calculando de antemano los costos y los beneficios de las acciones, avisando acerca de las consecuencias no queridas, evaluando críticamente los resultados. En suma, la racionalidad administrativa se pone como doma y disciplina de la decisión vital social, de la política. Su función sustancial es convertir en “acción racional de acuerdo a fines” la vitalidad social y su séquito de deseos e intenciones. Busca racionalizar la voluntad y la decisión vital del político como líder social o como impersonal organización (espontánea o institucionalizada) de masas. Se trata del frío saber que enjuicia a la pasión ardiente y del saber operativo que descubre y enuncia las condiciones natural-sociales limitadoras de las decisiones incondicionalmente queridas.

Pero, para Weber, en esta función de doma y disciplina de la vida social radica el peligro y la amenaza de un funcionariado socialmente incontrolable y, por tanto, patológico: “la jaula de hierro”, “la oscura noche polar”, “el espíritu coagulado”, “el molde de la servidumbre del futuro”. En el momento en que la racionalización substituya la vida, la doblegue y la domine (en el momento que el funcionario subordine al político), esto significará socialmente la prioridad y primordialidad de los medios sobre los fines, de lo científico-técnicamente factible sobre lo social-vitalmente deseado, del programa operativo sobre la demanda emancipatoria, de la organización eficiente sobre la afirmación de principios, del cálculo sobre la esperanza. O, más radicalmente dicho, se habrá llegado a una sociedad estructurada de acuerdo al principio de identidad y del eterno retorno de lo mismo, sin la posibilidad de ser diversa. En este momento “la vida se extingue”. La racionalidad administrativa, caracterizada por sus aspectos científico-técnicos-productivos, se aísla y se enseorea indiferente u hostil a la racionalidad ética (clásica o dialéctica), ligada a aspectos culturales emancipatorios. “En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean algún día obligados a someterse impotentes, como los fellahs del antiguo Estado egipcio, si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico —y esto significa una administración y un aprovisionamiento racionales por medio de funcionarios— llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de sus asuntos”. En conclusión, el discurso de Weber sobre la articulación razón-vida, racionalidad administrativa-decisión política, se cierra en una paradoja.

Por un lado, la condición de posibilidad para la constitución y operación de la razón del cálculo, a saber: la vida que proyecta sus fines y valores, se subtrae por

definición y en principio a las posibilidades cognoscitivas y fundantes de la razón calculadora, por lo que es algo intrínsecamente extra-racional, irracional (?). Por otro lado, paradójicamente, la condición de posibilidad de realización histórico-social de lo extrarracional, de los fines y las valoraciones procedentes de la vida, no puede por principio substraerse a la razón del cálculo y control, sino que necesariamente en ella se apoya para realizarse, en cuanto la razón calculadora define su factibilidad al establecer la instrumentación más idónea y eficaz para su realización. Tenemos, por consiguiente, que lo extra-racional es el factor fundamental de la razón del cálculo en el orden lógico, gnoseológico. Y la razón del cálculo es el factor fundante de lo extra-racional en el orden real, en el orden de la realización histórico-social. La vida social, la política, en cuanto proyectadoras de fines, constituyen y determinan la operación de la razón, en cuanto pura razón de cálculo sobre factibilidades y, por ende, relativa a fines que le son predados. La razón calculadora determina la vida social, la política, en cuanto define la factibilidad de los fines vitalmente valorados y deseados. El exceso de vida lleva a la irracionalidad, en cuanto se trata de vida no orientada, programada, organizada, controlada. El exceso de racionalidad lleva a la muerte, en cuanto decreta la extinción de pulsiones, necesidades, deseos, postulaciones, que no aparezcan como técnicamente procedentes o científico-técnicamente realizables.

La conclusión weberiana es lograr un equilibrio entre la razón y la vida, el funcionario y el político. Pero este equilibrio sólo puede lograrse mediante una clara subordinación de la racionalidad administrativa a la decisión política. Si predomina irresistiblemente la política, la voluntad social, el proyecto de vida social, la historia sigue su movimiento con toda la riqueza de sus formas y proyectos vitales, a los que la razón del cálculo acompaña subordinadamente como apoyo y guía operativa.

#### **4. Racionalidad y política en el Estado contemporáneo**

Aún está viva la idea weberiana de una racionalización posible de la historia social desde la política. Por un lado, ha sido llevada adelante en la práctica por la nueva forma que el Estado-Gobierno se ha dado en este siglo, el "Estado de Derecho Social" o "Estado Benefactor" o "Asistencial" y, por otro lado, ha sido llevada adelante en la teoría, en la llamada "Teoría General de Sistemas" cuyo modelo de organización y explicación de los fenómenos sociopolíticos se basa en el principio regulativo de "la racionalidad con arreglo a fines". Pero también está viva la idea instanciana marxista de una racionalización imposible de la historia social desde la política por un estructural "defecto de construcción" o "intrínseca contradicción" de la sociedad capitalista, de la cual el Estado constitucional-monopólico en su coacción-burocrática no es sino un momento interno clave, el de su reproducción, por lo que "la crisis" del capitalismo arrastra consigo al Estado. Extrañamente las dos teorías, la weberiana y la marxista, tienen respuesta para la crisis que atraviesa

el Estado contemporáneo (“Welfare State” con su versión latinoamericana afín de “Estado populista”); la marxista, imputándola a la crisis del capital monopólico-imperialista, la weberiana imputándola a la ausencia de política efectiva y a la subordinación de la política a la burocracia pública. Pero, también, las dos teorías se encuentran ante fenómenos tan nuevos y tan socialmente arraigados, que rebasan sus proposiciones claves, por lo que se tiene la impresión saludable de que en muchos temas sustanciales hay que comenzar a pensar de nuevo.

Después de que, por muchos y muy oportunos sepultureros, el viejo Estado liberal, meramente “superestructural” de la producción capitalista de libre competencia, fue bien sepultado, hemos asistido al nacimiento y crecimiento de un “capitalismo maduro o avanzado”, acompañado de la mano por un Estado social, cuya caracterización global se cifra en dos hechos, en la intervención del Estado dentro de la vida económica para el logro del equilibrio económico general de la sociedad y en su tarea de procuración de la justicia-protección social (lucha contra la pobreza, medidas redistributivas, extensión de los servicios de salud, educación, vivienda, transporte...). Estos dos hechos han marginado los dos defectos estructurales del capitalismo libre de corte individualista, a saber, su incapacidad para evitar y controlar las crisis económicas y su incapacidad para evitar y pacificar el conflicto social, debido a su indiferencia respecto de las clases trabajadoras subordinadas, expuestas a los golpes de las fluctuaciones del mercado de trabajo y de bienes. El Estado “asistencial” nace así de una vinculación orgánica entre los principios del mercado, propios del capitalismo, y las exigencias de justicia social, reivindicadas por el movimiento obrero y sus partidos. La lógica de la demanda-oferta es controlada o, al menos, moderada por la lógica de la justicia social. El capital ha sido de alguna manera sometido a la imperatividad del Estado con la consecuencia de la reglamentación de sus operaciones. La valorización privada del capital se compatibiliza con la optimización de beneficios para las condiciones de trabajo y de vida del asalariado. Obviamente la intervención del Estado en la vida económica y la prestación estatal de los servicios sociales han conllevado la expansión e innovación de la administración pública con toda una cohorte de científicos, técnicos y especialistas sin precedentes históricos. Más aún, el Estado, al convertirse en el normador y el garantizador de las reglas del mercado en general y del mercado de trabajo en particular, así como de sus condiciones extraeconómicas (políticas y sociales), se vuelve el referente por antonomasia de todo el proceso de producción y reproducción social, el gran protagonista de la sociedad en su conjunto.

Este superficial *memorándum* nos lleva a la cuestión crucial, de cuya respuesta depende también la respuesta a la posibilidad o imposibilidad de una racionalización de la historia social, al menos de la historia contemporánea, desde la esfera jurídico-político-burocrática. ¿Se pueden desarrollar estrategias de política socioeconómica y generar e innovar instituciones-normas sociales que permitan satisfacer al mismo



tiempo las demandas sociales y políticas de la masa de asalariados "increscendo" y las exigencias del proceso de acumulación del capital? Dicho más abstractamente, en términos habermasianos, ¿es posible lograr a la par una "integración sistémica" (producción capitalista) y una "integración social" (reducción del conflicto)? Es decir, responder satisfactoriamente a la par a los imperativos funcionales de la acumulación capitalista, corrigiendo sus crisis endógenas, y a las necesidades vitales que expresan mediante el conflicto ideológico-político las clases sociales. En otros términos, se trata de "la cuestión de la compatibilidad o congruencia de las estrategias políticas (jurídico-administrativas) del aparato de Estado para responder a presiones heterogéneas, de signo contrario" (Gian E. Rusconi), cuestión emparentada con el problema de la racionalización de la historia social desde el derecho, la política estatal y la administración pública.

Ahora bien, los resultados sociopolíticos que se han derivado de la estructura y la práctica del "Estado social de derecho", en términos muy generales, son los siguientes: las contradicciones vinculadas a la inmutable estructura clasista de la sociedad capitalista ya no se expresan en la forma de un conflicto frontal y universal de clase, de alcance resolutorio o definitivo (revolucionario), que dé el origen a una "crisis de sistema" o "crisis orgánica" y dé el paso a una nueva sociedad. Este hecho se manifiesta en un descenso del conflicto social en términos de una recíproca y total exclusión de las clases, y es sustituido por todo un conjunto de mecanismos y procedimientos institucionalizados (o no) de tipo "corporatista" que facilitan y regulan los acuerdos y ajustes entre las grandes organizaciones patronales y obreras y entre éstas y el Estado. Se asiste pues al hecho histórico de un desplazamiento del conflicto interclasista abierto a una regulación-reglamentación institucional o estatal del conflicto. Este mecanismo corporatista es fundamental para el logro de la integración social y de la integración sistémica o productiva de las clases dentro de la sociedad capitalista avanzada o Estado Social. Este hecho institucional conlleva un desmayo de la conciencia de clase, entendida según los cánones decimonónicos, así como una decadencia de las organizaciones orientadas por objetivos socialistas radicales de transformación total de la estructura social. En su lugar aparece, en cambio, una conciencia-cultura burguesa y obrera que reformulan sus intereses y concepciones dentro de una nueva cultura que las amalgama y las trasciende con una concepción de la sociedad a la par post-burguesa y post-proletaria. Igualmente las poderosas organizaciones sindicales y partidarias no dejan de defender con todas sus fuerzas las condiciones de vida de los trabajadores en el mercado del trabajo y de los bienes, pero su defensa se realiza sólo dentro de los límites permitidos por la normatividad jurídica del Estado social y dentro de los límites impuestos por los imperativos de funcionamiento de un sistema económico que, a pesar de todo, es percibido como sistema de alta productividad de riqueza social disponible. Políticas laborales o sociales de corte antiestatal llevan a un espontaneismo pulverizado sin consecuencias o a un terrorismo impotente ante el moderno aparato represivo del Estado e impo-

tente, sobre todo, por su desvinculación y desprestigio ante las grandes organizaciones obreras, campesinas y de clases medias.

Esta tesis general de la "integración obrera" impacta profundamente, en el marxismo, el status teórico-político de un *sujeto* histórico privilegiado (el proletariado) que, con base en sus condiciones históricas objetivas, está destinado a protagonizar la dialéctica de la racionalización de la historia y de la conciencia social. Y no se vislumbra la aparición de un "nuevo sujeto" (como se autoconstituyó el estudiantado, en 68) o de "nuevos sujetos", que tomen el lugar y el papel revolucionario total del proletariado clásico. Con excepción de pasajeros entusiasmos, debido a reapariciones contingentes del conflicto industrial, ligadas a perturbaciones profundas en el ciclo económico, la temática de la clase obrera-Sujeto y de la lucha de clases como conflicto resolutorio de alcance histórico retrocede y reconoce, más bien, que han surgido nuevos y más radicales movimientos sociales alternativos, protagonizados por actores sociales distintos y difundidos en diversas organizaciones sociales, con programas de acción de reivindicación particularista y corporativa, que poco tienen que ver con los proyectos clásicos de sentido universalista y alcance histórico, epocal. En suma, la nueva sociedad estatalizada, liberada de la lucha de clases frontal tradicional, organizada además por una reglamentación jurídica específica y hasta particular de los comportamientos sociales y operada por una administración pública que controla cada vez más todos los ámbitos de la vida social, lleva paradójicamente a dos resultados opuestos y pendulares: por un lado, a la apatía política y a la disponibilidad de los actores sociales, incluidas las clases, a seguir una movilidad social de acuerdo a roles y prestaciones prescritas de antemano y, por el otro, a reacciones incontrolables de revuelta contingente ante ciertas medidas políticas o coyunturas socioeconómicas. Pero de esto, ya no se sigue inmediatamente una "crisis de sistema" o "crisis orgánica" y, menos aún, una movilización global capitaneada por una vanguardia proletaria consciente y organizada. Y estos nuevos hechos afectan considerablemente la gran teoría marxista, al menos en el sentido de que el pronóstico cierto del "socialismo científico" acerca del fin del capitalismo y de su única solución futura es substituido por todo un conjunto de patologías sociales difusas, abiertas a soluciones futuras plurales y diversas.

Estos hechos nuevos del Estado social contemporáneo plantean serios desafíos a las dos teorías de sociología política examinadas. Al marxismo: la instancia de la imposible racionalización de la historia y de la conciencia social desde lo político-estatal, se basa teóricamente en la proposición, fundamentalmente de carácter económico, que afirma un "defecto de construcción" estructural y/o un "estado de crisis" inmanente en la sociedad capitalista, debido al sustancial antagonismo entre capital y trabajo asalariado, que es efecto y expresión de la naturaleza misma del "intercambio desigual" entre capital y trabajo, a su vez resultado del carácter de "mercancía" de la fuerza-trabajo. Esta tesis de la contradicción intrínseca del ca-

pitalismo implica consecuentemente que está destinada necesariamente a resolverse en la abolición del trabajo asalariado y, por consiguiente, en la disolución catastrófica del modo de producción capitalista. La tesis de la contradicción también implica que el Estado de derecho liberal o social es, en su origen, un producto necesario de tal contradicción-antagonismo y es en su función una actividad incapaz e impotente de resolver una contradicción que le precede y lo predetermina. Esta tesis, que no puede renunciar a la idea de una gran crisis orgánica o sistémica de origen y fundamento económico, en razón de la contradicción intrínseca del sistema económico capitalista, se encuentra de frente el hecho innegable contemporáneo de que la crisis del capitalismo o, mejor dicho al plural, las crisis del capitalismo no conducen a una crisis resolutoria o definitiva, a una solución final y universal; al hecho de que el capitalismo vive de crisis y no muere por crisis.

Si esta tesis de la inevitabilidad de una gran crisis económica resolutoria, de carácter histórico epocal, no quiere convertirse en una afirmación de principio de filosofía de la historia, en el sentido peyorativo de proposición genérica e indeterminada o bien en un principio de esperanza o utopía, no le queda más que una reconceptualización más específica y determinada de la crisis, es decir, no le queda más que dar inicio a la tarea nada fácil de reconducir toda la difusa y heterogénea fenomenología contemporánea de la crisis a indicadores o factores unívocos que permitan explicar y prever el efecto disolvente de la patología o crisis del funcionamiento capitalista y pronosticar realistamente la "solución" de la crisis. No otro fue el comportamiento científico de Marx que recondujo analíticamente toda la fenomenología sociopolítica de la crisis (lucha de clases) a indicadores-factores de naturaleza económica, que culminaban en el pronóstico del descenso o caída tendencial de la tasa de ganancia. Ahora bien, esta teoría económica de la crisis, sobre todo el carácter catastrófico y epocal, resulta bastante simple ante la complejidad de la fenomenología contemporánea. Aunque es indudable y verdadera la tesis de la contradicción insoluble entre capital y trabajo, resulta imposible "deducir" de ella, a secas, un pronóstico determinado del curso y desemboque de la crisis en términos de solución final (G.E. Rusconi). Más aún, toda la historia contemporánea del Estado social de derecho muestra la capacidad de resolver esta contradicción sin llegar a crisis de sistema, o sea, muestra que la contradicción no se vierte sin más en su autosolución final o cambio social histórico. Desde este punto de vista, se muestra que la dialéctica de la contradicción de la sociedad civil productiva como movimiento de racionalización de la historia-social no sólo no sucede por sí misma y dentro de sí misma, sino muestra además, sin duda, que la esfera jurídico-política se ha convertido en agente de racionalización, en la medida que ha ido logrando, precisamente por el Estado social, una regulación y solución institucionalizada y administrativa de los conflictos interclasistas o sociales. Se asiste, pues, a una racionalidad limitada o relativa y además incremental del Estado en la solución de la conflictiva social. Y esto muestra, por último, que el fascinante programa teórico-práctico de Marx de una articulación

entre ciencia y sociedad, entre "crítica de la economía política" y "comunismo", por más que nos duela aceptarlo, necesita más mediaciones y reajustes de los previstos en el siglo XIX, debido a la complejidad institucional de la sociedad del presente siglo.

Al weberianismo: la posibilidad de racionalizar la historia social desde lo estatal jurídico-administrativo se basa teóricamente en la idea de que es posible para la sociedad en su conjunto y para los actores sociales individuales calcular de antemano el alcance de sus fines deseados sólo a condición de que exista, por un lado, una normatividad homogénea universal y una coactividad centralizada monopólica y, por el otro, todo un conjunto de concededores y expertos en la administración óptima de los recursos sociales disponibles de cara a los fines socialmente perseguidos. Es decir, para Weber racionalizar significa una doble tarea; la primera consiste en la remoción-solución institucional del conflicto social mediante la homogeneización jurídica de la acción social y la subordinación universal a una unidad central de mando y coacción; la segunda en la promoción con base científico-tecnológica de todos los recursos materiales y humanos para la consecución de fines. Aunque Weber sabe muy bien que los medios usados y los fines sociales perseguidos, convertidos en jurídicamente normativos y garantizados por la coacción monopólica, son los que resultan de los actores sociales triunfantes en la lucha social, no destaca teóricamente esa incongruencia estructural propia del intercambio desigual entre capital y fuerza de trabajo, que es la raíz permanente del origen y desarrollo de los conflictos sociales en la sociedad capitalista estatalizada. Ahora bien, es esta matriz estructural del conflicto lo que impide en principio una racionalización acabada de la historia social. Si su mérito consiste en haber reconocido la capacidad racionalizadora del Estado de derecho en la sociedad civil productiva, su inconsistencia se centra en el desconocimiento o débil énfasis en la contradicción capital-trabajo de la sociedad capitalista. Por este hecho, habrá siempre un déficit de racionalidad permanente, incapaz de ser cancelado por la sola vía legal-burocrática.

Otro hecho del Estado contemporáneo que hace zozobrar el análisis de Weber respecto a sus potencialidades de racionalización social consiste en que otra condición clave, a saber, la funcionalización de la razón a la vida, que se expresa concretamente en la subordinación del funcionario al líder político, no encuentra ya cabal cumplimiento en el Estado social. Justamente este Estado, por sus funciones sociales asumidas para resolver el conflicto social, está obligado no sólo a expandir cuantitativamente el cuerpo de funcionarios profesionalizados sino a subordinar progresivamente los políticos a éstos. Lo anterior se ve claramente en lo que hoy se llama demasiado drásticamente "ingobernabilidad" del Estado contemporáneo, es decir, el hecho de que se asiste a una desproporción creciente entre las demandas sociales dirigidas al sistema político, que son movilizadas y orquestadas por los líderes políticos y sindicales, para poder sobrevivir en la competencia entre partidos y organizaciones civiles, por un lado, y las disponibilidades de recursos del sistema

político para poder responderlas puntualmente, por el otro. Este desequilibrio entre la demanda social o la vida política y los recursos o las prestaciones administrativas trae como consecuencia, entre otras, el que cada vez más en las sociedades avanzadas se exige alternativa o combinadamente una reducción de la demanda social por vía administrativa. Ambas salidas conducen claramente a una tendencial pérdida de fuerza del político de carrera a favor del funcionario científico. Esta situación inevitable dentro de un Estado social asistencial hace crecer la conciencia dentro de la ciudadanía de que los planes de gobierno y las plataformas electorales de los líderes de partido, es decir, el mundo de los fines y los valores, quedan siempre puntualmente incumplidos y traicionados, mientras el mundo de los medios y procedimientos, tan criticados por los partidos en sus campañas, a saber, las medidas de política presupuestaria, fiscal y de servicios, con sus correspondientes normas jurídicas-necesarias para alcanzar los fines programáticos de los políticos, terminan por ser intocables y soberanos. Es precisamente esta indispensable "tecnocracia ilustrada" para el político, sin la cual aumenta aún más su incongruencia ante sus electores, la que deja ya en claro cuán avanzados estemos por el camino hacia "la jaula de hierro" y cómo reconozcamos la superioridad de los medios sobre los fines y la primordialidad de la racionalidad científico-tecnológica sobre la racionalidad valorativa-emanipatoria.

Desde esta situación, los pronunciamientos y las invocaciones de Weber sobre "la cuestión del liderazgo" tienen sólo el sonido del deseo y de la nostalgia por líderes culturales aglutinadores de la vida y de la conciencia de las masas, capaces de proyectar valores y fines sociales, y a los que la burocracia se someta incondicionalmente. Weber ignora que esta reanimación de la vida, antes de su extinción, no tiene raíces voluntaristas, sino condiciones muy reales y materiales. Ignora que para que la vida refluya de nuevo y, por ende, la política, se necesitaría un recudrecimiento del conflicto social, cercano a una "crisis orgánica", pero, para bien o para mal, tal crisis no es tan viable en las sociedades capitalistas maduras. Es, en cambio, más probable su reinstitucionalización jurídica y su control administrativo. En conclusión, se percibe claramente que la sociología política clásica en asuntos muy centrales tiene en su partitura teórica la señal de un "da capo". Ni la racionalidad histórica que se alcanza dialécticamente por las contradicciones de la producción capitalista, ni la racionalidad que se logra por la calculabilidad jurídico-burocrática del Estado cumplen satisfactoriamente con su programa teórico-científico y su programa práctico-político. Ni los conflictos de clases llegan al puerto de una nueva historia social, ni la norma coactiva y la administración del bienestar disminuyen la conflictiva social. Esta sigue presente a lo largo y a lo ancho de la sociedad y la permanencia del conflicto significa positivamente existencia de la vitalidad y de la política, significa que la vida social sigue fluyendo y tras ella, queriendo apresarla, la razón en su uso teórico y práctico. Reconocerlo no es catastrofismo teórico o resignación política, es motivo para el pensar y para la cabal asunción de la responsabilidad política.

### III. ESTADO SOCIAL Y ADMINISTRACION PUBLICA

#### 1. Del Estado liberal al Estado social

La distinción entre el ámbito de lo público y de lo privado, distinción propia de las sociedades burguesas capitalistas organizadas en Estado (ordenamiento jurídico universal de libertades y sometimiento universal a un monopolio coactivo legítimo como principios de estructuración de la sociedad), ha ido tomando en este siglo una nueva connotación. "Lo público" tiende a identificarse con "lo social" en su conjunto y "la realización de lo social" se vincula a lo estatal o, si se quiere, a lo gubernamental; identificando, en cambio, "lo privado" con lo puramente psicológico personal o interpersonal y, sobre todo, con las actividades económicas de carácter exclusivamente capitalista, es decir, interesadas exclusivamente en el aumento de la rentabilidad privada e indiferentes a las patologías sociales por ellas provocadas.

Este desplazamiento de la connotación público/privado ha sido posible en razón (y tiene su lugar dentro de) del desplazamiento vivido por el mismo Estado durante este siglo: el paso del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho. Del decimonónico Estado liberal de derecho, muy atinadamente definido por Marx como "superestructural", en la medida que era sólo o ante todo una ampliación de la sociedad civil, se ha pasado a un Estado social de derecho, en el que paradójicamente se revierte el movimiento, al existir (y poder existir) la sociedad civil sólo como Estado ampliado. El primer tipo de Estado no era sino la ampliación (ordenamiento jurídico) de la sociedad civil de mercado entre individuos privados *formalmente* libres e iguales y su condición externa de reproducción o realización (monopolio coactivo contra infractores internos o amenazas externas). El nuevo tipo de Estado, en cambio, es una ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal dentro de la sociedad civil de mercado con el fin de lograr su regulación

y equilibrio, mediante un conjunto de medidas tendientes a la progresiva creación de un mercado entre privados que sean cada vez más sustancialmente libres e iguales.

Si el primer tipo de Estado era sólo una condición externa (mero ordenamiento jurídico de las libertades universalmente iguales ya preexistentes y legítimas en la sociedad civil) y una condición de emergencia (mero momento coactivo para eventuales casos de infracción) de la realización de la sociedad en cuanto tal o en su conjunto, esto se debe sólo o sobre todo a que la primera sociedad civil burguesa-capitalista se constituyó y se afirmó, en primer lugar, con base en un inusitado desarrollo de las fuerzas productivas (ciencia y tecnología) y, en segundo lugar, con base en el "principio de reciprocidad" o "principio del intercambio equivalente", principio propio y estructural de una sociedad civil constituida como mercado entre libres e iguales. Si lo primero aumentaba la productividad del trabajo, garantía principal de toda reproducción y vida social, lo segundo presentaba y constituía a la nueva sociedad burguesa como una sociedad caracterizada por la equivalencia y la reciprocidad en sus intercambios. Por un lado, se trataba de una sociedad con aumento creciente de su riqueza disponible; por el otro, de una sociedad emancipada y neutralizadora de todo poder (a diferencia del antiguo régimen). Se trataba, por ende, de una sociedad que se entendía y constituía como mera relación de producción y no de dominación social. Desde esta perspectiva, la sociedad civil burguesa se autointerpretaba y presentaba dotada de la capacidad de realizarse como sociedad, tanto por su capacidad de producirse y reproducirse en términos cuantitativos y cualitativos, debido al aumento de su productividad y riqueza, como por su capacidad de remover el conflicto social (ligado a la desigual participación de la riqueza producida y disponible), debido al principio de equivalencia y reciprocidad en las relaciones de producción e intercambio. En suma, la sociedad civil en su conjunto se presentaba y planteaba como *autónoma, autorregulable*, en relación directa con su pretendida capacidad de cancelar o marginar el poder-conflicto social. Desde esta tesis de una entera autoregulación y autorealización de la sociedad civil burguesa-capitalista, resulta obvio que el Estado, el Estado liberal de derecho, no era ni podía ser más que una condición externa y de emergencia para la realización de la sociedad en cuanto tal. Lasalle lo formuló claramente con la metáfora del Estado *veilleur de nuit*, Estado gendarme, El Estado abstencionista del *laissez faire*.

Ahora bien, después del derrumbe teórico (la contundente tesis marxista del "intercambio desigual" entre capital y fuerza de trabajo) y del derrumbe práctico-histórico (los hechos de las grandes crisis económicas y de los conflictos de clases) del supuesto de una sociedad civil dotada de la real capacidad de autoregulación y autorealización, el Estado ha pasado a ser la causa interna y fundamental de la realización de la sociedad en cuanto tal o en su conjunto. O, si se quiere, se ha convertido en la condición intrínseca y estructural, *sine qua non*, de la realización de la sociedad: del Estado como sociedad civil ampliada a la sociedad civil como Estado ampliado.

Este Estado social de derecho, comúnmente llamado “benefactor”, “asistencial”, ya no es el mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres e iguales. Al contrario, en cuanto se ha vuelto la condición fundamental de realización de la sociedad, es, además, de ordenamiento jurídico-coactivo, *organización y administración de la sociedad*. Si la sociedad civil ya no puede por sí misma auto-organizarse y administrarse, es decir, integrarse, estabilizarse y autoregularse sobre la única base del trabajo social formalmente libre o de sus solas relaciones de producción, se hace necesario entonces (en el caso de imposibilidad política o indeseabilidad ideológica de cambio y transición hacia otra organización social: sociedad socialista) una organización, administración y regulación de la sociedad civil productiva desde fuera de la misma sociedad civil, es decir, desde el Estado (régimen-gobierno). A partir de este hecho, el Estado ya no es sólo la organización jurídica-coactiva de las relaciones de producción o del trabajo social (ya no es sólo “superestructural”), dotadas en sí mismas de capacidad de ordenamiento social y de legitimación social “pre-estatal” (debido al crecimiento de la productividad-riqueza y al principio de reciprocidad equivalente en el mercado de libres e iguales), sino el Estado es ya *la misma organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social*, por lo que estas relaciones de producción se institucionalizan, legitiman y operan socialmente sólo por la presencia sistemática del Estado. Esto significa que las relaciones de producción se re-politizan y, en este sentido, se deja atrás la vieja sociedad civil y política liberal, caracterizadas por la despolitización de lo social, de las relaciones sociales entendidas como puras relaciones de producción e intercambio igualitario, neutrales respecto del poder y neutralizadoras de todo poder.

## 2. Estado social y administración pública

El Estado social de derecho como organización y administración de la sociedad civil es el lugar donde acontece y se constituye *el hecho de la administración pública* como tal (por tanto, también el objeto de estudio de la ciencia-disciplina de la administración pública), así como el hecho del desplazamiento de la connotación de “lo público” a “lo social”, en oposición a la connotación, propia del Estado liberal de derecho, de “lo social” como “lo privado”, como relaciones libres e iguales entre privados. En efecto, no hay necesidad de administración pública bajo el supuesto teórico (y éxito práctico) de una autorrealización o autorregulación de la sociedad en cuanto asociación productiva de mercado entre privados. Bajo este supuesto la administración sólo tendría su lugar dentro de la organización —empresa privada, como históricamente sucedió y se desarrolló (nacimiento y desarrollo de la administración y de las disciplinas administrativas dentro y en función de las organizaciones capitalistas privadas). Contra-prueba es el tipo de funcionario público que existió en el Estado liberal, reducido sólo a personal jurídico (jueces y sus empleados), a personal militar y policiaco, a personal hacendario-fiscal y de registro civil.



Sólo la crisis del supuesto de la autoregulación de la sociedad civil de privados replanteó y replantea históricamente la necesidad social de organización y administración de la sociedad civil en clave no privada sino pública, en clave no civil sino estatal. Fracasada la autorealización de la sociedad civil desde el supuesto de la capacidad de autorregulación del mercado entre privados, se tuvo y se tiene históricamente que afrontar la realización de la sociedad desde una perspectiva "post-privada", a la luz de la prioridad y de la primordialidad de la producción y la reproducción de la sociedad en cuanto tal o en su conjunto (prioridad y primordialidad de objetivos y metas sociales). Y, por esto mismo, se debe afrontar con protagonistas no representantes de intereses privados exclusivos, sino de intereses públicos-sociales.

Este tipo de Estado organizador y administrador de la sociedad civil no es "post-privado" en el sentido estricto de colectivo o socialista, entendido en su sentido noble o en su sentido peyorativo, sino en el sentido de subsunción y funcionalización de la perspectiva privada-civil dentro de la perspectiva pública-socioestatal: en el sentido de *Aufhebung* hegeliana (negación-conservación-superación). Su tendencia es tener firme y hasta potenciar en términos reales, sustanciales, no sólo formales, las libertades políticas y las garantías individuales igualitarias, restringiendo o regulando crecientemente las libertades económicas que sean de corte y alcance privado exclusivo y excluyente o que generen conflictos sociales de alto riesgo. Se conserva lo irrenunciable de la privacidad moderna, irreversiblemente ligada al temavalor occidental de la dignidad humana, y se niegan o remueven las patologías sociales derivadas de ciertas y todavía frecuentes dimensiones de la acción y de la intencionalidad cerradamente privadas, buscando una síntesis superior de organización y vida social: de la sociedad civil prepolítica a la sociedad política.

Ahora bien, si desde el punto de vista del Estado como ordenamiento jurídico universal ha ido surgiendo y consolidándose una esfera cuya normatividad jurídica ha comenzado a poner en crisis el carácter del derecho privado (sin que llegue aún a ser derecho público), precisamente el *derecho social* naciente (derechos del trabajo, salud, vivienda, educación...), desde el punto de vista del Estado como organizador y administrador de la sociedad ha ido surgiendo y se ha consolidado definitivamente todo un cuerpo, cuantitativamente numeroso y cualitativamente complejo, de administradores o funcionarios públicos con tareas de planificación, de control y de equilibrio del ciclo económico, con tareas tendientes a la indemnización o compensación de los grupos sociales económicamente débiles y afectados vitalmente por coyunturas económicas negativas, con tareas de garantía y expansión de los servicios públicos y hasta de inducción de cambios sociales...

Por lo anterior, opino que todo estudio de la administración pública debe ubicarse y enclavarse dentro del Estado social de derecho y su correspondiente conceptua-

lización. No hay administración pública sin un Estado que se ha transformado en la organización y la administración de la sociedad civil (de las relaciones de producción capitalista), toda vez que ésta se ha demostrado teórica y prácticamente incapaz de realizarse como sociedad y de marginar por sí misma el conflicto social disolutorio de la sociedad.

Ahora bien, si la conceptualización teórica de la administración pública depende de la previa conceptualización teórica del Estado social, hay que reconocer que no poseemos aún, hecho típico de la sociología y de la ciencia política, una confiable acumulación crítica de conocimientos que nos permita contar con una teoría homogénea, colectivamente compartida, sobre el Estado y el Estado social. Hoy en día enfrentamos el Estado social de derecho y de administración social o a) desde la perspectiva de una teoría crítica de la sociedad y del Estado, que se remonta a Marx, o b) desde la perspectiva de una teoría del Estado, que lo conceptualiza como agente racionalizador de la sociedad, hoy renovada como "teoría general de sistemas", que se remonta a Weber, o bien c) desde la perspectiva de las llamadas "teorías neoconservadoras", que se remiten a las tesis del liberalismo clásico. Encontramos también formidables y sugerentes esfuerzos teóricos procedentes de la *Neue Linke* alemana, con Jurgen Habermas a la cabeza, y de la izquierda crítica italiana, con exponentes importantes como G.E. Rusconi, G. Marramao, A. Pizzorno, C. Donolo...

No es nada fácil, en México y en ningún lugar, destacar y defender alguna de estas teorías madres con sus numerosísimas variantes y escuelas. Y si a nivel de enseñanza universitaria es fácil resolver la cuestión teórico-metodológica, optando por razones de formación, de erudición y hasta de honestidad por un pluralismo en su presentación y exposición, ya a nivel de investigación y producción científica se requiere necesariamente contar con y, en consecuencia, optar por instrumentos unívocos de conceptualización y de producción de proposiciones, es decir, con un solo aparato teórico-metodológico.

En principio, las cuestiones de fondo discriminantes están ligadas a las respuestas que se den a los siguientes temas-problemas: a) si la sociedad civil de mercado entre privados formalmente libres e iguales (las relaciones de producción capitalistas) sea o no capaz por sí misma de reproducirse y realizarse, es decir, de aumentar continuamente su riqueza socialmente disponible (la productividad de su trabajo social, el desarrollo de fuerzas productivas bajo sus relaciones de producción dadas) y marginar, por ende, el conflicto social disolutorio; b) Si, excluida esta capacidad, el Estado sea capaz o no de racionalizar la sociedad, de organizarla y administrarla para fines de su reproducción y realización. O bien, si el Estado sea sólo un momento y una parte constitutiva de esa sociedad civil (relaciones de producción) y, por ende, posea también una estructural incapacidad de racionalizarla; c) Si, por esto mismo, la crisis intrínseca de la sociedad civil capitalista y, por ende, de su Estado

liberal o de su Estado administrador lleve a una crisis de sistema social global, de alcance histórico y epocal, dando paso a una nueva formación sociopolítica de estructuración diversa, en la que por su estructura se logra la realización creciente de la sociedad, su auto-administración racional.

En realidad, con excepción de los neoconservadores, todos están de acuerdo, por diversas razones, en no aceptar la capacidad de autoregulación y autorealización de una sociedad civil de relaciones de producción capitalistas, dejada sólo a sí misma. Sin embargo, con respecto a las posibilidades de racionalización de la sociedad por parte del Estado de derecho y de administración social, dentro del cual se inserta el hecho de la administración pública, no hay acuerdo. El problema capital, parteaguas en este tema, es en rigor la conceptualización teórica de "la crisis" o "defecto de construcción" (C. Offe) del capitalismo, más precisamente, la conceptualización del lugar y de las causas de las crisis, así como la de su alcance y magnitud. Y, en conexión con esto, dada la activa inserción del Estado en las relaciones de producción, la definición de la capacidad, del ámbito de capacidad y de las modalidades por parte del Estado para evadir la crisis y para realizar la sociedad, reactivando la productividad del trabajo y el aumento de la riqueza social ("integración sistémica" del sistema de producción) y resolviendo en plazos el conflicto social ("integración social" de las clases y grupos sociales).

Según las variantes de respuesta que se den a estos problemas y a todo su conjunto de sub-problemas se va configurando, respecto del fenómeno administración pública, una *teoría negativa-crítica* de la administración pública o una *teoría positiva* de la misma, que no necesariamente significa conservadora o ideológica.

### 3. La teoría crítica de la administración pública

La teoría crítica, independientemente de sus diversas escuelas, no puede sino terminar en proposiciones que ponen de relieve el carácter intrínsecamente contradictorio de la administración pública en el Estado social, es decir, el carácter estructuralmente *no administrativo* de toda administración estatal de una sociedad que fundamentalmente no ha dejado de ser capitalista: ingobernabilidad, inadministrabilidad. Por ende, todo concepto positivo, de la administración pública de lo social, desde esta perspectiva teórica, no es sino abstracto o, peor aún, ideológico, en la medida que no posee ni puede poseer un referente concreto o empírico en la sociedad civil capitalista. Razón por la cual, este concepto, para que pueda ser verdadero, "concreto histórico-pensado", ajustado a su realidad correspondiente, debe (dialécticamente) mediar en práctica, en práctica social y política, dirigida al cambio de la estructura productiva de la sociedad civil capitalista existente, de manera que, entonces y sólo entonces, pueda alcanzar su verdad, al lograr tener ya un referente social administrable y regulable: primero, como materia de administración pública

(“Estado de transición”) y, después, como pura auto-administración social (Extinción del Estado, sociedad comunista).

Esta teoría tiene no sólo el mérito de dismantelar como ideológicas y/o falsas las proposiciones de otras teorías, sino también ha demostrado y denfuestra su productividad teórica, explicativa, en el estudio del fenómeno de la administración pública. Sus límites prácticos radican en su incapacidad de formar administradores públicos profesionales (con vocación y con buena conciencia), substituyéndolos por investigadores que no participan en el ejercicio administrativo público o por hombres políticos. Pero, sobre todo, dicho más teóricamente, su limitación radica en una subestimación por principio de las capacidades racionalizadoras del Estado y, en íntima conexión con esto, en una sobre-estimación de la crisis y del conflicto social, pensado clásicamente desde el supuesto (dialéctico) de crisis socioeconómica global, catastrófica, y de magnitud epocal, histórica. Ahora bien, justamente lo que ha mostrado y muestra el Estado de derecho y de administración social es su capacidad relativa e incremental (propia de toda toma de decisiones que enfrenta dilemas y opciones) de racionalización y realización de la sociedad mediante sus intervenciones en el sistema económico y social. Justamente lo que muestra el Estado contemporáneo de las sociedades capitalistas contemporáneas es su capacidad de lograr que la sociedad funcione productivamente y de integrar socialmente, con crisis y a pesar de la crisis: su capacidad de “administrar la crisis”. “¿Y si en cambio partimos de la hipótesis que las crisis, las crisis de legitimación y las patologías vitales no son factores de agotamiento y extinción, sino modos fisiológicos de funcionamiento del sistema? Muchos de los análisis de la izquierda seguirían siendo válidos en sus términos fácticos, pero se les quitaría el terreno teórico en el que se fundan” (G.E. Rusconi).

En verdad, el desafío teórico para una teoría crítica de la administración pública es pensar en serio la estructura y funcionamiento del Estado social, con particular atención a sus mecanismos (normalmente corporativos o “corporatistas”) de estabilización y expansión del sistema productivo y de integración y pacificación social. La crisis de la sociedad civil capitalista no lleva ya a desenlaces explosivos, catastróficos, epocalmente significativos. No se constituye ya como crisis global de sistema, gracias a la complejidad, elasticidad y creatividad en aumento del sistema económico y gracias a la capacidad del sistema político de absorber y compensar los daños sociales que de las crisis se derivan; gracias, en suma, al Estado organizador, administrador y reglamentador de la sociedad civil capitalista. La invocación inmediata de la proposición básica e irrefutable del carácter de mercancía de la fuerza trabajo y de su intercambio desigual con el capital, del que se desprende la crisis económica de valorización y el conflicto social de clases, debe recordar que hoy este fenómeno sucede y es históricamente mediado por dentro de la estructura y del funcionamiento del Estado social administrador que, precisamente por su carácter social y administrativo, muestra a su vez, irrefutablemente, una capacidad racionalizadora progresiva e incremental de la producción económica y de la vida social.

En mi opinión, este es el punto crucial para la teoría crítica de la administración pública (crítica de la economía política de la administración), particularmente para algunos de sus exponentes mexicanos. Mientras la teoría crítica siga ligada directa e incondicionalmente al principio clásico de que la sociedad civil capitalista está signada por una crisis estructural en su crecimiento económico (crisis de acumulación y realización del capital), que se transforma directamente en crisis total del sistema social y que arrastra consigo al Estado, tanto liberal como administrador, es decir, mientras la teoría crítica no conceptualice "*post-económicamente*" la crisis, es muy fundado pensar que sus proposiciones explicativas y pronosticadoras no son históricamente determinadas, científicas en sentido estricto, sino proposiciones de principio, genéricas o de altísimo grado de abstracción, que en los intelectuales menos advertidos se vuelven afines, muy afines, a tesis de filosofía de la historia (dicho en términos peyorativos) o a meros pronunciamientos ideológico-políticos. Justamente, el Estado social administrador, plenamente incorporado al proceso de la producción y de la circulación económica, al mismo tiempo que protagonista de todo un conjunto de prestaciones socioeconómicas compensatorias (sobre todo dirigidas a los grupos sociales más débiles), muestra cuando menos si no la extinción absoluta de la crisis, sí el hecho de que ya no se da un *continuum* entre las crisis económicas de la producción capitalista y la crisis universal del sistema social. Esta idea de la crisis con efectos negativos multiplicadores sobre todo el sistema social, por tanto, crisis que incluye y arrastra consigo al Estado, tanto liberal como social-administrativo, se articula lógicamente con un concepto confesado o inconfesado del Estado en términos economicistas e instrumentalistas. El Estado social, en cambio, constituye hoy un reto teórico a este concepto "catastrofista" de crisis económica y a este concepto instrumental-economicista del Estado.

Ambos conceptos, si no se transforman en "conceptos históricos" que sinteticen en su contenido la multiplicidad y la complejidad de las transformaciones y de las nuevas relaciones y componentes de la sociedad y del Estado capitalista contemporáneos, corren el peligro de volverse meros "primeros principios" o conceptos genéricos sin ninguna productividad científica, es decir, sin la capacidad de interpretar, explicar y prever, mediante proposiciones concretas, la dinámica de la actual sociedad. Si el concepto de crisis sigue permaneciendo colgado del purísimo techo abstracto del intercambio desigual entre capital y fuerza-trabajo con su cortejo de consecuencias catastróficas, y no da paso a ulteriores mediaciones y desagregaciones conceptuales que recojan las modalidades y los procesos históricos mediante los cuales se realiza hoy en día el intercambio, el mercado económico, y que, al recogerlos, identifiquen los puntos críticos y sus efectos económicos y sociales disolventes, entonces tal concepto de crisis o bien a) vale sólo en términos inmediatos para la vieja sociedad liberal y de su Estado, cuyo principio de organización era precisamente una relación entre trabajo asalariado y capital de carácter libre (sin reglamentación estatal) e inmediato (sin la planificación e intervención de las organizaciones

de masa y de los funcionarios públicos), o bien b) vale sólo a nivel de principio general o de "concepto estructural", sin la capacidad de desplazarse y ubicarse en el nivel de la historia concreta de las nuevas relaciones entre trabajo asalariado y capital, es decir, vale como "concepto estructural" pero no como "concepto histórico" o, si se quiere, provoca una improductiva escisión de los niveles de análisis, lo que significa, cuando menos, una incompreensión del método histórico-material.

"El concepto de crisis, para ser eficaz, debe saber remitir la vasta fenomenología de la crisis a indicadores unívocos, gracias a los cuales sea posible medir el efecto disolvente de las patologías del funcionamiento y, por consiguiente, formular hipótesis acerca de una 'solución' de la crisis (en el sentido de restablecimiento del *status quo* o de un nuevo nivel de funcionamiento). Así fue el modelo de crisis inscrito en la crítica de Marx al sistema capitalista clásico. Aunque la fenomenología de la crisis era bastante articulada, sus indicadores eran de naturaleza claramente económica, que culminaban en la caída tendencial de la tasa de ganancia, y la raíz última se ubicaba en el antagonismo entre trabajo asalariado y capital... Las teorías de izquierda de nuestros días, con alguna excepción, son más cautas en determinar o reformular 'las leyes de movimiento' según el significado marxista. Sin embargo, mantienen aún la contradicción insoluble entre trabajo y capital. Esta certeza de principio cambia, empero, su función respecto a la que jugó en la construcción de Marx o en las variantes sucesivas del marxismo. Ahora bien, siendo ya imposible 'deducir' de la construcción marxista un pronóstico científico del curso económico de la crisis, entonces la teoría del antagonismo entre capital y trabajo se vuelve un simple testimonio del 'error de construcción de la sociedad burguesa'" (G.E. Rusconi).

No se trata de tapar con un dedo el inmenso cielo del Estado y de la sociedad capitalistas, por más "post-industrial" que sean, sino de invitar a la teoría crítica y a sus exponentes mexicanos, frecuentemente aferrados de manera inmediata a los conceptos críticos de la economía política, a que descodifiquen autocriticamente su discurso, a que desagreguen y complejicen (mediación concreto-abstracto-concreto) sus categorías, para determinarlas históricamente y para enriquecerlas en su capacidad explicativa de diagnóstico y pronóstico. Cuando menos, hay que recordarles que la existencia del Estado social administrador es un desafío teórico, porque es histórico y práctico. Su fenomenología específica debe ser explicada por la teoría y no sólo ser convertida apriorísticamente en un caso o espécimen contingente de la teoría ya asumida como verdadera sin más.

Estamos ante transformaciones cuantitativas y cualitativas, diversas a la del capitalismo y del Estado liberal decimonónico. Sin duda, éstos son la persistente situación de antagonismo entre trabajo asalariado y capital, la función determinante del Estado y de su aparato institucional y administrativo no sólo en la solución sino en

la *constitución* de las nuevas formas contemporáneas que asume el antagonismo de las clases, el potencial de nuevos sujetos sociales y políticos (pre y post capitalistas-estatales), indefinibles en los términos clásicos del gran sujeto histórico proletario... Dicho en términos más abstractos, estamos ante los nuevos hechos de las organizaciones de masas, de la vinculación indisoluble de la ciencia y la tecnología con la producción económica y de la estatización de la sociedad vía derecho social y vía administración social. Ya no hay sin más una libre e inmediata relación entre capital y fuerza-trabajo, que sea externa al ámbito político o independiente de él; las excepciones eventuales son marginales e insignificantes para el sistema productivo y social en su conjunto. Hoy esta relación tiende cada vez más a ser regulada y reglamentada estatalmente, así como a ser mediada políticamente a través de las negociaciones entre asociaciones patronales, sindicatos, partidos y cuerpos de funcionarios públicos, negociaciones que giran simultáneamente en torno a asuntos cada vez más especializados, por un lado, y cada vez más estudiados y resueltos a la luz del desarrollo y del equilibrio *general* de la sociedad de acuerdo a plazos. Justamente la institucionalización formal-jurídica o informal-fáctica del "mercado económico" como momento y parte de un más amplio "mercado político", protagonizado por los líderes políticos y los funcionarios científicos del "triángulo de hierro" (Estado, organizaciones obreras y organizaciones patronales), ha sido la nueva condición histórica clave para una racionalización relativa e incremental de la sociedad, entendida la racionalización como aumento de la riqueza social (valorización del capital) y disminución del conflicto social, como "integración sistémica" e "integración social" (en términos relativos y no absolutos). Esta nueva estructura, la de un capitalismo políticamente fundado y estatalmente regulado-administrado no liquida el carácter fundamentalmente capitalista, pero si el carácter total y directamente capitalista del Estado (la concepción instrumental-economicista) y, por ende, esa idea axiomática de una catastrófica crisis de sistema de base económica.

#### 4. La teoría positiva de la administración pública

La teoría positiva de la administración pública, en el sentido de su conceptualización como agente racionalizador de la sociedad (incrementador de la riqueza socialmente disponible y marginador del conflicto social), tiene su origen en Max Weber, que ante sus ojos no tiene el viejo capitalismo liberal con su Estado-apéndice jurídico-represivo, sino al Estado contemporáneo social y administrador. Weber fue el primer pensador de la política contemporánea. A diferencia de Marx, que con toda razón, dada la situación del Estado liberal ausentista, estudia "la anatomía" de la sociedad civil del capitalismo competitivo, para ahí fincar sus diagnósticos y pronósticos globales, Weber ve la política contemporánea, el Estado postliberal, caracterizado y animado por su presencia y participación activa en la producción económica y en la vida social, por una socialización política extendida a lo largo y ancho de la sociedad, por su activismo organizado de masas y, con base en estos hechos, por su inexorable burocratización. Al Marx "anatómico" que resalta el *mercado económico*

y su intercambio desigual y, por consiguiente, eleva como tema y categoría central el *conflicto de clases*. Weber, desde otra realidad (y desde otra óptica ideológica), le responde elevando como tema central la *democracia de masas* y, por ende, el *mercado político*. Su pareja conceptual principal es la socialización política (organización de masas) vs. burocracia estatal, en lugar del par marxista capital vs. fuerza de trabajo.

En la nueva escena estatal ha irrumpido la masa, las grandes organizaciones de masa gremiales y políticas, asociaciones patronales, sindicatos, partidos. Ya no se trata de los pequeños "partidos de notables" o "clubes políticos" de ámbito local o regional con mera finalidad electoral ni tampoco de los pequeños movimientos espontáneos reivindicativos de trabajadores de una empresa particular. La universalización del capitalismo ha traído como efecto la universalización del conflicto de clases. Y este hecho, ligado a las crisis del capitalismo competitivo, ha obligado al Estado a salir de su puro cielo jurídico-policíaco y a encarnarse activamente en la tierra viva de los procesos económicos y sociales para regularlos, desarrollarlos y pacificarlos. Esta "socialización política" generalizada, contraparte de la necesaria estatización de la sociedad civil capitalista, convierte al Estado no sólo en una tierra de conquista para las fuerzas sociales políticamente organizadas, sino sobre todo convierte al Estado en el lugar del *gobierno de la contradicción*, que no puede resolverla (por razones materiales de su vinculación a la producción social capitalista y por razones políticas de casi equilibrio entre las fuerzas políticas de las organizaciones de masa), pero tampoco neutralizarla, es decir, en el lugar del mercado político, del compromiso, la negociación y la compatibilización de las organizaciones de masa con intereses opuestos. La irrupción del Estado en la sociedad civil y, a la par, la irrupción de la sociedad civil en el Estado vía organizaciones de masa entre sí antagónicas y contradictorias, ponen al centro del debate no la cuestión de la revolución, sino la cuestión de la democracia, de la participación, en breve y en rigor, la cuestión de la política. Ya no puede ser la cuestión de la revolución y del "garantismo revolucionario", fundado en la inevitable crisis de la acumulación y de la realización del capital, pensado en sí mismo y dejado a sí mismo, dado que, además de los evidentes cambios en la composición del capital con base en las innovaciones científico-tecnológicas, se asiste a la organización, planificación y reglamentación del capital por parte del Estado, lo cual permite resolver relativamente la crisis e impedir su conversión en crisis global catastrófica. La cuestión es, en cambio, la cuestión de la participación política, entendida como una condición vital para impedir que la necesaria tarea de racionalización de la sociedad por parte del Estado (a saber, la tarea de integración del sistema productivo para el crecimiento económico redistribuible y la tarea de integración sociopolítica para la disminución del conflicto social), tarea llevada a cabo por la administración pública, remate en una pasiva e incondicional absorción de la sociedad dentro de una dirección burocrática autonomizada: "La jaula de hierro". Se trata, en suma, de la cuestión de la democracia de



masas vs. burocracia estatal: ¿cómo lograr que la socialización política de masas, originada por los conflictos de clases derivados fundamentalmente de la producción capitalista y de su crisis y necesitada de la burocracia estatal para poder superar la crisis y el conflicto catastrófico, no quede totalmente subordinada e integrada a la ineludible instancia de la dirección burocrática? ¿Cómo salvar la política?

Este binomio conceptual de Weber, "socialización política" y "administración estatal", eje de su conceptualización teórica original, tiene su raíz en la transformación de la sociedad y del Estado capitalista, que él ve ejemplarmente en acto en el Estado alemán guillermino de fin de siglo XIX y en la República de Weimar, testimonio de la quiebra del Estado liberal. Hay dos hechos cualitativamente nuevos; por un lado, la irrupción en la vida política-estatal de las organizaciones de masas (asociaciones patronales, sindicatos partidos) y, por el otro, la fusión de la ciencia con el proceso de trabajo cuyo resultado es "la técnica científica", la tecnología que aumenta comparativamente la productividad del trabajo y la valorización del capital. Por un lado, ya no se asiste a un libre contrato de fuerza-trabajo entre privados sino entre organizaciones, organizaciones gremiales y políticas, y, además, la materia del contrato no es sólo el precio de la fuerza-trabajo, sino todo un conjunto de condiciones laborales, sociales y hasta ideológico-políticas. Por el otro, ciencia, técnica y valorización del capital, por ende, riqueza social históricamente disponible, forman un conjunto articulado, indisoluble, hasta el punto que hoy ciencia y tecnología constituyen la primera fuerza productiva y la principal fuente de plusvalía. Ante estos dos nuevos hechos sociales y políticos, que constituyen esencialmente la sociedad moderna, la sociedad contemporánea, el proceso de burocratización del mundo es ineludible e imparable. Hechos nuevos que, además, terminan remitiéndose uno al otro y articulándose intrínsecamente, aunque se les piense cronológicamente como independientes o secuenciales (por ejemplo, la lucha de clases masivamente organizada precedió e impulsó un proceso de extracción de "plusvalía relativa" vía innovaciones tecnológicas insertas en el proceso de trabajo).

En efecto, si el crecimiento económico depende fundamentalmente de la presencia y progreso de la ciencia y de la técnica, entonces, depende prácticamente del saber y del saber especializado, de los "especialismos" (científicos, técnicos, expertos, especialistas), en concreto, de los funcionarios especializados, del personal gerencial y administrativo, de "los intelectuales". Y esta dependencia significa el predominio de "los que dominan gracias al saber" en la toma de decisiones, la dirección, la gestión, el control de todo el proceso productivo de la sociedad en su conjunto. Cuando el desarrollo del sistema productivo social está determinado por la institucionalización social de la lógica de los procedimientos científico-tecnológicos, es entonces ineludible realísimamente la burocratización de la sociedad, la *separación* entre dirección ilustrada y ejecución subordinada en el proceso de producción. Si a esto añadimos la obligada presencia activa del Estado dentro del desarrollo

económico, dado que dejado a sí mismo entra en crisis, asistimos a una expansión cada vez más numerosa, estratégica e imprescindible del cuerpo de funcionarios dentro del proceso productivo social general. Si, además, la lucha de clases se expresa ya en y por medio de organizaciones de masa, cuya lucha en última instancia se centra en torno al proceso productivo social (en torno a la determinación de su orientación general, de sus prioridades y plazos, de sus condiciones de ejecución, de la distribución social del producto, de las condiciones y modalidades externas e internas de la reproducción del proceso de trabajo y de la fuerza del trabajo...), es también igualmente ineludible y realísticamente imprescindible que la lucha de las organizaciones de masas, para poder tener éxito, tenga que mediarse en o pasar por la confrontación científica y tecnológica (además de jurídica), por "los especialismos", por ende en concreto, por el rodeo de las burocracias, de sus burocracias propias enfrentadas a las rivales. Las organizaciones de masas requieren de administración no porque son un contingente numeroso e ingente de actores, sino, sobre todo, porque el objeto, la materia y los fines de sus luchas y de sus reivindicaciones están caracterizados por la complejidad y hasta sofisticación de las especialidades de la producción social moderna, complejidad y especialidad imputables precisamente al carácter científico y tecnológico de toda la producción social contemporánea.

Esto fue lo que Weber vio y conceptualizó y que expresó con la categoría de "racionalidad", *racionalidad formal*. La sociedad capitalista y su Estado nacional están estructurados con base en la racionalidad, *calculabilidad*. Calculabilidad constituida a) por una reconducción o reducción universal de todos los elementos participantes en la producción social a unidades de valor unívoco y homogéneo ("unidades monetarias" en la producción económica, "unidades jurídicas" en la producción política. Cuantificación universal y juridificación universal), b) por un conjunto de medios productivos cuyos efectos y consecuencias pueden ser en principio previstos de antemano (la ciencia y la técnica científica en la producción económica, el derecho en la producción social y política) y c) por un centro separado de dirección de la producción (empresario expropiador de medios de producción económica, dirigente político expropiador-monopolizador de los medios de violencia y de administración). Racionalidad que, además, Weber temió, si dejada solo a sí misma: "la oscura noche polar", "la jaula de hierro", "la máquina muerta de la servidumbre del futuro". En efecto, esta racionalidad intrínsecamente instrumental, en la medida que sólo determina la adecuación e idoneidad de los medios para los fines a la luz de su eficacia, supone fines y supone que los fines le sean pre-dados. Ella por sí misma es incapaz de determinar los fines en el sentido de valores, expectativas, ideales, socialmente aspirados o socialmente escogidos como preferentes: los juicios de hecho no son juicios de valor. Dejada a sí misma, la racionalidad de los medios del cálculo y de la eficacia, determinaría los fines sólo en función de su posibilidad técnica de realización, en función de su factibilidad técnica (los fines como efectos de causas controladas y previsibles). Convertiría, como dice Habermas, los problemas prácti-

cos en cuestiones técnicas. Es decir, los problemas (políticos) en los que se debate y se busca una organización social que pacifique y satisfaga la existencia humana en sociedad serían convertidos en problemas de pura factibilidad técnica y, por ende, de capacidad administrativa (bajo las condiciones dadas de la acumulación científico-tecnológica y bajo las condiciones de funcionamiento del sistema social histórico). Ahora bien, la racionalidad, dada su incapacidad de reflexionar críticamente sobre los fines, criterios y normas, en función de cuya realización razona y calcula, y dada su capacidad exclusiva de implantar como fines (valores) sólo los efectos que puede prever a partir de sus causas controladas, si es (esta racionalidad) abandonada a sí misma, si la sociedad se abandona pasivamente a la lógica de su funcionamiento técnico, conlleva y exige la plena *despolitización de la sociedad*.

En efecto, la única posibilidad de prevenir o disminuir los riesgos y las crisis del crecimiento económico, por ende, los conflictos sociales de masas, de manera que se mantengan y hasta se incrementen las condiciones de estabilidad del sistema económico-social, aparece hoy en día cada vez más vinculada a un uso extenso e intensivo de la racionalidad técnico-administrativa. La inserción del Estado en el proceso productivo y en sus condiciones sociales de reproducción no restringe sino expande la lógica científico-tecnológica: no se puede planificar y administrar una producción y reproducción sociales de base científico-tecnológica (fuerza productiva) más que con ciencia y tecnología. Sólo mediante éstas se puede tendencialmente llegar a controlar sin defectos, sin poros, los recursos y comportamientos naturales y humanos y, mediante el *control* probado, calcular y prever con creciente exactitud la eficacia de las acciones decididas respecto a los fines, así como los efectos y las consecuencias (queridas o no) que de esas acciones se derivan, de acuerdo a plazos, sobre el sistema socioeconómico en su conjunto o en sus partes significativas. Ahora bien, esta tendencia al control total sobre las condiciones de producción y reproducción social para poder lograr la racionalización de la sociedad (el crecimiento de la riqueza disponible y la marginación del conflicto social), la satisfacción universal de las necesidades y la pacificación universal, no es sino el anverso del oscuro reverso de la despolitización masiva y programática. La racionalización exige, para poder desplegar su eficacia ordenadora, el control universal y por ende la subordinación universal al centro de dirección. Más aún, la racionalidad, debido a su control científico y técnico de la naturaleza y de la sociedad, puede determinar (de acuerdo al nivel científico-tecnológico alcanzado históricamente) las magnitudes posibles de crecimiento económico y, por ende, de redistribución posible y, así de disminución del conflicto social. Pero puede hacerlo sólo si proyecta como fines sociales alcanzables los efectos técnicamente producibles, substrayendo a toda discusión pública y política la deseabilidad o preferibilidad social de esas metas técnicas convertidas en los fines sociales mismos.

Así "la nueva política del intervencionismo estatal exige una despolitización de la masa de la población. Y al dejarse de lado los problemas prácticos, en favor de las

cuestiones técnicas, pierde su función el carácter público de la política" (J. Habermas). La administración pública de masas se sobrepone a la política pública de masas. Surge así una perspectiva que identifica el desarrollo del sistema social con la lógica del progreso científico-técnico. Y la consolidación de esta perspectiva, inducida deliberadamente o aceptada espontáneamente, conduce a la decadencia de la voluntad política que define los fines y significados sociales y a su sustitución por la voluntad del personal administrativo que convierte en fines sociales los medios técnicos. Su tendencia acabada sería la *tecnocracia* en lugar de la democracia.

Por lo dicho sucintamente debe quedar claro que, si la teoría crítica de la administración pública hace énfasis en su situación de *no administrabilidad* dentro del Estado capitalista, razón por la cual implícita o explícitamente la teoría crítica se desplaza en práctica política revolucionaria, la teoría weberiana, en cambio, destaca la necesaria situación de administrabilidad y hasta de *hiper-administrabilidad* del nuevo Estado capitalista de masas, razón por la cual implícita o explícitamente se reivindica una práctica política que sea capaz de determinar e imponer los fines y metas a los que la administración pública debe servir subordinadamente. Ambas teorías convergen y terminan en una *valorización de lo político* sobre lo administrativo. Pero, mientras en el marxismo, debido a su conceptualización básica, existe la tendencia a imputar la administración separada y el estado histórico de inadministrabilidad a la estructura capitalista de la sociedad y del Estado, razón por la cual en una situación social postcapitalista se darían las condiciones objetivas crecientes para una administración separada pero de necesaria orientación social (Estado de transición) y, posteriormente, para una autoadministración social (sociedad comunista), Weber, en cambio, debido a su conceptualización básica de la racionalidad de la producción y de la política modernas, considera y afirma no sólo la imposibilidad de liquidar la administración separada en una sociedad de masas, sino (en conexión con esto) sobre todo y ante todo considera y afirma que la instauración de una administración pública orientada y ajustada a fines sociales no descansa ni depende de un acto histórico de expropiación y de socialización de los medios de producción. Depende, más bien, de un rechazo social generalizado contra la despolitización, contra la ausencia de lucha política, es decir, depende de un acto de socialización de los medios de producción políticos, de la capacidad social permanente de producir y proyectar los fines y valores sociales preferentes, a cuya realización debe contribuir la acuciosa ponderación y deliberación de la racionalidad técnico-instrumental, la racionalidad burocrática.

En este sentido, para Weber, la socialización de los medios de producción no sólo no cancela sino reproduce ampliamente y de manera más aguda la cuestión de la administración de masas y, por ende, la cuestión de la política de masas y del liderazgo político: la cuestión de la participación política de masas. En este sentido, también, la llamada teoría positiva y supuestamente hasta ideológica de Weber acerca de la administración pública se muestra, si leída en profundidad, como una teo-

ría crítica y negativa. Tematizó la burocracia porque la temía, pero su temor no le impidió reconocer su inexorabilidad en la sociedad de masas y oponer ante éste su necesidad de razón la contingencia de la vitalidad política.

Ahora bien, la lección de Weber, el teórico de la racionalización burocrática en una sociedad de masas, pero ante todo el teórico que subraya la política democrática de masas para enfrentar "la colonización de la vida" y "la servidumbre del futuro", parece haberse olvidado. La crisis de la sociedad civil capitalista y la participación política de las masas a causa de la crisis, ha obligado al Estado a protagonizar la racionalización de la sociedad y, más aún, a universalizar y profundizar su campo de racionalización administrativa. A este punto no bastaba ya una conceptualización sólo *teórica* de "la racionalidad con arreglo a fines", según Weber; se necesitaba sobre todo una conceptualización *operativa*, práctica del ejercicio de racionalización o administración social, asumido por el Estado. Se necesitaba una "teoría" de la administración en términos operativos, una teoría del proceso administrativo mismo y de sus condiciones optimizadoras o maximizadoras de rendimiento y equilibrio social. Si el Estado asumía plena o significativamente la tarea necesaria de la administración social, era congruente producir o bien asimilar una teoría de la administración y no, suicidamente, una teoría crítica de la administración. Hizo así su aparición la *Teoría General de Sistemas* bajo el principio o enfoque de la autorregulación, del equilibrio del sistema social. Aunque es cierto que es posible en principio conocer y analizar según un esquema cibernético (autoregulación) el sistema social en su totalidad y, a la luz de él, identificar y promover o cancelar respectivamente las variables interventoras requeridas o amenazadoras para fines de una administración social a la par optimizadora y estabilizadora, no deja tampoco de ser cierto que en sus teóricos menos advertidos el modelo analítico de conocimiento social se identifica y se implanta como el modelo mismo de la organización social.

Este desplazamiento insensible del orden lógico al orden real y del orden analítico al orden político, se traduce en la tendencia a implantar en la sociedad una organización que se base en y responda al principio de estabilidad o autogobierno, a las condiciones óptimas de operación del modelo estabilizador. Esta tendencia sólo se realizaría si se lograra convertir la sociedad en materia pasiva de administración central y separada, en sociedad pasiva y totalmente administrada, en planeación global de carácter técnico y sin oposición política alguna.

Y esta situación se lograría cabalmente sólo a condición de una despolitización masiva de la sociedad: predominio de la administración pública sobre la política pública de masas, de la tecnocracia sobre la democracia. Esta tendencia tecnocrática no ha podido realizarse y quizás no podrá realizarse, justamente por la tesis teórica que destaca el marxismo, el defecto estructural de la sociedad civil y política capitalista, que necesariamente genera crisis económica y conflicto social y, por tanto, una estructura social inestable de carácter permanente. Este déficit permanente de

estabilidad sistémica no significa obviamente catástrofe revolucionaria en razón de las nuevas condiciones políticas del Estado social y de las organizaciones de masa, pero tampoco, para evitar la crisis, comporta una administración total de la sociedad que podría llevarse a cabo sólo por medio de una administración autoritaria y quizás hasta represiva. Si el marxismo para superar la crisis propuso y propone la revolución histórica del Estado liberal o del Estado social, Weber propone la administración racionalizadora, pero precisamente para evitar el autoritarismo burocrático que de ella podría seguirse reactiva y reivindica la participación política de masas. De modo que la inestabilidad social ya no se ubique sólo y ante todo en las relaciones de producción entre capital y fuerza-trabajo, sino en las relaciones políticas entre burocratización estatal y democracia de masas. En el fondo la inestabilidad es la misma vida de la historia social y de la innovación histórica.

### 5. Algunas orientaciones de conclusión

El hecho histórico nuevo del Estado social de derecho y de administración surge después de la crisis teórica y efectiva de la sociedad civil capitalista liberal. Su principio de organización y su contenido sustancial es la administración pública como administración social. Aunque es innegable que este tipo de Estado-régimen-gobierno es una respuesta dentro del capitalismo a la crisis productiva y social del capitalismo, es también innegable que este Estado es un agente de racionalización social en su doble sentido de crecimiento de riqueza social disponible (de crecimiento económico no exento de crisis pero con soluciones a plazos de la crisis) y de reducción del conflicto social. El estructural déficit o "defecto de construcción" de la sociedad capitalista, que encuentra su realidad en el intercambio desigual entre capital y fuerza trabajo y, por ende, en su consiguiente crisis de valorización del capital, pone claros límites no sólo coyunturales sino estructurales a la racionalización social posible, protagonizada por el Estado. Sin embargo, esto no exime sino obliga a pensar el intercambio desigual y su derivado conflicto de clases dentro del marco de las asociaciones de masas contemporáneas y dentro del marco de una administración pública, dotada no sólo de fuerza jurídica coactiva (o indicativa: planes y programas), sino de conocimientos científicos-técnicos sobre la naturaleza y sobre el proceso económico, que la constituyen como una fuerza capaz de incidir en él y de evitar crisis catastróficas y conflictos sociales disolutorios del sistema. Por un lado, la presencia de las asociaciones de masa hace que el mercado económico se inserte dentro de un *mercado político* más amplio, en el que se negocia no sólo el bruto precio del trabajo sino todo un conjunto de condiciones económicas, sociales, ideológicas y políticas que justamente al ser incluidas en los contratos formales o informales evitan desemboques catastróficos de la crisis y pacifican la vida social. Por otro lado, la presencia de la administración pública con sus tareas de planeación, prevención, subsidios compensatorios, etcétera, logra también, aunque de acuerdo a plazos, relanzar el crecimiento económico y la distribución del producto, evitando

también el conflicto social generalizado y agudo. En efecto, hoy el Estado social administrador se estructura en torno al principio de compensación o "programática de compensación" (Offe).

Sin embargo, otra conceptualización alternativa del capitalismo, la weberiana, sin excluir el hecho de la apropiación privada de los medios de producción y sus consiguientes efectos socioeconómicos, destaca más bien el carácter racional, administrativo, gerencial del capitalismo (capitalismo como producción económica racional), para cuya constitución y consistencia histórica una condición necesaria es precisamente la expropiación universal de medios productivos y la subordinación a un centro separado de dirección y gestión del proceso de producción. Este concepto no mercantil-privatista, no manchesteriano, sino administrativo-gerencial, "racional", del capitalismo vincula además el capitalismo al Estado como otra de sus condiciones necesarias de existencia y de reproducción. Por esto mismo, conceptualiza también al Estado como "dominación racional", es decir, como hecho de dominación (monopolio coactivo legítimo) y hecho de administración pública (burocracia). Desde esta perspectiva conceptual administrativa de la sociedad civil y política en su conjunto, concepto que encuentra su corroboración en los hechos sociales contemporáneos, el problema teórico y práctico de la administración pública no radica en su intrínseco carácter de inadministrabilidad estructural. Las fallas o límites administrativos más que ser pensados como contradicciones inconciliables, son entendidos como fallas y límites relativos al grado histórico alcanzado de desarrollo científico-técnico y de organización en las redes de mando y gestión de la producción social y en la organización misma de la producción social. De igual manera es imputable al grado de desarrollo social alcanzado en las aptitudes y actividades favorables (*Ethos*) a la racionalización total del mundo natural y social, es decir, al crecimiento cuantitativo económico de bienes y servicios y al desarrollo cualitativo de la vida, mediante un trabajo especializado, a la vez articulado funcionalmente con todos los momentos de la producción social.

El problema teórico-práctico de la administración pública, más bien, radica en el hecho, en la estructura misma, de esta racionalidad administrativa que, al ser sólo una razón instrumental y de cálculo de eficacia, le deben ser dados y prestables los fines y los valores a los que ella puede servir. Esta tarea de determinación de los fines y valores socialmente deseados y preferidos es el ámbito propio de la actividad política que no sucede sin luchas y conflictos, debido al pluralismo de proyectos sociales enfrentados. Pero justamente la vida política, la participación política de masas, es la que puede impedir que la racionalidad científico-técnica proyecte como fines sociales sólo las metas técnicas que puede calcular como alcanzables en un momento dado. Enfrentar el autoritarismo potencial de la administración, que sobre todo se exige en los ciclos de depresión económica y de luchas de las organizaciones de masas, para poder garantizar la racionalización y pacificación social, sería la tarea de la política. Sin democracia resulta inexorable la tecnocracia.

Por esto mismo, esta perspectiva no considera que el hecho de la apropiación social de los medios de producción sea una condición suficiente para llegar a una administración administrable, a una sociedad autoadministrada. El capitalismo, pensado ya y sobre todo como producción centralmente administrada y, a partir de la crisis del liberalismo, pensado como centralmente hiperadministrado, como administrado y regulado estatalmente, muestra ya efectivamente su autoritarismo y control total, cuando se reprime la vida política. El socialismo no escaparía entonces al problema teórico-práctico de la administración pública racionalizadora, es decir, de la pacificación y bienestar social, ni escaparía al autoritarismo burocrático anti-social, si no diera espacio a la vitalidad política de las organizaciones de masas que en su acción formarían la voluntad de lo que socialmente se desea y aspira: el problema práctico clásico de "la vida buena" de la sociedad por encima del problema técnico del "bien-estar" social factible.

El socialismo no aparece entonces, en principio, como solución teórico-práctica absoluta de la inadministrabilidad estructural capitalista, sino como solución condicionada, es decir, a condición que exista vida y participación política (política que no debe ser pensada en los términos conocidos en los estados de clase y que no debe ser sin más extrapolada a las nuevas situaciones sociales postcapitalistas, pero que debe absolutamente existir). Lo mismo debe decirse de las propuestas administrativas con base sistémico-cibernética. Mientras esta teoría se mantenga autocriticamente en los límites de un modelo analítico de conocimiento y de un modelo práctico de maximización organizativa de los rendimientos del proceso administrativo público, evitará la tentación de extrapolar su modelo lógico y convertirlo en el modelo de la organización social misma. No sólo pensar sino querer una sociedad organizada como un sistema de autoequilibrio, sin reflexionar sobre las limitantes estructurales (no sólo pero sobre todo socioeconómicas: crítica de la economía política) del mismo y, peor aún, con la fácil tentación de inducir el comportamiento funcional sistémico en la sociedad, convertiría a la Teoría General de Sistemas en una ideología de la coacción administrativa, en la ideología de la nueva forma del autoritarismo. En términos epistemológicos se asistiría al desplazamiento de la teoría social en tecnología social y en términos políticos a la supresión de la participación masiva en la definición de lo social, en una dictadura no castrense sino ilustrada.

No otra cosa sutilmente han propuesto las teorías neo-conservadoras. Estas, al imputar la causa de la crisis social capitalista contemporánea, la causa del desequilibrio y de la inestabilidad permanente del sistema social, a la desproporción existente entre las demandas sociales vía política (sindicatos, corporaciones, partidos) sobre el sistema y la masa producida disponible de valores para responder y absorber la demanda vía administrativa, llegan lógicamente a la conclusión que, para salir del bache de la inestabilidad, o bien se rebaja la demanda, es decir, la vida política



de masas o bien se aumenta la capacidad de *output*, se aumenta la gestión y el control administrativo público del proceso de producción de bienes y servicios. Ambas salidas no son sino modalidades de un mismo camino: la implantación de un autoritarismo administrativo cuya única legitimación social consistiría en un simple crecimiento del bienestar como condición para la pacificación social, pero con exclusión de una política de masas. Reanimar la participación política de las masas, se dice, significa reanimar el espontaneismo diletantista y clientelista que exige en clave de todo o nada y ahora o nunca la satisfacción unilateral de sus intereses. Esta reivindicación política de lo que "debe ser" y hacer la sociedad y el Estado, carente de conocimientos científico-técnicos e insensible a lo que realístamente "puede ser" y hacer la administración estatal de la producción y de la riqueza producida, es precisamente la causa de los tropiezos y las crisis sociales y políticas.

En fin, todas las perspectivas de racionalidad administrativa que abierta o solapadamente conlleven una cancelación de la vitalidad política de las organizaciones sociales, apuntan a una legitimación del dominio burocrático con base en la capacidad de sus desempeños y rendimientos sociales, con base en sus programas de compensación subsidiaria. Entonces, la cuestión se centra en saber si resignadamente la política deba reducirse a administración del bienestar históricamente posible o si, al contrario, con toda la herencia de la filosofía política clásica y moderna, la esencia de la política no sea justamente la vocación de intentar siempre lo imposible técnicamente, la "vida buena", "la apropiación de la sociedad" por la sociedad misma y por entero.

#### IV. ACERCA DE LA CRISIS DEL WELFARE STATE

Es intención de estas consideraciones destacar en términos generales algunas características del Estado contemporáneo, de su morfología regimental y sistémica, pero también llamar la atención sobre el hecho de que el sistema social global, la sociedad estatalizada, el Estado, se desarticula y rearticula fuera de los esquemas de previsión clásica. En muchas mentes, para bien o para mal (si visto ideológico-políticamente), se refuerza cada vez más la idea de que la tendencia de desarrollo no lleva a la crisis global y epocal hipotizada por el marxismo ni tampoco a la permanente acumulación y pacificación social hipotizada por la economía política o por la sociología de la acción social. Esto en algunas mentes apunta a una crítica de la categoría lógica de "contradicción" (L. Colletti, sobre todo) como capaz de comprender y explicar resolutoriamente el proceso histórico real y, en particular, la dinámica del capitalismo. Así como, con mucha mayor razón, a las categorías de acción, función, estructura. Respecto a la primera es interesante la siguiente observación: "la fuerza de la conceptualización marxista de la relación entre trabajo y capital, del intercambio desigual, de la mercancía trabajo, consiste en revelar la necesidad, no libertad y coacción política que inhiere estructuralmente en el bien-trabajo vendido en un mercado libre. Esta es, sin duda, la contradicción de la ideología liberal que proclama la justicia inmanente del intercambio de equivalentes en el mercado capitalista. Pero no tiene nada que ver con la 'crisis del capitalismo' y sus leyes de desarrollo".<sup>1</sup> En efecto, la conexión lineal: "contradicción-crisis-politización (de masa/clase)-transformación", de inspiración marxista, se ha revelado problemática a lo largo de la historia social, en la medida que su concatenación no

<sup>1</sup> Gian E. Rusconi, "Scambio político", en *Laboratorio Político*, Núm. 2, Torino, Ed. Einaudi, 1981, p. 71.

es directa o automática, sino que intervienen factores teóricamente no previstos y que en la práctica son de difícil cálculo y control. De igual manera, la economía mixta o el capitalismo regulado-planificado ha estado permanentemente por debajo de lo que proyectaba como efectos o metas de bienestar y paz social, alcanzables en plazos. Por lo demás, los estados socialistas no han dado aún prueba convincente de acumulación sostenida y pacificación social o bien de planificación democrática.

### 1. Del Estado liberal al Estado social

Creo no valga la pena hablar en detalle de lo ya sabido suficientemente por todos: la transformación que el Estado de la sociedad capitalista ha vivido en este siglo, sobre todo después de la crisis de los años treinta y, más cercana y preventivamente, después de la segunda guerra mundial: el paso del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho. Del decimonónico Estado liberal de derecho, muy atinadamente definido por Marx como “superestructural”, en la medida que era sólo o ante todo una ampliación de la sociedad civil, se ha pasado a un Estado social de derecho, en el que paradójicamente se revierte el movimiento, al existir (y poder existir) la sociedad civil sólo como Estado ampliado. El primer tipo de Estado no era sino la ampliación (ordenamiento jurídico) de la sociedad civil de mercado entre individuos privados *formalmente* libres e iguales y su condición externa de reproducción o realización (monopolio coactivo contra infractores internos o amenazas externas). El nuevo tipo de Estado, en cambio, es una ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal dentro de la sociedad civil de mercado con el fin de lograr su regulación y equilibrio, mediante un conjunto de medidas tendientes a la progresiva creación de un mercado entre privados que sean cada vez más sustancialmente libres e iguales.

Si el primer tipo de Estado era sólo una condición externa (mero ordenamiento jurídico de las libertades universalmente iguales ya preexistentes y legítimas en la sociedad civil) y una condición de emergencia (mero momento coactivo para eventuales casos de infracción) en la realización de la sociedad en cuanto tal o en su conjunto, esto se debe sólo o sobre todo a que la primera sociedad civil burguesa-capitalista se constituyó y se afirmó, en primer lugar, con base en un inusitado desarrollo de las fuerzas productivas (ciencia y tecnología) y, en segundo lugar, con base en el “principio de reciprocidad” o “principio del intercambio equivalente”, principio propio y estructura de una sociedad civil constituida como mercado entre libres e iguales. Si lo primero aumentaba la productividad del trabajo, garantía clave de toda reproducción y vida social, lo segundo representaba y constituía a la nueva sociedad burguesa como una sociedad caracterizada por la equivalencia y la reciprocidad en sus intercambios. Por un lado, se trataba de una sociedad con aumento creciente de su riqueza disponible; por el otro, de una sociedad emancipada de todo poder y neutralizadora de todo poder (a diferencia del antiguo régimen). Se trataba,

por ende, de una sociedad que se entendía y constituía como mera relación de producción y no de dominación social. Desde esta perspectiva, la sociedad civil burguesa se presentaba dotada de la capacidad de realizarse como sociedad, tanto por su capacidad de producirse y reproducirse ampliamente en términos cuantitativos y cualitativos, debido al aumento expansivo de su productividad y riqueza, como por su capacidad de remover el conflicto social (ligado a la desigual participación de la riqueza producida disponible), debido al principio de equivalencia y reciprocidad de las relaciones de producción e intercambio. En suma, la sociedad civil en su conjunto se presentaba y planteaba como *autónoma, autorregulable*, en razón de su capacidad de marginación del poder-conflicto social. Desde esta tesis de una entera autorregulación y autorrealización de la sociedad civil burguesa-capitalista, resulta obvio que el Estado, el Estado liberal de derecho, no era ni podía ser más que una condición externa y de emergencia para la realización de la sociedad en cuanto tal. Lasalle lo formuló claramente con la metáfora del Estado *veilleur de nuit*, Estado gendarme, el Estado abstencionista del *laissez faire*.

Ahora bien, el derrumbe teórico del “principio de equivalencia” o “principio de reciprocidad” de las relaciones sociales básicas e intrínsecas de la sociedad civil de mercado entre privados fue iniciado y protagonizado por Marx. Si en la equivalencia pacífica y universal se fundaba la autonomía de lo civil respecto de lo público, de la sociedad civil de mercado respecto de su institucionalización jurídica estatal, Marx muestra en sentido contrario que la desigualdad en la relación social básica, la del intercambio desigual entre capital y fuerza trabajo, es el origen de la imposable autonomía y autoregulación de lo social civil, en la medida que de esa relación fundante se deriva por mediaciones la crisis de acumulación de capital y, a partir de ella (lógica que no cronológicamente), la crisis de la institucionalidad social y política. En este sentido, no sólo la sociedad civil capitalista se muestra impotente en su capacidad de producir y realizar sociedad, debido a su necesaria falla en la acumulación de la riqueza social disponible y debido a ser el factor del aumento del conflicto social, sino que también necesita del Estado como su aparato jurídico-coactivo de apoyo, necesita de su “abstencionismo activo”, de su abstencionismo económico-social pero de su activismo jurídico-judicial y coactivo en las relaciones sociales, sobre todo en la relación social básica entre capital y trabajo. Marx deja pues asentado que no el contrato igualitario de naturaleza humana es el factor originante de lo civil-político, sino el contrato desigual de la historia humana moderna, de la producción capitalista.

Después del derrumbe teórico (la tesis marxista del “intercambio desigual” entre capital y fuerza-trabajo) y del derrumbe práctico (los hechos de las grandes crisis económicas y de los conflictos de clases) que ha sufrido el supuesto de una sociedad civil dotada de la real capacidad de autoregulación y autorrealización, el Estado ha pasado a ser la causa interna y fundamental de la realización de la sociedad en cuan-

to tal o en su conjunto. O, si se quiere, se ha vuelto la condición intrínseca y estructural (*sine qua non*) de la acumulación y de la pacificación, de la realización de la sociedad: del Estado como sociedad civil ampliada a la sociedad civil como Estado ampliado. Este Estado social de derecho, comúnmente llamado “benefactor”, “asistencial”, ya no es el mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres e iguales. Al contrario, en cuanto se ha vuelto la condición fundamental de realización de la sociedad, es, además, de ordenamiento jurídico-coactivo, *organización y administración de la sociedad*. Si la sociedad civil ya no puede por sí misma auto-organizarse y administrarse, es decir, integrarse, estabilizarse y autorregularse sobre la sola base del trabajo social formalmente libre o de sus solas relaciones de producción, se hace necesario entonces (en el caso de imposibilidad política o indeseabilidad ideológica de cambio y transición hacia otra organización social, sociedad socialista) una organización, administración y regulación de la sociedad civil productiva desde fuera de la misma sociedad civil, desde el Estado (régimen-gobierno). Desde este hecho, el Estado ya no es sólo la organización jurídica-coactiva de las relaciones de producción o del trabajo social (ya no es sólo “superestructural”), dotadas en sí mismas de capacidad de ordenamiento social y de legitimación social “pre-estatal” (debido al crecimiento de la productividad-riqueza y al principio de reciprocidad equivalente en el mercado de libres e iguales), sino el Estado es ya *la misma organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social*, por lo que estas relaciones de producción se institucionalizan y legitiman socialmente sólo por la intervención del Estado. Esto significa que las relaciones de producción se repolitizan y, en este sentido, se deja atrás la vieja sociedad civil y política liberal, caracterizadas por la despolitización de lo social, por la despolitización de las relaciones sociales en cuanto éstas eran entendidas como puras relaciones de producción.

Sólo la crisis del supuesto de la autoregulación de la sociedad civil de privados replanteó y replantea históricamente la necesidad social de organización y administración de la sociedad civil en clave no privada sino pública, en clave no civil sino estatal. Fracasada la autorrealización de la sociedad civil desde el supuesto de la capacidad de autorregulación del mercado entre privados, se tuvo y se tiene históricamente que afrontar la realización de la sociedad desde una perspectiva “post-privada”, a la luz de la prioridad y en la primordialidad de la producción y la reproducción de la sociedad en cuanto tal o en su conjunto (prioridad y primordialidad de objetivos y metas sociales).

Ahora bien, si desde el punto de vista del Estado como ordenamiento jurídico universal ha ido surgiendo y consolidándose una esfera cuya normatividad jurídica ha ido perdiendo y poniendo en crisis el carácter de derecho privado (sin que llegue aún a ser derecho público), precisamente el *derecho social* naciente (derechos del trabajo, salud, vivienda, educación,...), desde el punto de vista del Estado como

organización y administración de la sociedad ha ido surgiendo y se ha definitivamente consolidado todo un cuerpo, cuantitativamente numeroso y cualitativamente complejo, de administradores o funcionarios públicos con tareas de planificación, de control y de equilibrio del ciclo económico, con tareas tendientes a la indemnización o compensación de los grupos sociales económicamente débiles y afectados por coyunturas económicas, con tareas de garantía y expansión de los servicios públicos y hasta de inducción de cambios sociales, etc.

## 2. La crisis del Estado social

Lo que a partir de los setentas, pero sobre todo al día de hoy, está en cuestión es precisamente el "fracaso del Estado" (*staatsversagen*), "la bancarrota de la política" (*political Bankruptcy*). Y bajo estas metáforas lo que se inscribe y se apunta críticamente es la crisis del *Welfare State*, la crisis fiscal del Estado, la crisis del Estado asistencial-benefactor, del Estado keynesiano, del Estado plan e interventor, del Estado de administración social, hasta llegar a los actuales temas de "crisis de gobernabilidad" o del hecho de la "ingobernabilidad" sin más; "*Il Governo debole*". En efecto, es ya una opinión general, que trasciende al círculo de los especialistas y cada vez más forma parte de la cultura política de clases medias y del proletariado organizado, afirmar que, a diferencia de las décadas pasadas, en los años setenta, se vive ahora una situación de crisis global difusa, cuyos indicadores económicos más evidentes son los descensos del producto interno bruto, los desequilibrios en las balanzas, los aumentos en la tasa de inflación y desocupación, etcétera, y cuyos indicadores sociopolíticos más claros son el renacimiento de la conflictualidad social y, en conexión con ella, un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones y subsidios dirigidas al Estado, que otrora poseía alta capacidad asistencial y compensatoria contra los daños derivados de los conflictos y así rehacía la paz social. Lo que en el fondo se quiere decir es que *la relación entre Estado y Economía ha entrado una vez más en crisis*, que el intervencionismo y la planificación estatal, tan fecundos por medio siglo, ya no son capaces de fundamentar el crecimiento y la pacificación social, ya no tienen la capacidad de racionalización de la sociedad, de producir sociedad.

Esta involución de la morfología y fisiología del Estado, en la que están de acuerdo tanto la derecha como la izquierda, los teóricos neoliberales como los marxistas ortodoxos y los neomarxistas, es imputable, dicho con una formulación sistémica, a un desequilibrio o desproporción entre las demandas y expectativas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones estatales, por el otro; entre problemas sociales y soluciones gubernamentales, entre "input" y "output", entre producción y gobierno, mercado y política, democracia y burocracia. Son sinónimos. Claus Offe, al resumir el diagnóstico que la literatura politológica hace acerca del Estado contemporáneo, dice: "El diagnóstico constata el peligro inmediato de un crónico y

hasta agudo fracaso del Estado. Este fracaso resulta de dos componentes: de la *sobrecarga* (uberlastung) de expectativas a las que el poder del Estado se encuentra expuesto, al tener que actuar bajo las actuales condiciones de competencia entre partidos, de pluralismo de las asociaciones o grupos de interés y de los medios de comunicación de masa relativamente libres. El resultado es el hecho de una carga creciente cada vez más de expectativas, de obligaciones y de responsabilidades que el Estado no puede sino enfrentar y que no puede evitar. Pero, ¿por qué el Estado ya no puede darles respuesta? El otro componente del diagnóstico responde a esta pregunta: los recursos de intervención y las capacidades de gobierno del aparato estatal son en principio *demasiado escasos* para poder procesar efectivamente la carga de esas expectativas y demandas”.<sup>2</sup> Este diagnóstico recuerda muy de cerca “la crisis de legitimación” de Habermas: “una crisis de legitimación se produce apenas las pretensiones de resarcimientos conformes al sistema aumentan más rápidamente de la masa de valores disponibles o cuando generan expectativas imposibles de ser satisfechas con resarcimientos conformes al sistema”.<sup>3</sup>

Por lo dicho, se descubre que lo que está en discusión no es “el fracaso del mercado” y, por ende, la necesidad de una expansión de la presencia del Estado en el mercado, la necesidad de un *New Deal*. Lo actual es la discusión en torno a un “crónico y hasta agudo fracaso del Estado”, resultante no querida de la expansión de su presencia y de la extensión de sus funciones en la sociedad. Se discute en torno a las dificultades y límites de gobierno social por parte del Estado, en torno al problema de la sobrecarga de demanda respecto a sus recursos y capacidades, en suma, acerca de la ingobernabilidad o la debilidad en la que ha caído el Estado que hemos conocido en el presente siglo y, por medio del cual, el capital superó su crisis global y epocal: *The Welfare State*.

En torno a este problema de crisis de gobernabilidad hay dos grandes líneas de respuesta o “teorías” (al minúsculo): “las que se presentan como estrategias de reducción de las demandas y, por ende, como reducción de la necesidad de gobierno y las que se presentan como estrategias de elevación de la capacidad de gobierno político”.<sup>4</sup> Alrededor de la primera línea se agrupan las teorías neoliberales o neoconservadoras, alrededor de la segunda las teorías que en un reciente libro Donolo y Fichera subdividen a su vez en teorías de “variante racionalizadora” y “variante de izquierda”.

<sup>2</sup> Claus Offe, “Unregiebarkeit”, en *Stichworte zur Geistigen Situation der Zeit* (editor J. Habermas), Ed. Suhrkamp, Frankfurt, 1979, p. 296.

<sup>3</sup> Jurgen Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1975. p. 95.

<sup>4</sup> C. Donolo, F. Fichera: *Il Governo debole*, Ed. De Donato, Bari, 1981, p. 10.

El primer campo teórico no se constituye como una crítica al capitalismo sino como *crítica a la democracia y a la burocracia*, a la politización de las demandas y a la burocratización universal de la sociedad estatalizada. Democracia y Burocracia son las causas de la crisis y la debilidad estatal. La debilidad es imputable precisamente a la estatalización de la sociedad o "socialización de la política". La debilidad estatal es un efecto del mismo Estado. Al haber asumido la producción y la administración de la sociedad civil de mercado, el Estado se ha transformado en *factotum*, en Estado administrador, planificador, asistencial, subsidiario, compensador, prestador... etcétera. Esto lo ha llevado a una sobrecarga excesiva de sus funciones y desempeños tanto por la extensión como por la complejidad del ámbito de sus competencias. Esta presencia estatal a lo largo y ancho de la sociedad conlleva y constituye al Estado como el referente directo, inmediato y, a veces, hasta único de la masa de las expectativas, reivindicaciones y demandas sociales, lo que a su vez significa y genera una corriente de "politización de la sociedad". Este crecimiento y hasta exceso de politización es, entonces, simultáneamente causa y efecto de la excesiva estatalización y burocratización de la sociedad. Se genera un círculo vicioso de demanda-prestación-demanda, de politización-estatalización-politización, de "politización de la sociedad" y de "socialización de la política". En efecto, las expectativas y demandas sociales dirigidas al Estado aumentan el ámbito de sus funciones y el número de sus cuerpos presentes y activantes en la sociedad civil, pero a su vez esta omnímoda presencia y responsabilidad estatal dentro de la sociedad estimula y genera la aparición de una masa en aumento de demandas referidas directamente al Estado. El círculo vicioso y ampliado permanentemente en su vicio es una sobrecarga de politización de la sociedad y una sobrecarga del gobierno político. Este círculo vicioso ha sido vivido en los años cincuenta y sesenta. El resultado ha sido una incapacidad generalizada de respuesta estatal, dado el agobio que padece por la extensión y complejidad de sus tareas, y por tanto, una parálisis del Estado en su capacidad de prestaciones reguladoras, administrativas, asistenciales. El pronóstico basado en este diagnóstico es alarmante: "crecientes expectativas, elefantiasis del Estado, creciente ineficiencia, creciente escasez de recursos disponibles, crisis fiscal, fracaso del Estado. Las terapias propuestas son también radicales: a) retorno al mercado y a sus reglas de oro, es decir, a un orden espontáneo; y/o b) reducción de las expectativas y de las demandas y de su politización; y/o c) reducción de las tareas asumidas por el Estado. De esta manera se mira a remover el conjunto de las precondiciones que determinan la necesidad del gobierno político y hasta la misma necesidad de un gobierno político".<sup>5</sup>

Desde esta perspectiva de diagnóstico y terapia el imputado no es el capital y hay un olvido de que fue la crisis económica e institucional del capital la que generó este

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 11.



Estado benefactor “aprendiz de brujo”. El imputado es, en cambio, esa pareja de relación viciosa: politización y estatalización de la sociedad, democracia y burocracia. Razón por la que hay que reandar el camino hecho desde los años treinta y redefinir de nuevo el ámbito de la democracia y el ámbito de la burocracia. La actual debilidad del Estado debe ser reconocida y debe fungir como punto de partida para un robustecimiento de la sociedad, para una ruptura de su desmesurada y contraproducente referencia y subordinación de lo estatal. Este reajuste drástico de la relación entre economía y Estado, entre lo civil y lo público, reubicará la función y redefinirá el ámbito de la democracia y de la administración pública. En suma, hay que reiniciar una *despolitización de la sociedad* o, dicho positivamente, una reconquista de la sociedad civil de mercado, cuyas relaciones de intercambio (no sólo coyuntural sino estructuralmente) reaniman la productividad y la acumulación, así como regeneran la cultura social perdida del rendimiento y de la responsabilidad personal, la cultura de libertad y de iniciativa humana en sentido noble y, de esta manera, establecen una plataforma de crecimiento de la riqueza y de pacificación del conflicto. Se añade también la observación de que los desequilibrios y conflictos del viejo liberalismo son improbables de repetirse no sólo por la alta productividad del trabajo, debido a la inserción generalizada de la ciencia y la tecnología en el proceso de trabajo, sino también por la presencia institucionalizada de las organizaciones de interés de masa, más equivalentes tanto en sus relaciones civiles como políticas. En este sentido se mueve el reciente libro de R. Dahrendorf *La libertad que cambia*.<sup>6</sup>

A esta propuesta de retorno a un “orden espontáneo”, con capacidad de crecimiento, autoregulación y pacificación social, orden previo al Estado social asistencial, se contraponen la propuesta de progresar hacia un “orden regulado” o reglamentado, hacia una reafirmación y renovación de la capacidad de gobierno social por parte del Estado, dado que la historia secular de la producción y civilidad capitalista ha demostrado ya la impotencia de una racionalización y ordenamiento de la sociedad, de su acumulación y su pacificación. Este grupo de teóricos y políticos no apuntan, pues, a la reducción (casi imposible) de las demandas sociales politizadas ni tampoco a la restricción de la democracia o al recorte de la presencia social del Estado. Apuntan, en cambio, a reforzar, ampliar y elevar la capacidad del gobierno político.

Donolo y Fichera hablan de dos variaciones sobre el mismo tema, la *variación racionalizadora* y la *variación de izquierda*. En la vertiente de la racionalización se agrupan las teorías y las experimentaciones de “la planificación tecnocrática centralizada”, la de la consolidación y racionalización del “poder del ejecutivo” y la del

<sup>6</sup> R. Dahrendorf, *La libertad que cambia*, Ed. Laterza, Bari, 1981.

“neocorporativismo” o “neocorporatismo”. Demasiado conocidas las dos primeras, la última subraya como condición del reforzamiento estatal el tema-problema de la incapacidad por parte del sistema político-administrativo de integración y formación del consenso, de “formación de la voluntad política” (*politische Willensbildung*). El problema se ubica en el bajo nivel de compatibilización, integración y agregación de los intereses de las diversas organizaciones de grupos y clases sociales (partidos, sindicatos, organismos empresariales...etcétera) y el bajo nivel de su participación y corresponsabilización a nivel estatal o de gobierno político. Por consiguiente, hay que tratar de “transformar el tradicional pluralismo contrapuesto al Estado en un sistema de *intercambios* recíprocamente ventajosos entre los diversos actores políticos, económicos, sociales e institucionales, hasta llegar a una verdadera regulación formal mediante procedimientos. Este es el único camino para dar de nuevo al sistema político-administrativo una real capacidad de prestaciones y de gobierno, de programación a la luz del interés general y en vista de la solución de los problemas.<sup>7</sup> El neocorporatismo, en el sentido de entendimiento triangular o pacto social entre sindicatos/partidos, empresariado y Estado, se lleva a cabo con la introducción de la categoría del *political bargaining*, *scambio político*, *mercado político* (Lindblom, Olson, Offe, Pizzorno, Rusconi...).

Dentro de este mercado los objetos de transacción son de naturaleza diversa y complejos, pero siempre con una dimensión económico-política: “pueden ser salarios, ocupación, inversiones, facilitaciones crediticias o fiscales, etcétera, pero también lealtad política, consenso democrático o simplemente suspensión de formas de disentimiento activo o de aplazamiento de sanciones. Por ejemplo, el sindicato puede asegurar su moderación salarial y su restricción de huelga no sólo a cambio de salario, de normas favorables de trabajo o de derechos de participación en las utilidades, sino también a cambio de reformas sociales de alcance universal (reformas en la salud, educación, etcétera). Viceversa, el Estado puede aceptar demandas salariales a cambio de lealtad constitucional, de colaboración activa contra los ultras o contra el terrorismo o a cambio de suspensión de acciones de huelga. El mecanismo del mercado político funciona, pues, como canal de legitimación y por ende de integración social respecto del sistema político en general y de cada uno de los gobiernos particulares. En algunos casos puede hasta llegar a ser factor de decisión o co-decisión política... En términos generales, sindicato, empresariado y Estado se declaran positivamente interesados en intercambiarse favores y concesiones con miras a una gestión casi-colegial del desarrollo, asignando al Estado el rol de garante de las reglas del juego. Por medio de entendimientos mínimos, los tres actores admiten la necesidad negativa de no alterar los términos de su relación de fuerzas, debilitando excesivamente a una de las contrapartes con el riesgo de poner en peli-

<sup>7</sup> C. Donolo, F. Fichera, *op. cit.*, p. 14.

gro la estructura del sistema".<sup>8</sup> El intercambio político además "no mira únicamente a los objetos de la transacción, sino también a las reglas de la transacción misma. Es un momento de la lucha por la autoridad que gobierna las reglas de la transacción misma".<sup>9</sup>

La variante de izquierda, de inspiración marxista y con base en la tradición del movimiento obrero, no ubica la ingobernabilidad en el Estado, en su régimen-sistema político en sentido estricto, sino en la estructura capitalista de la producción social, de la que en los últimos años el Estado es su condición interna de acumulación y crecimiento y desde la cual el Estado realiza sus prestaciones compensatorias con miras a la pacificación del conflicto social. Sin la presencia activa del Estado a nivel régimen (instituciones, jurídicas del derecho social y legalización de medidas de intervención de la administración pública en el ciclo económico) y a nivel sistema (neocorporatismo y mercado político), la sociedad civil de mercado mostraría su incapacidad de crecimiento y su incapacidad de pacificación o, dicho con J. Habermas, su incapacidad de "integración sistémica" (economía basada en el sistema de trabajo) y de "integración social" (institucionalización basada en el sistema de comunicación o interacción simbólica).

Desde la perspectiva de la izquierda teórico-política se tiene firme el "defecto de construcción" estructural y por ende el "estado de crisis" inmanente de la sociedad capitalista, que se manifiesta como antagonismo sustancial entre capital y trabajo asalariado, pero que tiene su raíz en el intercambio desigual capital y fuerza-trabajo y en el carácter de mercancía de ésta. Esta tesis de la contradictoriedad implica que el Estado liberal y el social-asistencial es en su origen un producto necesario de tal contradicción-antagonismo y es en su función una actividad incapaz de resolver una contradicción que le precede y lo predetermina, más aún, de la que hoy forma parte y hasta reproduce y profundiza con sus decisiones administrativas (el Estado, hoy, no sólo como solucionador de la cuestión social, sino como factor originante y constituyente de la cuestión social).

Por esta razón, el pensamiento de izquierda formula tendencias de crisis irreversibles: de la crisis económica a la crisis fiscal, a la crisis de racionalización y, por último, a la crisis de legitimación. Esta tendencia se puede eliminar y transformar "sólo mediante una politización y movilización de los intereses golpeados que transformen desde su base política al sistema (que, según las diversas concepciones, va desde una revolución victoriosa a un bloque de poder alternativo o desde una elección victoriosa o una hegemonía lograda a un gobierno o a una coalición de gobier-

<sup>8</sup> Gian E. Rusconi, *op. cit.*, pp. 65 s.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 70.

no alternativa al de las clases dominantes) y por ende permita un gobierno político y una planificación orientada hacia la transformación y las reformas, inspirada en el interés general y/o de clase (aquí son también muchas las variantes de izquierda: desde una reactivación de las políticas keynesianas a las nacionalizaciones, desde políticas de Estado de bienestar en todas sus modalidades a control de las inversiones y del crédito, a la programación del mercado, etcétera)".<sup>10</sup> A pesar de todas las variantes de izquierda en la teorización y en la solución práctica de esa cadena: contradicción de la producción capitalista-crisis-politización-gobierno político de planificación en función de reformas al plural y de la transformación global del sistema, existen dos elementos constantes: politización de los problemas y planificación, dicho de otro modo, *democracia y planificación*, que se presentan como la solución.

En ambas posiciones, la neoliberal y las pro-políticas de izquierda o no, el esquema de comprensión, explicación y solución teórico-práctica de la crisis del Welfare State se centra en la articulación Mercado-Democracia-Burocracia o, dicho diversamente, en la articulación Mercado-Politización-Estado, y el esquema tiene como supuesto la imposibilidad fáctica de su articulación. La asunción del mismo esquema de interpretación se muestra por el hecho de que ambas orientaciones "parten de la discrepancia entre los problemas, demandas, imperativos que enfrenta el sistema político-administrativo, por un lado, y las soluciones-respuestas que es capaz de producir, por el otro. Dan al término crisis un significado diagnosticador, en el sentido de que se constata esta discrepancia que es de por sí entendida como crisis, y sobre todo un significado pronosticador, en cuanto esta discrepancia induce procesos en cadena, círculos viciosos, nexos causales incontrolables que, si no son parados a tiempo, llevan a una ingobernabilidad cada vez más aguda".<sup>11</sup>

La búsqueda de solución dentro del mismo esquema interpretativo y su correspondiente supuesto lleva a que sean "especulares las terapias propuestas. Para la derecha la secuencia es "-politización, -Estado, + mercado", es decir, un retorno al mercado y a mecanismos sociales despolitizados. Para las concepciones racionalizadoras y de izquierda la secuencia es: "+ politización, + Estado, -mercado", es decir, desarrollar ulteriormente la pareja: política + Estado, democracia + planificación".<sup>12</sup> De todos modos, de nuevo, hay un supuesto, posiblemente fecundo, que consiste en pensar que la crisis es resoluble: crisis-solución.

### 3. Algunas reflexiones sobre la crisis-solución

A partir de la acumulación de las ciencias sociales alemanas e italianas se ha llegado

<sup>10</sup> C. Donolo, F. Fichera, *op. cit.*, p. 15.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 18.

a una caracterización de la configuración de la sociedad contemporánea del capitalismo maduro, conceptualizada como “*complejidad*”. Por complejidad se entiende la estructura fuertemente diferenciada, altamente organizada y necesariamente interdependiente de la sociedad actual. La estratificación propia de la sociedad capitalista estatalizada ha dado origen a la formación de grupos globales (con intereses y efectos en los niveles económicos, sociales y políticos) o “subsistemas de acción” muy diferenciados en su operación e institucionalización, con una organización muy compacta y amplia y, sin embargo, recíprocamente necesitados e interdependientes, así como dotados de un cruzamiento y alcance vertical y horizontal a lo largo y ancho de la sociedad. Con esto se quiere decir que hay una diferenciación de intereses, que operan mediante organizaciones de masa fuertemente cohesionadas y socialmente poderosas, pero sin la posibilidad real de que una organización de interés logre poseer tanta fuerza como para subordinar o marginar los otros intereses organizados (dicho tangencialmente, “la complejidad” social plantea problemas a la teoría revolucionaria de “la hegemonía”). Baste, para esto, pensar en los sindicatos y sus federaciones, las organizaciones empresariales, el cuerpo de la administración pública y sus correspondientes partidos políticos. Este pluralismo de intereses y de organizaciones de intereses, que actúan pluridimensionalmente (a diversos niveles y a diversos plazos), generan y plantean en su acción problemas cuya solución es también compleja. A este hecho hay que todavía añadir la dimensión internacional directa o indirecta de esos grupos y sus acciones, así como la dimensión militar-bélica de la política de bloques.

Ante este hecho de la complejidad estructural y operativa de la sociedad industrial, complejidad que domina todo el proceso de la producción-acumulación social y todo el proceso de la integración-institucionalización social, las proposiciones de un retorno al orden de mercado o de un avance más acelerado hacia un orden estatal-político más eficiente y eficaz necesitan, cuando menos, un reajuste teórico e histórico de las mismas. No se ve cómo pueda la espontaneidad-legalidad intrínseca del mercado presentarse como solución. Los problemas que hoy socialmente se plantean son pluridimensionales y complejos por ejemplo una reivindicación sindical ya no se concentra sólo en el precio de la fuerza de trabajo, en la pura reivindicación salarial, sino cubre todo un conjunto de demandas que rebasan el mero mercado del trabajo-mercancía y el mero interés gremialista). La pluridimensionalidad de sus aspectos e implicaciones no sólo exceden el ámbito del puro mercado, sino que una solución meramente económica agravaría el problema, lo que conllevaría precisamente la intervención estatal que por principio se quiere excluir. Estos problemas, además, ya no son planteados por grupos informales y con capacidad de influencia o de presión sólo en ámbitos de acción limitados, sino por organizaciones bien institucionalizadas, arraigadas en millones de personas y con influencia en toda la extensión social; organizaciones que además son claves en el proceso de producción de la riqueza social disponible y en la integración institucional de la sociedad. Estos

problemas, entonces, son expresión de las correlaciones de poder centrales de una sociedad o bien son instancias para una recomposición o cambio de las mismas. Precisamente, por esto, son irresolubles sin la intervención estatal o gubernamental, es decir, sin una solución satisfactoria en principio para todos los portadores fundamentales del poder social, sin una regulación de intereses para evitar crisis de acumulación e integración social, por ende, crisis de conflicto social frontal. Un retorno al mercado no sólo desconoce la sustancia compleja del problema y la estructura corporativa del poder social, sino significaría sobre todo poder prescindir o romper con esa estructura de poder; significaría entonces fundamentalmente un problema político de innovación de la sociedad, imposible de lograrse sin conflicto directo con el Estado. Las teorías neoliberales parecen suponer la posibilidad de un cambio social de corte decisionista, voluntarista, subjetivo (de hecho tanto en el ala neoliberal como en la misma izquierda europea se ha asistido en los últimos años a un renacimiento de la politología de Weber y en este año de Carl Schmitt: el renacimiento del decisionismo en política). El retorno al mercado, si pensado a fondo, conduce más bien a un retorno al Estado, a una necesidad estructural de gobierno político.

Lo mismo se puede decir de los puntos de vista proestatales o pro-políticos con sus dos variantes, la racionalizadora y la de izquierda. Respecto a la primera que emboca el camino del reforzamiento del ejecutivo y de su administración vía planificación técnica de la vida social global, hay que decir que los límites estructurales de una administración gubernamental de la sociedad se encuentran dados en esa estructura social compleja, diferenciada, organizada e interdependiente y por ende en la pluridimensionalidad y complejidad de los problemas sociales. Una planificación con miras a reformas profundas y hasta transformaciones sustanciales topa con esta estructura que la engulle y la obliga a ser un momento del mercado político típico del neocorporatismo, hecho que condiciona y sesga toda planificación racional con arreglo a reformas y transformaciones de fondo. Igualmente la solución de problemas complejos exigiría por parte de la administración gubernamental respuestas capaces de controlar, regular e integrar las diversas dimensiones, ámbitos y plazos de todo problema social complejo. Esta posibilidad, aunque existe en el papel, en los modelos estadísticos-probabilistas globales de contenido plurivariable y factorial, no existe en los hechos. Su existencia en la realidad dependen, en cambio, de la real capacidad de poder estatal en esos niveles y ámbitos ocupados por las corporaciones, capacidad que en principio le está negada por no ser el Estado sino un momento integrado con éxito variable dentro del mercado político. Los puntos de vista de la racionalización manifiestan en su posición la paradoja de un desnivel estructural entre necesidad de gobierno y capacidad efectiva de gobierno.

Por lo que respecta a las teorizaciones de la izquierda, ligadas fundamentalmente a su esquema lineal de contradicción-crisis-politización-transformación (de democracia + planificación), la misma historia del conflicto social ha mostrado en las

sociedades avanzadas la multitud de factores intervinientes y de contingencias que corren dentro de la línea y que son difíciles de pronosticar y controlar teórica y prácticamente. Más aún, la complejidad de una sociedad muy diferenciada, institucionalmente organizada e interdependiente vuelve a su vez complejo el comportamiento causal-secuencial del esquema lineal-progresivo. Poner de relieve esta complejidad del siglo XX capitalista ha sido la ocupación de las mejores inteligencias marxistas desde los años veinte, aunque algunos persistan en seguir haciendo énfasis en la crisis conceptualizada en términos económicos determinantes y arrastradores de todo el sistema. Vía armada o vía hegemónica, vanguardia o movimiento de masas, partido o frente, clase proletaria o alianza interclasista, descenso tendencial de la tasa de ganancia o ascenso de hegemonía cultural socialista... etcétera, son testigos elocuentes de esta complejidad y de la dificultad para afrontarla.

En conclusión, "la posibilidad de elevar la capacidad de gobierno político está sujeta por lo menos a dos límites hasta ahora no superados:

1. *Un déficit de racionalidad y de orientación a largo plazo.* Todo intento de elaboración simultánea de constelaciones de problemas amplios e interdependientes fracasa, debido a que implica exigencias de difícil satisfacción respecto de a) información, b) consenso, c) decisión racional, d) implementación congruente. Y esto también como consecuencia del sistema político-administrativo (creado para darles solución) que enfrenta los problemas. 2. *Un déficit de consenso y de integración,* en razón de la elevada diferenciación, organización e interdependencia del sistema de los intereses organizados y politizados, dotados de peso político autónomo, profundamente entrelazados y en interacción con el sistema político-administrativo creado para la satisfacción de esos intereses".<sup>13</sup> Lo que se quiere decir con esto es que hoy por hoy toda posición pro-estatal, de acuerdo a las variantes de racionalización, debe tomar conciencia, so pena la ingenuidad, de que se tratará siempre de una "racionalidad limitada". Y esto vale también para las posiciones de izquierda que apuntan a una politización o movilización política aguda cuyo resultado sería un gobierno comprometido con (y operativo en) la realización de reformas y transformaciones del sistema social. Esta expectativa causal es frustrada si la planificación, aún liberada de las restricciones pesadas del capitalismo y aun bajo el supuesto de "planificación democrática", queda en sus capacidades de información, consenso, decisión e implementación por debajo, muy por debajo, de la masa de exigencias y expectativas sociales.

A manera de comentario adicional a lo apenas dicho acerca de los límites de la racionalidad político-administrativa, basta recordar algunas condiciones indispensa-

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

bles para toda planificación racional (eficiente y eficaz respecto de sus objetivos y metas), sobre todo si planificación global. En primer lugar, la condición de *información*: en las sociedades modernas de masas, diferenciadas (especializadas) e interdependientes, se afrontarán siempre problemas de información actualizada y confiable no sólo respecto de los datos sino de las relaciones funcionales entre los datos, a no ser que se logre una homogeneización de toda la conducta social a todos los niveles, es decir, se llegue a la implantación de un autoritarismo/servidumbre sin fisuras, a un totalitarismo en el que por la expectativa de sanciones y represiones se puede saber de antemano el comportamiento de los actores y de las instituciones sociales. En segundo lugar, la condición de *decisión racional* o de decisión óptima de acuerdo a fines/objetivos: cada vez más aparece claro a las mentes laicas y no fideistas que no es resoluble lógicamente o al menos prácticamente el problema que toda decisión racional comporta, a saber, el problema de comprender aun simultáneamente las consecuencias y las cadenas de consecuencias que en los diversos ámbitos sociales y en diversos plazos se derivan de las diversas alternativas de decisión en favor o en contra de ciertos medios y ciertas acciones, así como el problema no sólo de calificarlas sino de cuantificarlas, de compararlas objetivamente en sus costos y beneficios, y de llegar a la elección óptima entre esas diversas alternativas de decisión. Todas las teorías y tecnologías de optimización decisional, (juegos, catástrofes, escenarios, simulaciones, proyecciones y retrosecciones), tienen siempre un déficit no sólo debido a problemas de información y elaboración de información, sino sobre todo, a no ser que de nuevo se extinga totalitariamente toda vida democrática, a la carencia de constantes y de control de las magnitudes, a saber, al continuo cambio tecnológico, económico, ideológico-político (intereses, expectativas, preferencias) de actores e instituciones sociales, que hacen saltar los supuestos y las constantes del "caeteris paribus", en suma, el cuadro de las condiciones, los medios y las consecuencias que implica la toma de decisión y la decisión racional. Recordar aquí a Weber no es ocioso: justamente porque consideraba típico-idealmente que la racionalidad administrativa conlleva calculabilidad y previsión y ésta tendía a la homogeneización y control, le opuso el decisionismo político referido a valores y reivindicó la vida política contra la racionalidad legal-burocrática ("la máquina muerta" o "espíritu coagulado"), así como antepuso la democracia de masas (cuestión del liderazgo) a la administración de masas. En suma, habrá siempre un "déficit político-estructural prácticamente insuperable: no se puede representar en un modelo de optimización decisional la estructura política de las democracias pluralistas que, en lugar de un actor de decisión único y soberano, implican una pluralidad de participantes con diferentes potenciales de poder, con sus propios intereses y su sistema de fines, razón por la cual la decisión aparece más como un resultado derivado de la interacción de una multiplicidad de actores que no como una decisión racional".<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 27.



Se podrían añadir otras observaciones respecto de la tercera condición de toda planificación, la *implementación congruente* de la decisión, en la que se podría destacar cómo la administración pública elabora segmentada y puntualmente (de acuerdo a sus competencias) problemas sociales de carácter global, complejo y continuo. Prefiero, en cambio, hacer una observación adicional al “déficit de consenso e integración social” que se deriva de la diferenciación, organización e interdependencia de las grandes asociaciones de interés de masa que hoy caracterizan a nuestras sociedades. En efecto, en las sociedades de democracias desarrolladas, el problema central de gobierno parece ser el de una “elevada diferenciación estructural junto con una carencia de integración”, a saber, el problema del cómo lograr orientaciones o intereses generales capaces de consenso global a partir de intereses particulares de grupos o de asociaciones dotadas de fuerza y ámbito colectivo. Disuelta la ilusión ético-política de la “voluntad general” o del “bien común” con sus correspondientes constituciones jurídicas, se asiste al problema de la formación del consenso, de la voluntad política, del proyecto. Este problema de “la agregación de intereses” en una sociedad cada vez más diferenciada, organizada y politizada dificulta crecientemente la creación de una plataforma de consenso-legitimación, necesaria para poder apuntar o incrementar la capacidad del gobierno político, para producir un gobierno coherente y planificador del intercambio económico y simbólico de una sociedad. Los consensos, resultantes del mercado político, no son en realidad consensos en sentido estricto, noble y positivo. Se trata, más bien, de coexistencia de intereses satisfechos relativa y coyunturalmente y a corto plazo. Típico es el caso italiano de la *non sfiducia* (no desconfianza). Este consenso negativo, condicionado, táctico y de breve duración no se ve cómo pueda generar la plataforma de una constelación social de fines y valores estables y compartida motivacionalmente, sin la cual cualquier planificación es titubeante e ineficaz y, por tanto, no se ve qué sentido pueda tener una politización masiva con miras a un reforzamiento del Estado y de sus atribuciones reguladoras. Paradójicamente se puede añadir que son superiores los costos del consenso, los costos de la obtención del consenso, respecto de los beneficios que reporta la administración estatal que sin ese consenso prendido con alfileres no opera.

Aquí, de nuevo, se podría pensar legendaria y religiosamente en la posibilidad del gran proyecto nacional-social, pero devorando autoritariamente la diferenciación y destruyendo la complejidad. Sin embargo, esta salida es decisionista, voluntarista, sin homogeneidad con las situaciones reales de la modernidad social. La complejidad actual hace que “los tres grandes subsistemas economía, democracia, Estado, que se han afirmado en el curso de la evolución histórica y que ciertas fases históricas han prevalecido el uno sobre el otro, coexistan en una mezcla precaria y relativamente reversible”.<sup>15</sup> En el fondo, hay que aprender a entender su compati-

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 31.

bilidad sin hacer referencia privilegiada a uno de esos subsistemas y a su lógica de desarrollo con exclusión de los otros, por ejemplo, a la decisión política, a los intereses de clase, a la lógica de la acumulación. La historia reciente ha enseñado que sus diversas articulaciones no son a cascada, lineales, deterministas. Pero poder entenderlo, significará, cuando menos, la ruptura crítica con los "ídola" de los paradigmas teóricos en los que nuestra generación intelectual se ha formado y a cuya luz ha pensado, actuado y producido, a saber, "dialéctica", "sentido de la acción", "sistema"... Esperemos que, para bien de la teoría y de la política social, el "viejo topo" de la realidad socave, una vez más, el terreno teórico de los conceptos y de las proposiciones.



## V. RACIONALIDAD E IRRACIONALIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

La posibilidad de discutir sobre este tema complejo puede encontrar desde el comienzo su obstáculo en la plurivocidad del concepto de "racionalidad" y también en la dificultad de reconducir la plurivocidad a univocidad, de llegar a un concepto con un contenido de definición precisa y estable. Por esto, la tarea conceptual previa a la discusión debe apuntar a definir la materia misma de la discusión, es decir, a lograr un concepto sociológico (teórico-histórico) de *racionalidad*, sobre el que después se debata.

### 1. La crisis de la sociedad racional como sociedad verdadera

De entrada conviene recordar que el concepto sociológico de *racionalidad* se construye en contraposición crítica al concepto filosófico de *razón*. Cuando la filosofía social de la Ilustración y de la Economía política definían a la sociedad nacida de la revolución política y del capital como "racional", la entendían como sociedad *verdadera*. En cambio, la sociología, surgida de la crisis de la revolución política y del mercado capitalista como crítica a la Ilustración y a la Economía Política, cuando definía a la sociedad moderna como "racional", entendía sólo una sociedad cuya estructura de producción y gobierno correspondía adecuadamente a sus fines y actuaba eficazmente en función de ellos. Este último concepto de racionalidad alcanza en Max Weber el rango de pieza central para la definición, análisis y explicación de la sociedad moderna (de la sociedad estatal del capital). Y en este concepto no hay ninguna sonoridad de sociedad verdadera, sino de sociedad eficiente y eficaz, calculadora y calculable. De igual manera, aunque desde otra perspectiva teórica, Marx muestra críticamente que la estructura civil y política de la sociedad del capital no tiene nada que ver con una verdad absoluta de la razón y sí con los intereses o

finés históricos de la dominación de una clase social, por lo que esa supuesta verdad racional de la sociedad decae en la "falsa conciencia" de la ideología.

El grandioso programa de la Ilustración consiste en una fundación racional, verdadera, de la sociedad. Trató de dar origen a una sociedad humana de acuerdo a su concepto racional, más allá de los "ídolos" de la tradición y de las costumbres y más allá de los hechos brutos de fuerza propiedad y sangre. Esta operación de criticar los hechos sociales establecidos a la luz de la razón pura para que, previa discriminación, ascendieran a "instituciones racionales", fue el principio de la modernidad. La fundación de un mundo racional, de una fusión entre "lo real y lo racional", entre verdad y sociedad, entre filosofía y tiempo, era el *sapere aude*, el atrevimiento de la conciencia del siglo emancipado y emancipador. No se buscaba producir una sociedad de hecho con las fuerzas, intereses, condiciones y relaciones existentes, sino de producir una sociedad de derecho, la sociedad que incondicionalmente debe existir porque su organización corresponde a la verdad racional del hombre, de la esencia o naturaleza humana. En este sentido, no se buscaba dar a luz una simple sociedad histórica, particular y contingente (por ende, falsa y efímera), sino generar la sociedad humana sin más, universal y absoluta. Por esto, la modernidad del capital y de la república no se presentó y autointerpretó como una nueva época histórica, que un futuro social podía innovar y hasta destruir, sino como la historia llegada a su concepto verdadero y a su identidad perfecta: como *ultimum* y no sólo *novum*.

Tan grandiosa pretensión y autointerpretación de la revolución burguesa (de la revolución francesa y de las independencias americanas) producía y escondía en realidad "el mundo invertido" y "la falsa conciencia" de la ideología y del fetichismo de la mercancía, propios del mundo capitalista, según Marx. Y traicionaba paradójicamente el programa teórico-práctico del "mundo desencantado", propio de la tradición cultural de las sociedades occidentales, según Weber. Para ambos, para Marx y Weber, tanto la crítica al programa teórico de la Ilustración —centrado en el concepto abstracto, y carente de mediación e incorporación histórica— como la crítica al programa práctico del concepto abstracto ilustrado —que entiende erigirse y convertirse en el productor, ordenador y censor de la sociedad histórica— se habían consumado radicalmente en y por Hegel. Con Hegel había quedado demostrado que el concepto abstracto no es lo verdadero-real y que la pretensión de la razón abstracta de querer fundar con base en sí misma la sociedad verdadera no conducía al orden, a la libertad, fraternidad y pacificación cosmopolita, sino al caos, al arbitrio, al terror de parte, a la muerte. Abstracción y terror (terror porque abstracción) eran la sustancia de la Revolución ilustrada en el Hegel de *La Fenomenología del Espíritu*.

La instancia historicista romántica, a pesar de sus desviaciones contrarrevolucionarias y restauradoras y de sus riesgos irracionalistas, fue la que reivindicó justamen-

te el mundo vital de las sociedades concretas, su pluralidad y singularidad, su contingencia y sus “espíritus nacionales” (*Esprit des Lois, Volksgeist*), sus energías y sentimientos populares. Esta instancia de la concretez, de la singularidad y la contingencia, de la vida y la historia, contra el agobio unificador de la universalidad y absoluta del concepto abstracto, “muerto” y “natural”, va a ser asumida y consumida también en y por Hegel.

Esta materia plural y contingente de la vida y de la historia social no es, a la manera de la Ilustración, a la manera de Kant, materia bruta y disponible para ser acuñada por la forma racional y racionalizadora del concepto-postulado abstracto, justnaturalista. Justamente esta tentativa de acuñamiento de la vida concreta por y dentro del concepto-postulado abstracto, esta tentativa de acuñamiento del ser real por y dentro del deber-ser racional, era el origen del forzamiento y la violencia, del terror y la muerte, del jacobinismo. Al contrario, la materia de la vida histórica plural y diferente es la condición mediante la cual (“mediación”) la representación conceptual abstracta (*Vorstellung*), que es el momento más bajo y contradictorio del saber, deviene y llega a ser concepto real (*Begriff*) y saber real y verdadero, concepto-realidad, ajustado a la realidad, en cuanto síntesis o recomposición de la realidad en sus determinaciones históricas concretas. Sólo este concepto realizado de manera inmanente en y por la historia viva es y puede ser el ordenador y fundador de la sociedad civil y política verdadera.

Sólo mediante la supresión del carácter abstracto y separado del concepto respecto de la sociedad histórica y mediante su incorporación a la historia concreta —razón por la cual el concepto no es sino momento y producto de ella—, se llega al concepto verdadero, histórico, que es producto de la historia misma y que sabe de serlo, y en el que la historia se sabe a sí misma, a su vez, como producto de la conciencia. Dicho metafóricamente, sólo mediante la gestación y el parto histórico de la razón como conciencia de la historia e historia de la conciencia, se puede realizar, suprimida y superada, la pretensión de la Ilustración de fundar y fundamentar una realidad social conforme a la razón, de una “realidad racional y de una racionalidad real”. Sólo por la vida concreta llega a ser tal el concepto verdadero de razón: “la filosofía no es sino el propio tiempo aprehendido en el pensamiento”.

A partir de este inolvidable esfuerzo teórico de Hegel quedó en claro, al menos, que la sociedad civil y política (el “Estado ético”) es verdadera, es decir, conforme a su concepto, sólo a condición de que su concepto no le sea externo y de ella prescindida (abstracto), y que no sea producido y derivado “pre-socialmente”, “pre-políticamente”, “antropológicamente” (“Estado natural”), a partir de un concepto de hombre y de sus atributos-derechos “naturales”, carente de historia; por esto, sólo a condición de que el concepto sea un producto derivado la misma sociedad histórica, como concepto en el que la sociedad toma conciencia de sí misma.

Esta historización o socialización del concepto muestra, por otra parte, que él es un producto social y un producto en el que la sociedad es consciente de sí misma. La identidad entre razón y realidad, entre verdad e historia, sólo se logra por este camino de inserción del concepto en la historia social como *su* producto y, por esto mismo, de inserción de la historia en *su* concepto. Sólo así el concepto puede ser también fuerza viva, fuerza histórica, fuerza de cambio y revolución social, y no contemplación externa e impotente de las fuerzas históricas actuantes. Sólo así el concepto de la razón puede ser esa fuerza emancipadora de la historia que con veleidad le atribuía la Filosofía de la Ilustración. Y puede serlo sin la violencia terrorista y coactiva, propia de lo jacobino-abstracto en su afán de orden la sociedad concreta (la violencia del deber-ser sobre el ser), sino con una vocación de pacificación social general. En breve, a partir de Hegel quedó claro que no hay sociedad verdadera si el concepto teórico que define la verdad de la sociedad no es simultáneamente un producto práctico de la sociedad y si además el concepto teórico no es una fuerza social y, por ende, fuerza transformadora de la sociedad.

Sobre este aleccionador esfuerzo de Hegel basaron y construyeron, por vías diversas, su obra tanto Marx como Weber; el primero, mediante “la inversión materialista”, que reconduce la razón teórica a un momento específico (relativamente autónomo en cuanto “conciencia de”) y derivado de la historia de la producción social y de sus relaciones sociales consecuentes; y el segundo mediante un retorno a Kant, en la forma del neokantismo corregido, que le permite constituir la racionalidad (en el sentido que definiremos adelante), la racionalidad económico-política, como un producto propio y singular de la historia sociocultural de Occidente, como un *apriori* del pensamiento y de la acción ya no “trascendental” y sí históricamente condicionado, desde el cual las sociedades occidentales y occidentalizadas piensan y actúan sobre su mundo natural y social.

Hegel no renunció a la idea de fundar una sociedad verdadera, pero corrigió la idea ilustrada de que la sociedad verdadera era la que se adecuaba al concepto-postulado abstracto (jusnaturalista), y la sustituyó por un concepto histórico y una historia del concepto. Por tal razón, la sociedad verdadera era el “Estado Etico” y el Estado fundado en un concepto racional verdadero era tal por haberse incorporado al *ethos* o “espíritu” histórico-social del pueblo-nación, así como por haber elevado el *ethos* particular nacional al concepto universal racional.

En cambio, tanto Marx como Weber, tomaron conciencia que ni siquiera esa hegeliana sociedad política nacional, la del concepto racional-histórico, era la sociedad verdadera. Marx, lo entendía así porque la sociedad estatal, la sociedad estatalizada, el Estado, es el real signo de una sociedad todavía en sí contradictoria (sociedad de clases, Estado de clase), “enajenada”, “invertida”, alejada de su identidad efectiva y de su realidad y, por ende, de la posibilidad de su concepto verdadero. Por esto

mismo, un concepto de sociedad como Estado no puede ser verdadero sino ideológico: “misticismo lógico” y “superstición política”. En la sociedad donde hay Estado, es decir, donde hay clases sociales, no hay sociedad verdadera. Evidentemente Marx no renunció jamás a la idea de una sociedad verdadera, pero su verdad se lograba dentro de la historia social, es decir, dentro de la historia de la producción social y no dentro del ámbito de lo estatal-jurídico (jusnaturalista o “ético”), dentro de la historia de la abolición de la producción realizada en y por clases sociales y, por ende, dentro de la historia de la abolición del Estado, de la sociedad estatalizada, que constituye un momento propio e interno de esa producción-sociedad de clases y que, por ser tal, es todavía en sí contradictoria, irrealizada, sin su identidad real y así sin su verdad. En el caso de Weber, ajeno a este tipo de dialéctica de la producción de la sociedad, la no verdad de la sociedad estatalizada radica más simplemente en un doble hecho: por un lado, en el hecho de que el Estado y la política se ubican en la dimensión de la fuerza y de los valores, los cuales no pueden respectivamente ser fundados desde la *ciencia* como verdaderos; por el otro, en el hecho de que el Estado moderno no es una realidad universal y necesaria (una realidad fundada en el concepto verdadero: o en el concepto filosófico que muestra la necesidad universal y absoluta del Estado o en el concepto científico que muestra que de hecho en toda la historia de las sociedades ha habido Estado y explica sus causas-variables constantes), sino una realidad particular y contingente, relativa a la historia y a la historia reciente de las sociedades occidentales.

De esta forma, se liquidó la pretensión de la Filosofía Ilustrada y de la Economía Política de haber fundado una sociedad civil y política de acuerdo con el concepto verdadero de “naturaleza” humana y se recondujo la sociedad civil del capital y su correspondiente Estado jurídico jusnaturalista-garantista a no ser más que una organización social de carácter histórico, contingente. Posteriormente “la cuestión social”, “la cuestión obrera”, que a su vez trajo a la luz los límites del Estado liberal-garantista, así como la crisis de la sociedad civil capitalista, dieron el golpe de gracia a la sociedad racional en el sentido de sociedad verdadera. La revolución ilustrada, la revolución de la razón y el comienzo de la era verdadera del hombre, del hombre consciente y libre, se convirtió sólo y apenas en “revolución burguesa”. La razón se volvió finalmente más modesta y autocrítica. *L'homme* escondía al *bourgeois*.

## 2. De la crítica marxista a la irracionalidad de la sociedad capitalista

Descubierta y criticada la supuesta sociedad verdadera como la sociedad del capital necesitada de Estado y como la sociedad de libre mercado entre privados cuya libre privacidad es de manera igual sancionada jurídico-políticamente (coactivamente), el conocimiento congruente tuvo que volcarse al estudio de la sociedad “capitalista”, “burguesa”, “moderna”, al estudio de su génesis, estructura y destino histórico. El formidable e impecadero análisis crítico de Marx dejó en claro el carácter *irracio-*



nal de la sociedad capitalista estatizada. Aunque en el pensamiento de Marx no tenga ni pueda tener cabida la pareja conceptual racionalidad-irracionalidad (con el sentido que hoy tiene), debido a su fundamental presupuesto gnoseológico-epistemológico de corte dialéctico y materialista, no es menos cierto que la crítica marxista a la economía política y a la filosofía alemana demostró directamente que la estructura y funcionamiento de la sociedad capitalista eran intrínsecamente contradictorios y, en este sentido, demostró su irracionalidad operativa. Es decir, hay que tener cuidado en no extrapolar en la teoría marxista categorías producidas desde otra perspectiva y método de conceptualización; en este caso, hay que reconocer que la categoría "racionalidad" proviene de otro cuerpo teórico-metodológico —que en sociología y politología es el de Max Weber— pero que también no deja de ser principal en muchas teorías de la administración.

Ya antes se dijo muy brevemente, en tanto no es el objetivo de este escrito, que Marx no renunció a la idea de la sociedad verdadera ni podía renunciar a ella, porque asumió, aunque "invertida materialistamente", una relación dialéctica entre el sujeto y el objeto, es decir, entre el concepto y la historia, la teoría y la praxis-producción. Para él, la sociedad capitalista está en una situación real de contradicción, de irrealización. Por tanto, si su conceptualización inmediata-abstracta no es "mediada" (removida-superada), se encuentra en una situación lógica de "falsa conciencia". Fundamentalmente, el sentido profundo del cuerpo teórico-metodológico de Marx apuntaría a una irracionalidad del capitalismo en el sentido conjunto de "no verdadero-no realizado" y, por esto mismo, apuntaría simultáneamente a la remoción real-práctica (revolución social proletaria) de la producción social capitalista y a la remoción lógico-teórica de sus conceptos inmediatos (crítica de la economía política", crítica de "la ideología alemana" y de "la miseria de la filosofía"). La tendencia propia y profunda de su teoría del conocimiento y de su método dialécticos apunta, más bien, a la afirmación de que mediante la historia material-productiva-civil y mediante la negación de sus formas contradictorias (clasistas) se realizan en un mismo movimiento tanto la verdad de la razón (el concepto verdadero de la sociedad), como la realidad verdadera de la sociedad (la sociedad de acuerdo con su concepto verdadero).

Dejando atrás este escrúpulo teórico-metodológico, cabe recordar que al haber demostrado teóricamente que la estructura productiva capitalista se basa en el carácter de mercancía de la fuerza-trabajo y de ahí en el intercambio desigual entre capital y fuerza trabajo, lo cual sólo puede conducir a la crisis de valorización del capital (su acumulación y realización) y por ella a la crisis global de la sociedad, Marx demostró también indirectamente la irracionalidad de la sociedad capitalista, es decir, su imposibilidad de lograr una estructuración y un funcionamiento social en estado de equilibrio o de crecimiento equilibrado; su imposibilidad de lograr una organización productiva y social que simultáneamente realice el crecimiento econó-

mico, el crecimiento de la riqueza social potencialmente disponible, y la disminución del conflicto social, la pacificación social. Dicho en los términos atinados de J. Habermas, la imposibilidad por parte de la sociedad capitalista estatalizada de lograr a la par “la integración sistémica” (productiva) y “la integración social” (comunicativa). Esta crisis estructural-tendencial del capitalismo se manifiesta innegablemente en los hechos de las crisis (aquí no se debate el problema crucial, hoy tan extensa e intensamente estudiado y discutido, acerca de las razones por las cuales la(s) crisis del capitalismo no desembocan ya en los países capitalistas avanzados en crisis global de sistema social, en crisis epocal. Problema crucial que tiene como centro la conceptualización del “Estado social”). En la sociedad capitalista hay un “defecto de construcción”, su estructura está destinada a la des-estructuración, por lo que no sufre de simples “disfunciones” sino de reales “contradicciones”. En efecto, el carácter de mercancía y el desigual intercambio de la fuerza trabajo respecto del capital, que es el foco y la causa de la crisis, se relaciona directamente con la estructura misma de la producción capitalista y constituye la estructura misma de la producción social de la sociedad capitalista. Es por ello que no se trata de una simple coyuntura fáctica de desequilibrio momentáneo y pasajero, posible de ser reequilibrada con los ajustes pertinentes.

Esta tesis central de Marx, en cuanto tesis analítico-hipotética, tesis *científica*, es una crítica de la estructura y del funcionamiento de la producción social capitalista, que demuestra la impotencia e incapacidad de ésta como producción y como producción social, y no una crítica antropológica o moralista a la Ilustración. Desde esta perspectiva, resulta que el cuerpo teórico marxista critica ante todo, aunque no sea expresión marxiana, la irracionalidad del sistema social capitalista de producción y la irracionalidad del sistema capitalista de producción social. La estructura y el funcionamiento de éste muestra su incapacidad de ser *producción*, es decir, muestra los límites y las crisis de su crecimiento económico y, sobre todo, muestra su incapacidad de ser producción *social*, producción de la sociedad en su conjunto; es decir, muestra los límites y el déficit de la producción ligada a la valorización del capital privado en el asunto de producir la riqueza social necesaria y disponible para la existencia y la reproducción de toda la sociedad en su conjunto, sin excepción. Dicha de otra manera, el cuerpo teórico marxista muestra que la producción social, condicionada directamente por la valorización del capital privado, tiene fallas permanentes tanto en el crecimiento autosostenido de los bienes y servicios socialmente necesarios y disponibles, como en la disminución del conflicto social, en la pacificación social. Es entonces una producción con destrucción social y natural y, por esto mismo, aunque suene radicalmente metafórico, una producción social con autodestrucción social.

La irracionalidad del sistema capitalista de producción social significaría entonces un *desequilibrio estructural* (no coyuntural) entre *medios* y *finés*, entre los

medios disponibles y los fines perseguidos. Los medios, a saber, todo el conjunto de las fuerzas productivas insertas en y estructuradas por las relaciones de producción capitalista (todo el proceso de producción histórico-socialmente existente) serían ineficientes e ineficaces respecto de sus fines, a saber, respecto del aumento cuantitativo y cualitativo de la reproducción de la vida social (respecto del crecimiento de la riqueza social) y de la disminución del conflicto social, de la pacificación social. Los medios militan contra los fines, tienden estructuralmente a la desvalorización del capital y de ahí, por esto, a la disminución de la riqueza socialmente disponible y a la agudización del conflicto social disolutorio. El descenso tendencial de la tasa de ganancia desencadena el descenso tendencial de la riqueza social y el aumento tendencial de la conflictualidad y del antagonismo social. Este sistema capitalista de producción social, dejado sólo a sí mismo, ya mostró precisamente lo pronosticado por la crítica de Marx. Las crisis económicas y sociales, a saber, la disminución destructora del proceso de acumulación del capital y el aumento destructor del conflicto social, han empujado el paso y cambio histórico del capitalismo liberal al capitalismo organizado; el paso del Estado liberal al Estado social y administrador, conocido como *Welfare State*, Estado asistencial o benefactor.

### 3. La racionalización del capitalismo en el Estado contemporáneo

Hoy por hoy la producción capitalista está insertada en y regulada por la política estatal, sea mediante un ordenamiento jurídico general (nacimiento del Derecho Social) o particular (estatutos, reglamentos, leyes particulares), sea mediante medidas administrativas (planes, programas, etcétera). De alguna manera, se ha presentado una “racionalización” de la sociedad capitalista (compatibilización de la producción capitalista —medios— respecto del crecimiento de la riqueza social y respecto de la disminución del conflicto social —fines—). Esta racionalización ha sucedido mediante el Estado, mediante la incorporación directa e indirecta de la política estatal no sólo en el proceso de producción mismo, sino también en aquellos procesos y relaciones sociales que sustentan la producción como sus condiciones necesarias de existencia. Esta presencia del Estado en la sociedad civil ha sido interpretada economicistamente bajo el concepto de “intervención” del Estado en la producción y/o circulación y/o consumo. Tal intervención se realiza mediante todo un conjunto de medidas fiscales, monetarias, financieras, subsidiarias... etcétera; que, en realidad, va más allá de su simple presencia en el ciclo económico y se extiende a sus relaciones sociales sustentantes (dicho althusserianamente, a sus “condiciones de reproducción”) bajo la forma de la “seguridad social” (educación, salud, vivienda, transporte...) y, sobre todo, bajo la forma de una presencia estatal cada vez más directa y generalizada en los contratos laborales, en la fijación del “precio de la fuerza-trabajo”, en la fijación del salario, que es el factor fundamental y desencadenante de todo el proceso de producción social capitalista. Ya no hay simplemente una libre e inmediata relación entre capital y fuerza-trabajo, que sea externa al ámbito estatal

y político o independiente de él; las excepciones eventuales son normalmente marginales al sistema de la producción social clave y significativa para la sociedad en su conjunto. Hoy esta relación tiende cada vez más a ser regulada, reglamentada y hasta protagonizada estatalmente. Igualmente esta relación tiende a ser determinada y mediada políticamente mediante las negociaciones entre asociaciones patronales, sindicatos, partidos y organismos de funcionarios públicos. Estas negociaciones giran simultáneamente en torno a asuntos y emblemas cada vez más especializados, por un lado, pero a la vez cada vez más resueltos a la luz del desarrollo y del equilibrio *general* de la sociedad en su totalidad, por el otro.

No es aquí el lugar para hacer una amplia fenomenología del Estado social administrador. Baste recordar sólo algunos puntos esenciales. El Estado social ha iniciado gradualmente un proceso de subsunción del "mercado económico" dentro de un más amplio "mercado político", es decir, ha ido integrando crecientemente *de iure* (mediante ordenamiento jurídico general o particular) o *de facto* (mediante programas y medidas administrativas) todo el mercado de las mercancías y, en particular, el mercado de la mercancía fundamental, la fuerza-trabajo, dentro del mercado político (entendiendo por mercado político el lugar donde las fuerzas sociales heterogéneas y hasta enfrentadas negocian el presente y el futuro de la sociedad en su conjunto, donde negocian el presente y el futuro del Estado). Si la materia contratada dentro del mercado político es el destino de la sociedad estatizada o del Estado social, a saber, su crecimiento económico sostenido y la pacificación social general, en concreto los términos del intercambio de ese mercado son los "intereses de clase" (para permanecer en un lenguaje clásico), que ya no son sólo mera y bruta-mente económicos o reivindicativos, sino mucho más profundos y amplios. Estos al apuntar a las causas de las deficiencias económicas y sociales que originan las reivindicaciones y los conflictos de clases, deben terminar por apuntar también y sobre todo al proceso general de la producción social y, por ende, a su concepción y normatividad (a la ideología social históricamente vigente) y a su protagonista necesario: la política estatal.

Desde esta perspectiva, ya no se intercambia en este mercado sólo capital y fuerza-trabajo, sino una "constelación de intereses", un conjunto complejo y articulado de intereses que rematan en un "interés de sociedad", de un cierto tipo y no otro de sociedad estatizada, de cierta producción social general. En este sentido, por dentro de y mediante los términos de intercambio se negocia y pacta el presente y el futuro del Estado social o sociedad estatizada, su destino histórico. Más aún, los sujetos del intercambio ya no son los individuos formalmente libres e iguales que ejecutan "contratos civiles" bilaterales. Los nuevos protagonistas del mercado económico politizado, del mercado político, son "las organizaciones de masa": los sindicatos, las organizaciones patronales, los partidos políticos, los aparatos de Estado, mediante sus conjuntos de funcionarios públicos. Y estos nuevos protagonistas colectivos,

masivos, no contratan sólo precio del trabajo y prestaciones sociales adicionales, sino instituciones y, mediante ellas, la institucionalidad social y la institucionalidad política (la sociedad estatizada). El salario y las prestaciones sociales compensatorias y subsidiarias son apenas una parte y un momento, aunque básico y significativo (respecto del aumento del producto social y de la disminución del conflicto social) de la materia total del mercado-contrato, que es sustancialmente la vida misma a presente y a futuro de la institucionalidad sociopolítica existente, de las relaciones sociales que constituyen y animan en un tiempo histórico dado todo el proceso general de la producción y la reproducción social. En este mercado protagonizado por las organizaciones de masa se contrata la vida económica, cultural y política; se contrata la universidad, la empresa pública y privada, la ciudad, los medios de comunicación de masa, la ciencia y la tecnología; se contrata la producción capitalista y, por más que duela, hasta la democracia misma.

Evidentemente no desaparece el carácter desigual del intercambio, pero la desigualdad y la magnitud del intercambio desigual, existente en un momento social dado, se desplaza a ese complejo, totalizador y omnicompreensivo "mercado político" de las organizaciones de masa. Más aún, el mercado político tiende crecientemente a no ser ya sólo el ámbito de *expresión* (¿cómo cuesta sacudirse el concepto "superestructural" del Estado!) de intereses políticos originados "prepolíticamente", es decir, originados en el ámbito de las relaciones de producción existentes y de sus ubicaciones objetivas. Hoy, más bien, el mismo mercado político tiende crecientemente a ser el lugar de *constitución* de las relaciones de producción y, por ende, de constitución de las clases y hasta de sus conflictos, así como del alcance y de los límites de los conflictos de clases. En suma, el lugar de constitución del destino de la producción general de la sociedad, del destino de la sociedad estatalizada.

Conviene añadir también que el lugar clásico del mercado político público, el parlamento, las cámaras, tiende cada vez más a volverse difuso y secreto, es decir, tiende a emigrar del parlamento a las oficinas y burós de la administración pública del Ejecutivo. El proceso de formación de la voluntad política, el proceso de contratación de la sociedad y de su destino a plazos, se realiza cada vez más "extraparlamentariamente". De manera somera, hay que decir que los factores que han impulsado este desplazamiento pueden ser identificados en dos hechos cualitativamente nuevos, propios de la sociedad contemporánea: por un lado, la irrupción en la vida sociopolítica de las organizaciones de masa y, por el otro, la fusión de la ciencia con el proceso de trabajo, la tecnología productiva que aumenta comparativamente la productividad del trabajo y por ende el crecimiento de la riqueza social (valorización del capital). Estos dos hechos aunados han impulsado a la burocratización del mundo social y, por ello, al menoscabo del parlamento en favor del funcionariado. En efecto, si la producción y la reproducción social dependen cada vez más directamente de la presencia y desarrollo de la ciencia y de la tecnología, esto conlleva y

da origen, por un lado, a una sociedad extremadamente compleja, es decir, a una sociedad estructurada por los “especialismos” de las disciplinas científicas y por la necesaria aunque difícil articulación de las especialidades y, por el otro, dan origen a una sociedad definida y determinada por los especialistas (científicos, técnicos, expertos...), en concreto, por “los intelectuales” con posiciones principales ineludibles en la toma de decisiones, en la dirección, gestión y control de todo el proceso productivo general de la sociedad. Una vez que el sistema productivo social está determinado y dominado a lo largo y ancho por la lógica de los procedimientos científico-tecnológicos, es entonces ineludible realistamente la burocratización de la sociedad, en el sentido de separación entre dirección ilustrada y ejecución subordinada en el proceso de producción, así como en el sentido de separación entre los mismos especialistas calificados, de imposibilidad práctica de conocer y controlar toda la magnitud y complejidad de los especialismos científico-técnicos. La dificultad histórico-práctica en la recomposición o síntesis de toda la producción social, en cuanto estructurada de acuerdo a la ciencia y a la tecnología, condena a esa sociedad a separarse entre especialistas calificados y entre éstos y los ejecutores subordinados, así como la encasilla en la cuadrícula de los especialismos, con el abandono de la posibilidad de tomar en serio el concepto de “totalidad” y su sustitución por el de “sistema”. Burocratización de la sociedad significa ni más ni menos la estructuración de la sociedad de acuerdo a especialidades (y en un mundo social de especialidades científico-técnicas, ¿tiene aún algún sentido de hablar de sociedad “verdadera”?).

Si además la lucha de clases se expresa ya en y por medio de organizaciones de masa, cuya lucha se centra no sólo en torno al mero proceso de crecimiento económico, sino sobre todo en torno a la orientación presente y futura de esa sociedad (estatalizada) científica en su conjunto, en torno al proceso general científico de la producción social, entonces es también igualmente ineludible y realistamente imprescindible que la lucha de las organizaciones de masas en el mercado político, para poder tener éxito, tenga que mediarse en o pasar por el necesario conocimiento y la necesaria confrontación científica y tecnológica, por “los especialismos” y, en concreto, por el rodeo de las burocracias propias enfrentadas a las rivales. Las organizaciones de masas requieren de sus propias burocracias no porque están compuestas por un gran conjunto numeroso y hasta ingente de actores miembros, sino porque la materia y los fines de su lucha —lucha ubicada además dentro del mercado político en el que globalmente se contrata todo el sistema social de producción— sólo pueden ubicarse y moverse dentro de la complejidad, pluralidad y hasta sofisticación de la dinámica de la producción social contemporánea, complejidad y especialidad imputables a su lógica científica tecnológica. Querer prescindir de esta lógica propia de la producción general de la sociedad, evadirla y escamotearla, es sólo posible dentro de los ensueños de la imaginación y dentro de los afectos del corazón. Este romanticismo conduce sólo al “dilettantismo” y a su doble cara, la del espontaneismo utópico y la del romanticismo nostálgico.

#### 4. La racionalidad de la sociedad contemporánea según el concepto de Weber

Esta nueva situación de la sociedad humana, esta estructura de la sociedad contemporánea (capitalista o no), fue la que privilegió Weber en su conceptualización teórica, como "racionalidad", como "sociedad racional". La sociedad capitalista y su Estado nacional, por encima de su innegable carácter de clase, visto y acentuado por Marx, es la sociedad de la *racionalidad*, entendida ésta no como verdad sino como *calculabilidad*. La sociedad estatizada, surgida de la burguesía y en este sentido surgida del capital, es una sociedad calculable por entero en principio. Calculabilidad significa, dicho aquí someramente, la posibilidad de calcular de antemano el alcance de los fines perseguidos y la magnitud de sus consecuencias resultantes, con base en el conjunto de los medios disponibles. Ahora bien, la sociedad moderna se distingue precisamente de otras por haberse dotado de un conjunto de medios o, dicho más drásticamente, por ser una estructuración de medios que le permite en principio y de antemano prever los efectos y las consecuencias del uso de sus medios, es decir, definir de antemano selectivamente los fines históricamente posibles, en cuanto son los prácticamente factibles con base en los medios disponibles y en su ámbito de uso o de operación. Esta calculabilidad de los fines y de sus consecuencias en razón de los medios se debe a que estos medios permiten y ejercen un *control* efectivo sobre todo a los elementos y comportamientos principales que integran el proceso de la producción social. Tenemos pues que racionalidad-calculabilidad-controlabilidad son sinónimos.

Sin entrar en detalles, Weber ve en líneas generales que estos medios son esencialmente *la ciencia* y la tecnología, por lo que respecta a la producción de la riqueza, ligada básicamente a la explotación de la naturaleza, y el *derecho*, por lo que respecta a las relaciones sociales, que están ligadas básicamente al proceso de producción de la riqueza. Ciencia y Derecho constituyen, unidos e interpenetrados, el proceso general de la producción social de las sociedades modernas. Ciencia y Derecho son justamente los medios que permiten un cálculo y control general de la sociedad y de la naturaleza y que constituyen, por esto mismo, la sociedad "racional", en el sentido de eficiente y eficaz con respecto a los fines perseguidos.

En efecto, la ciencia y el derecho han logrado reconducir y hasta reducir todos los elementos participantes en la producción social general a unidades de un mismo valor unívoco y homogéneo. La ciencia desmonta analíticamente la naturaleza viva y anorgánica en variables cuantificables; se asiste a una "cuantificación universal" de lo natural que permite su cálculo y control. El derecho, por su parte, desmonta analítica y prácticamente la sociedad, otorgando a cada actor social un mismo y equivalente valor social (iguales derechos e igual reglamentación del ejercicio de esos derechos). Sobre esta base, la producción moderna (capitalista o no) reconduce también todos los elementos participantes en la producción de bienes y/o servicios

a “unidades monetarias” equivalentes, que permite en principio calcular la rentabilidad de las inversiones. Cuantificación, juridificación y monetarización universales, es decir, homogeneización en torno a unidades unívocas y de valor equivalente de todos los elementos y los comportamientos sociales participantes en la producción general de la sociedad, constituyen la base de la estructuración de la sociedad moderna inaugurada por la producción capitalista y el Estado nacional. Esta situación de calculabilidad mediante el control universal de naturaleza y sociedad se completa y sólo puede completarse acabadamente en un centro separado de dirección de la producción general de la sociedad. Es decir, Weber considera que en la sociedad moderna, además de las condiciones *objetivas* del cálculo-control, además de la calculabilidad de los objetos, se requiere (e históricamente sucedió con el inicio de la sociedad burguesa) que existan condiciones *subjetivas* del cálculo-control, es decir, un sujeto del cálculo, un sujeto controlador, un centro separado de dirección de la producción social. Este sujeto de cálculo y dirección apareció justamente en la figura del empresario capitalista y en el dirigente político del Estado nacional. Y su constitución como centro separado de control y dirección se debió, en el caso del empresario de la producción y de la producción capitalista, a la expropiación-monopolización de los medios de la producción de bienes, y en el caso del gobernante del Estado nacional, a la expropiación-monopolización de los medios de violencia y de administración pública. En suma, la *cientificación y juridificación universal del proceso de producción social*, aunadas a la *monopolización* separada de los medios de la producción general, económica y política de la sociedad, lograron que esta sociedad moderna occidental fuera calculable por entero. Y en torno al empresario económico y al dirigente político creció inexorablemente todo un equipo de “intelectuales” que con base en su saber especializado contribuyeron al “cálculo de capital”, al cálculo de la rentabilidad, y al “cálculo de la dominación”, al cálculo del costo-beneficio sociopolítico general de las medidas del Estado.

Ahora bien, la conceptualización weberiana de la sociedad moderna como “racional”, es decir, como sociedad que en principio tiene la capacidad de prever de antemano los fines factibles y las consecuencias de su realización, es una conceptualización, implícitamente crítica de esa racionalidad que, abandonada inercialmente a sí misma, conduciría a una sociedad como “jaula de hierro”, como “máquina muerta de servidumbre”. Esta estructura social, dejada a sí misma, llevaría inexorablemente a la burocratización total y compacta del mundo, a “la colonización del mundo vital” y, por ende, a la despolitización general. En efecto, esta racionalidad intrínsecamente instrumental, en la medida que sólo determina la adecuación e idoneidad de los medios para los fines a la luz de su eficacia, supone fines que le sean prestablecidos. Ella por sí misma es incapaz de determinar los fines en el sentido de valores, expectativas, ideales, socialmente deseados o socialmente escogidos como preferentes: los juicios de hecho no son juicios de valor. Dejada a sí misma, la racionalidad de los medios del cálculo y de la eficacia determinaría los fines sólo



en función de su posibilidad técnica de realización, en función de su factibilidad técnica (los fines como efectos de causas controladas y previsibles). Convertiría, como dice Habermas, los problemas prácticos en cuestiones técnicas. Es decir, los problemas (políticos) en los que se debate y se busca una organización social que pacifique y satisfaga la existencia humana en sociedad serían convertidos en problemas de pura factibilidad técnica y, por ende, de capacidad administrativa (bajo las condiciones dadas de la acumulación científico-tecnológica y bajo las condiciones de funcionamiento del sistema social histórico). Ahora bien, si la racionalidad es abandonada a sí misma, si la sociedad se abandona pasivamente a la lógica de su funcionamiento técnico, dada su incapacidad de reflexionar críticamente sobre los fines, criterios y normas (en función de cuya realización razona y calcula) y dada su capacidad exclusiva de implantar como fines (valores) sólo los efectos que puede prever a partir de sus causas controladas, puede conllevar y exigir la plena *despolitización de la sociedad*.

En efecto, la única posibilidad de prevenir o disminuir los riesgos y las crisis del crecimiento económico (por ende, los conflictos sociales de masas), de manera que se mantengan y hasta se incrementen las condiciones de estabilidad del sistema económico-social, hoy en día está cada vez más vinculada a un uso extenso e intensivo de la racionalidad técnico-administrativa. La inserción del Estado en el proceso productivo y en sus condiciones sociales de reproducción no restringe sino expande la lógica científico-tecnológica: no se puede planificar y administrar una producción y reproducción sociales de base científico-tecnológica (fuerza productiva) más que con ciencia y tecnología. Sólo mediante éstas se puede tendencialmente llegar a controlar sin defecto, sin poros, los recursos y los comportamientos naturales y humanos y, mediante el *control* probado, calcular y prever con creciente exactitud la eficacia de las acciones decididas respecto a los fines, así como los efectos y las consecuencias (queridas o no) que de esas acciones se derivan, de acuerdo a plazos, sobre el sistema socioeconómico en su conjunto o en sus partes significativas. Ahora bien, esta tendencia al control total sobre las condiciones de producción y reproducción social para poder lograr la racionalización de la sociedad (el crecimiento de la riqueza disponible y la marginación del conflicto social), la satisfacción universal de las necesidades y la pacificación universal, el anverso del oscuro reverso de la despolitización masiva y programática. Para poder desplegar su eficacia ordenadora, la racionalización exige el control universal y la subordinación universal al centro de dirección. Más aún, debido a su control científico y técnico de la naturaleza y de la sociedad, la racionalidad, puede determinar (de acuerdo con el nivel científico-tecnológico alcanzado históricamente) las magnitudes posibles de crecimiento económico y, por ende, de redistribución posible y, así, de disminución del conflicto social. Pero puede hacerlo sólo si proyecta como fines sociales alcanzables los efectos técnicamente producibles, sustrayendo a toda discusión pública y política la deseabilidad social de esas metas técnicas convertidas en los fines sociales mismos.

La administración pública de masas se sobrepone a la política pública de masas. Surge así una perspectiva que identifica el desarrollo del sistema social con la lógica del progreso científico-técnico. Y la consolidación de esta perspectiva, inducida deliberadamente o aceptada espontáneamente, conduce a la decadencia de la voluntad política que define los fines y significados sociales y a su sustitución por la voluntad del personal administrativo que convierte en fines sociales los medios técnicos. Su tendencia acabada sería la *tecnocracia* en lugar de la democracia.

Esta posibilidad real de burocratización-despolitización de la sociedad moderna racional hay que enfrentarla, según Weber, mediante una reanimación de la vida política de masas, mediante una repolitización de la sociedad. Para él, la solución no marcha por el camino de la propuesta marxista: un acto histórico de expropiación de los medios de producción en manos privadas y su consiguiente socialización. Tal socialización de los medios de producción, ligados ya a la cientificación y tecnologización (fuerzas productivas hoy fundamentales) del proceso de producción, aunque es sin duda una corrección y abolición de la racionalidad "material" del capitalismo (uso de medios para los fines de la rentabilidad privada del capital), no es simplemente una abolición de la racionalidad "formal" de la sociedad moderna, inaugurada históricamente por la sociedad burguesa y su Estado nacional. La nueva sociedad, a no ser que riesgadamente e involuntariamente renunciara a la ciencia-tecnología, al derecho, al monopolio de la violencia y de la administración en su proceso de producción y reproducción social, sería también "formalmente racional", una organización de medios científico-tecnológicos y jurídicos que permitan el cálculo de la factibilidad de sus fines y el cortejo de sus consecuencias. Más aún, la socialización de los medios de producción enfrentará de manera más aguda la cuestión de la administración de masas y de la política de masas. Los hechos de las repúblicas socialistas lo muestran.

Desde este punto de vista, lo fundamentalmente principal y significativo es la lucha contra la despolitización intrínseca de toda sociedad científico-tecnológica y, por ende, administrada por un centro de dirección necesariamente separado. Por esto, es fundamental un acto de socialización de los medios de producción políticos o ideológico-políticos, *la participación política de masas*, la capacidad social y permanente de producir y proyectar los fines y valores sociales preferentes. Sólo así, mediante una reanimación de la voluntad política de masa se podrá calcular y controlar a los calculadores y a los controladores, se podrá someter la racionalidad técnico-instrumental de la administración a los fines de la voluntad política, se podrá oponer la democracia a la tecnocracia. Dicho de paso, se puede también observar que Weber ve la recomposición del trabajo intelectual y manual, la recomposición de los directores intelectuales especializados y los ejecutores subordinados, dentro del proceso de producción social, como una posibilidad ligada más a un acto histórico político, al acto de la socialización política y de la participación política de

masas, que a un mero acto histórico de socialización de los medios de producción. El socialismo contemporáneo nos enseña algo: que la socialización de la producción es una "condición necesaria", debido al defecto estructural de la producción capitalista y de la irracionalidad material del capitalismo, pero no sin más "condición suficiente". Para superar la crisis o irracionalidad (material) de la sociedad capitalista, el marxismo militante propone la revolución histórica del Estado liberal o del Estado social. Weber propone, en cambio, la administración estatal racionalizadora de la sociedad y, para prevenir el autoritarismo burocrático que de ella podría seguirse, relanza y reactiva la participación política de masas.

Sin embargo, Weber titubea en la conceptualización de las condiciones históricas que, por un lado, revitalizarían la voluntad política de las masas y que, por otro lado, darían eficacia a la política de masas en su necesaria tarea de subordinarse la burocracia racionalizadora administrativa. ¿Será el líder carismático?, ¿serán las grandes organizaciones de masa, los partidos políticos? Su titubeo irresuelto se explica precisamente por la inexorabilidad que en la producción de la sociedad contemporánea tiene la ciencia y la tecnología, por ende, los especialismos técnicos y la secrecía de su *know how*, así como se explica por el inexorable hecho del "mercado político", del "triángulo de hierro" de las asociaciones patronales, los sindicatos de trabajadores (con sus respectivos partidos políticos) y los funcionarios del Ejecutivo. Si la vida política se centra en la lucha por la definición del destino histórico de la sociedad, de la producción general de la sociedad, y si ésta se articula intrínsecamente con la ciencia, la tecnología y la administración, entonces ¿cómo poder prescindir de los intelectuales y cómo subordinar a los funcionarios científicos? ¿Qué significa política y cuáles son sus alcances en una sociedad racional de estructura científico-tecnológica? ¿Cómo hacer política, determinar preferencialmente los fines aspirados y los rumbos históricos deseados, cuando éstos no aparecen técnicamente factibles o bien cuando técnicamente factibles se pueden a su vez calcular técnicamente los costos de las consecuencias que implica respecto de otras áreas de fines igualmente deseados o bien los costos a mediano o largo plazo? El mercado político parece estar restringido por la estructura técnico-administrativa de la producción social contemporánea. ¿Cómo lograr esa difícil y dinámica congruencia entre voluntad política y razón técnica, entre deseabilidad y factibilidad? ¿Cómo evitar, en razón de la estructura de la producción social, "la rutinización del carisma", la burocratización del líder? ¿Cómo evitar que la *lucha política* entre las organizaciones de masa con intereses antagónicos terminen por comprender las restricciones técnicas de sus proyectos y terminen también por aceptar *la paz tecnocrática*, es decir, por percibir que el crecimiento económico y la pacificación del conflicto social se basa en el cálculo (científico-técnico) de lo socialmente factible, en el cálculo de la producción y de la distribución de los productos? ¿Cómo evitar, por esto, que el mercado político no se transforme en mercado tecnocrático? ¿Cómo evitar que se contrate también la democracia?

### 5. Notas para un debate sobre la racionalidad e irracionalidad de la administración pública mexicana

No es casual y sí un signo positivo que finalmente en nuestra nación se comience a plantear históricamente la cuestión de tecnocracia y política. Es, cuando menos, a pesar de su carga ideológica, el signo de la creciente modernidad o racionalidad de nuestro Estado. El discurso sobre el liberalismo y sobre la revolución mexicana, si bien condiciones necesarias, ya no son suficientes para la reanimación de la voluntad política de masas y, por ende, para la legitimidad del sistema político. Lo que hoy socialmente vivimos en nuestra nación es una producción social cada vez más compleja y especializada y, con ella, una presencia del Estado cada vez más compleja y especializada dentro de la producción y la reproducción social, presencia que obedece a los límites y a las crisis de la producción capitalista en general y mexicana en particular. Por esto mismo, vivimos un Estado Social, caracterizado como "populista", que se vincula a las asociaciones de masa de trabajadores y campesinos, pero cuya satisfacción de necesidades e intereses se logra dentro del dominio de la producción capitalista regulada estatalmente. Por ende, un "mercado político" protagonizado por el "triángulo de hierro".

En una discutible caracterización de la sociedad-Estado mexicano (discutible por la natural pluralidad de descripciones y explicaciones del Estado mexicano) son, en mi opinión, fundamentales los siguientes puntos: a) hay una producción capitalista dominante pero coexistente con producciones precapitalistas; producción capitalista, además, poco desarrollada cuantitativa y cualitativamente y, por esto, subordinada internacionalmente; b) por su debilidad, la producción capitalista mexicana permanentemente atraviesa por crisis y, en este sentido, incumple no sólo su misma "racionalidad material" (problemas en la valorización en el mercado interno y externo del capital nacional), sino más gravemente incumple su racionalidad social, es decir, padece dificultades en el aumento de la masa de riqueza social necesaria y disponible y, junto con ello, padece dificultades en la pacificación del conflicto social y ocasiona conflicto social; c) su debilidad puede ser también imputable weberianamente a su baja "racionalidad formal", es decir, un bajo nivel de condiciones objetivas y subjetivas de previsión, cálculo y control; es decir, baja cientificación y tecnologización del proceso de trabajo (que aumenta su productividad y así la riqueza social), así como relativamente bajas aptitudes y actividades a la racionalización no sólo en la fuerza simple de trabajo, en los ejecutores subordinados, sino también en los mismos sujetos gerenciales del cálculo, en los directores de la producción; d) el déficit estructural del capitalismo como tal y el déficit histórico del capitalismo mexicano respecto de la racionalización social (aumento de la riqueza social, disminución del conflicto social) ha necesitado de la presencia estatal. La

figura del Estado mexicano del siglo XX es el de un "Estado ampliado", de una sociedad civil estatalizada, y no el clásico Estado como "sociedad civil ampliada": es un Estado social; e) este Estado social tiene además otro origen, el de la revolución mexicana, razón por la cual su estructuración post-revolucionaria sucede en directa vinculación con las organizaciones de masas, de las que deriva su legitimidad, y a cuyos problemas sociales quiso dar solución integral la revolución; f) su articulación estructural con las organizaciones de masas, por un lado, y con la producción capitalista, por el otro, pone al sistema político en permanente estado de inestabilidad y de inestabilidad doble: crisis en la valorización del capital privado y crisis en la cobertura de los intereses y demandas de las masas organizadas; en situación de permanente "irracionalidad", entendida como desproporción permanente entre el conjunto de medios (el proceso existente de producción social y de gobierno) y el conjunto de fines revolucionarios (distribución de riqueza, justicia social, independencia nacional...); g) esta estructura y no sólo situación coyuntural de la sociedad estatal mexicana reforzó y refuerza la necesidad de la ampliación, diferenciación e intensificación del Estado dentro del proceso de la producción social, ya sea por vía política en sus primeras etapas, ya sea por vía administrativa en los últimos años, precisamente cuando se asiste a un relativo incremento y complejización de la producción y del intercambio capitalista y, sobre todo, a un sustancial aumento de las prestaciones, los subsidios y las compensaciones sociales dirigidas a las masas que de apoyadores y legitimadores comienzan gradualmente a transformarse, por la crisis del capitalismo mexicano, en demandantes y oponentes; h) el "mercado político" protagonizado por el Estado junto con las asociaciones del capital y del trabajo y los reajustes de este mercado en la reciente "reforma política" logran por ahora evitar la franca represión generalizada, logran también contratar la institucionalidad civil y política de la sociedad mexicana, así como las condiciones y modalidades de existencia de la institucionalidad; i) en correspondencia a la complejización de la producción y del intercambio y a la necesidad del aumento de prestaciones sociales, se requiere cada vez más una planificación y programación global y controlada de todo el sistema social para evitar desequilibrios y crisis con costos sociales y políticos indeseados. Esto ha implicado no sólo un crecimiento cuantitativo, sino hasta un desarrollo cualitativo de la administración pública, que en algunos sectores llega ya a la sofisticación de la miniespecialización. Este hecho ha promovido la presencia cada vez más amplia, significativa y fuerte de los administradores dentro del "mercado político", en la medida que los descontroles en el ciclo general de la producción e intercambio de los bienes y servicios afectan peligrosamente tanto a la valorización del capital privado como a la distribución subsidiada de bienes y servicios para las masas y, por consiguiente, pone en peligro el sistema político "Welfare", al ocasionar conflictos sociales; j) sin embargo, la capacidad administrativa política del cuerpo de funcionarios públicos se ve limitada y restringida a causa de la baja productividad del trabajo en la nación y por ende del poco crecimiento de riqueza social disponible,

hecho ligado no sólo a la distorsión y retraso del capitalismo mexicano, sino también a las insuficientes aptitudes y actitudes de los trabajadores con respecto a la productividad y a la eficiencia, que son resultado no querido del proteccionismo compensatorio del que gozan por parte de los sindicatos (no sólo por motivos de protección laboral sino por motivos de cooptación y clientelismo político). Debilidad administrativa, pues, por la distorsión casi estructural de la producción de un capitalismo débil y oportunista, vinculado a situaciones precapitalistas nacionales de baja productividad y subordinado a los monopolios financieros e industriales nacionales e internacionales, condicionado además por el proteccionismo populista de las organizaciones sindicales. Esta situación de difícil administración y, para los pesimistas, de efectiva inadministrabilidad del proceso errático de la producción nacional hace que el cuerpo de los administradores públicos difícilmente pueda calcular y controlar, dirigir y orientar la producción social general, el ciclo económico nacional de los bienes y servicios; k) la imposibilidad de evitar las crisis y así de marginar el conflicto social por parte de los administradores públicos los debilita en el "mercado político", en las negociaciones del destino nacional y, paradójicamente, los subordina a los otros viejos protagonistas políticos que son precisamente los que generan de alguna medida la situación de inadministrabilidad social; l) esta debilidad política de los administradores públicos en cuanto administradores los pone en una triple tentación: o convertirse en políticos sin más o convertirse en políticos para poder administrar lo público o convertirse en meros administradores. Su conversión en políticos no tiene más que dos salidas: reproducir las situaciones sociopolíticas que al principio criticaban o radicalizarse colocándose extra-sistema. La fatigosa conversión en políticos para poder lograr una racionalización administrativa del sistema los sitúa necesariamente en la ambigüedad de tener que aceptar el conjunto de los medios y de los procedimientos política y socialmente existentes (ya definidos en los puntos anteriores) para realizar los fines de una racionalización social, hecho que lleva en la práctica a soluciones de compromiso más o menos eficaces. La última salida de conservarse como puros administradores tiene como resultado tarde o temprano o el llevar adelante proyectos, planes, programas y medidas escindidos de la realidad social, y, por tanto, sin aporte administrativo efectivo o en funcionalizar toda su actividad profesional especializada para fines y medidas de políticos tradicionales, que interiormente no comparten, pero que dolorosamente deben aceptar.

A partir de esta fenomenología, podemos acercarnos al tema de la racionalidad e irracionalidad de la administración pública mexicana. Creo que, para ello, la conceptualización típico-ideal de Weber de la racionalidad puede arrojar luz, sin con esto insinuar que desde su perspectiva se puede ilustrar total y profundamente el fenómeno en cuestión. De entrada conviene recordar la distinción que establece entre

“racionalidad formal” y “racionalidad material”. La primera subraya la capacidad que una determinada organización social tiene de calcular la realización de sus fines, de prever de antemano o anticipar las consecuencias que se siguen de las acciones (y del uso de medios prehumanos o humanos que las acciones implican) respecto del alcance del fin social intencionado y las consecuencias (queridas o no) que se derivan del alcance del fin. La condición necesaria para la existencia social o histórica de tal capacidad radica en el hecho de que todos los elementos que integran el proceso de la acción puedan ser calculables y que el actor de la acción posea actitudes y aptitudes favorables al cálculo. Anteriormente se afirmó que esta calculabilidad universal se basa en la matematización de la naturaleza, la monetarización de la producción social y la juridificación de las relaciones sociales. *Matema, moneda y norma* producen un universo social-natural calculable por entero. Desde esta perspectiva, la racionalidad es la capacidad de producir acciones eficientes y eficaces respecto de fines. La “verdad” de este tipo de razón “racional” consiste en el éxito práctico, en la pragmática. Y este tipo de razón “racional” se despliega socialmente con la irrupción de la ciencia experimental (tecnología) en el proceso de la producción y con la introducción del derecho abstracto-deductivo en las relaciones sociales. “Racionalidad material”, en cambio, significa sólo los fines que históricamente se persiguen, en cuanto son individual o socialmente considerados como verdaderos o buenos y políticamente implantados. Para Weber, lo decisivo y llamado históricamente a durar es “la racionalidad formal”, la forma del cálculo en las acciones sociales, aunque históricamente se proyecten nuevos fines, haya pugna irreconciliable entre los fines y valores de las diversas clases sociales y se establezcan nuevas normas institucionales.

Por otro lado, conviene también recordar que, además de las condiciones objetivas de cálculo (objetos enteramente calculables), se requiere la existencia de las condiciones subjetivas de cálculo, un sujeto calculador con aptitudes y actitudes probadas y entrenadas en el cálculo. Este sujeto es en la sociedad moderna el “funcionario”, el gerente, el director, dotado de conocimientos científicos y jurídicos, con su corte de asesores, técnicos y expertos, igualmente provistos de métodos y conocimientos actualizados y de experiencias profesionales en las diversas especialidades científico-técnicas y jurídicas. Se trata del fenómeno de las organizaciones y de la burocratización. Al límite, el apogeo de la racionalización social se ubicaría en una sociedad cuyo “sistema de producción” esté enteramente permeado por la ciencia y la tecnología (la previsible situación de la “automación” en el proceso de trabajo) y cuyo “sistema social” esté enteramente regulado por una normatividad jurídica perfectamente racional (la aún no previsible situación, reivindicada por J. Habermas, de una producción de la “comunicación”, del “mundo de vida”, de las “instituciones”, mediante un “diálogo libre de todo dominio”: un diálogo paritario y universal). No hay que olvidar tampoco que para Weber, realistamente, la condición última de esta racionalización social exhaustiva es “el monopolio de la coac-

ción” (legítima); pero esto pertenece al reino de la política, que aquí no estamos tratando. Por consiguiente, no hay que olvidar, tampoco, que “el político” es en términos reales la condición de posibilidad de existencia del “científico”, del “funcionario”. (En el ámbito marxista ha visto con claridad este asunto A. Gramsci con su temática central de “los intelectuales” y el poder). Conviene por último añadir que, mientras “la racionalidad formal” es protagonizada por los intelectuales de la ciencia y de la norma, por los científicos y los juristas, “la racionalidad material” tiene como protagonista al político, a la confrontación de los políticos y de sus partidos, y antonomásticamente al gobierno, al líder. En efecto, la materia sobre la que trabaja la “inteligentsia” son los fines y/o los valores proyectados y afirmados extra-intelectualmente por los movimientos políticos de masa, encarnados por los políticos profesionales y por sus negociaciones en “el mercado político”.

Ahora bien, a contraluz de este “tipo ideal”, podemos sugerir las dificultades y los límites de la administración pública mexicana a nivel de la “racionalidad formal” y de la “racionalidad material”. Desde la perspectiva de la formalidad, se puede constatar (más descriptiva que teóricamente) la siguiente lista de hechos: no hemos llegado aún a una tecnologización suficiente del proceso de la reproducción social ni a una cuantificación y/o monetarización de todos sus elementos ni a una reglamentación estrictamente jurídica de todas las conductas sociales. Hay, entonces, deficiencias serias por el lado de la objetividad calculable. Demasiadas “externalidades” intervienen, de manera imprevista e incontrolada, en nuestro proceso productivo y en la interrelación económica y social. Por ejemplo, en nuestra sociedad, la calculabilidad de las acciones sociales y económicas con base en la norma jurídica universal es continuamente interrumpida por las prácticas acomodaticias y clientelistas del personal judicial, burocrático y policiaco. Son contadas las instituciones en las que refulge sin oscuras condiciones la pura luz del derecho. Lo mismo se puede decir en el renglón del proceso del trabajo y del intercambio, donde el cálculo de la naturaleza por la ciencia pura y aplicada y el cálculo de las utilidades en el mercado por medio de una contabilidad estricta padecen serias limitaciones. De todo esto resulta un bajo control de la naturaleza y de la sociedad, las cuales siguen apareciendo a millones de conciencias de mexicanos como fuerzas externas, dotadas de autonomía y poderío en su existencia y movimiento, casi “mágicas”, impenetrables e indomeñables. En cierto sentido, para bien o para mal, muchos connacionales viven como “naturaleza” o *sacrum* lo que es en el fondo sólo historia social. La emancipación de la coacción externa de la naturaleza por medio de la ciencia y la emancipación de la coacción interna de la sociedad por el derecho (ciencia racional y derecho racional) son para millones un programa de modernidad desconocido o una posibilidad remotísima de existencia social efectiva.

Para permanecer sólo en el ámbito de la administración pública mexicana, que en gran medida y en comparación a la nación parece haber ya logrado las característi-



cas consolidadas de la calculabilidad objetiva, se pueden advertir lamentablemente serias y graves deficiencias en las competencias y funciones asignadas normativamente a los diversos organismos o aparatos gubernamentales y a la articulación entre ellos. Traslapes, intersecciones y duplicaciones de funciones y actividades están al orden del día no sólo dentro de las subdirecciones y/o departamentos que componen una dependencia gubernamental, sino entre las mismas dependencias. Se pueden advertir, además de estas fallas en la circunscripción legal de competencias, funciones y actividades de las burocracias, defectos agudos en el renglón de la *información* social. La carencia de datos (a pesar de los rápidos y formidables avances logrados por el funcionariado del Estado) es un indicador de la baja calculabilidad intrínseca de la sociedad mexicana, de la real dificultad de numerar y cuantificar muchas condiciones y actividades sociales. En ello no se esconde el afán ideológicamente sospechoso de reducir a puro número personas y comportamientos sociales. Se indica sólo que sin sistemas de información actualizados, sin contabilidad social confiable, que expresen unívocamente el universo, la magnitud, la composición, las tendencias de realidades sociales problemáticas o significativas, resulta muy difícil calcular los costos y beneficios que derivan (en plazos controlados) de la toma de decisiones gubernamentales, de sus medidas, planes y programas. En este sentido, un país sin estadísticas es un país precalculable, pre-racional. Sin información veraz y oportuna se pierden o se malogran oportunidades administrativas. Sin matematización y monetarización de la sociedad es errática la administración. En resumen, y dicho más alusiva que conclusivamente, la racionalidad formal de los aparatos gubernamentales es aún limitada debido a vacíos de cuantificación y a incumplimientos jurídicos.

Igualmente se padecen dificultades en la estimación de los rendimientos administrativos y laborales del personal subordinado en las secretarías y en otros organismos del Estado. El trabajo de los subordinados por jornada laboral y de acuerdo a sus competencias es en la práctica de difícil cálculo. Todo un conjunto de prestaciones, excepciones, facilitaciones, protecciones, interrupciones, usos y costumbres, demandadas por los sindicatos de la burocracia e integradas irrestrictamente dentro de los contratos colectivos de trabajo, rodea la jornada laboral (semana-mes-año) de un aura ambigua de desorganización e ineficiencia, de discontinuidad en sus rutinas y de aceleraciones imprevistas en situaciones de emergencia. Todo se mueve paradójicamente entre rutinas de baja productividad y situaciones excepcionales de alto rendimiento. Un cierto clima de casualidad incidental rodea el trabajo burocrático diario. Los expertos de organización y métodos conocen bien estas batallas cotidianas para dar un mínimo de sistematicidad y continuidad a los organigramas, cronogramas, rutas críticas... Es el mundo de las sorpresas y no de una mecánica previsible, el mundo de la continua negociación interpersonal para aumentar los rendimientos de personas y grupos y no el de un trabajo metódico de acuerdo a competencias. Weber diría la ausencia de una concepción del "trabajo como vocación" con el efecto directo de una ausencia de la "ética del rendimiento".

A estos defectos por el lado de la objetividad calculable, se suman los límites en el nivel del sujeto del cálculo. Los dirigentes y los organizadores del trabajo subordinado de empleados, con miras a la obtención de fines mediante programas de acción que contemplan metas técnicas y sus plazos de realización, adolecen frecuentemente de conocimientos científicos y técnicos no sólo respecto de la traducción de los fines deseados en metas técnicas, sino respecto de la organización y del seguimiento del trabajo subordinado. Muchas áreas, a pesar de los grandes avances logrados por la administración pública en las últimas décadas, siguen estando en manos de funcionarios que no han sido reclutados y seleccionados "gracias a su saber", sino por razones políticas o de clientela. Al compás de las transformaciones del capitalismo, de las funciones económicas y sociales asumidas por el Estado social postrevolucionario, de las reivindicaciones y luchas de clase, la administración pública ha aumentado cuantitativamente y diferenciado cualitativamente su población de científicos, técnicos y especialistas con funciones de asesoría y mando. A pesar de esta inserción de hombres de saber y de experiencia profesional, que han permitido calcular y racionalizar los rendimientos de las políticas económicas y sociales (salud, educación...) del Estado y así aumentar la riqueza nacional y disminuir el conflicto social, se sigue observando con frecuencia y en varias áreas de gobierno la presencia de hombres sin aptitudes y actitudes favorables al cálculo o con un saber insuficiente para la complejidad en ascenso de la problemática social.

Aquí se prescinde de comentar la corrupción administrativa o esa idea generalizada de que la carrera como funcionario público facilita la movilidad, permitiendo en menor tiempo y con menor trabajo un aumento rápido y sustancial de los ingresos y un acceso veloz al prestigio social y el ejercicio del poder. Estos fenómenos indican cuando menos la pobreza profesional del sujeto calculador de la administración pública. Más bien, es conveniente señalar esa convivencia ambigua entre funcionarios con conocimientos científico-técnicos y políticos burocráticos. En efecto, es cierto que está afortunadamente en proceso de extinción (por lo menos en áreas de gobierno claves y prioritarias) la figura del "político pre-burocrático" que ejercía el poder sin la necesidad de un diagnóstico racional de las situaciones y de calcular las consecuencias de su toma de decisiones y que se abandonaba a la bruta inercia de sus amenazas de fuerza, a su control puramente coactivo de las demandas, a sus oscuras negociaciones y componendas, al apoyo de sus clientelas y mercenarios y, en los mejores casos, a su llamada "intuición" o "sexto sentido" proveniente de sus muchos años de liderazgo incontenible. Si esta figura histórica pre-moderna, casi "patrimonial", ha desaparecido gradualmente, no es menos cierto que en su lugar ha aparecido la figura del "político burocrático", a saber, la figura de un político que llega al poder y se mantiene en él gracias a su capacidad de satisfacer puntualmente con éxito las demandas de las masas por medio de todo un conjunto más o menos articulado de prestaciones sociales. Pero, se debe reconocer que la satisfacción de estas demandas se carga alegremente al gasto público, sin una planificación basada

en estudios técnicos que prevean y midan las consecuencias político-económicas a medio y largo plazo y que tan solícita capacidad de satisfacer las demandas es, más bien, el producto de decisiones políticas discrecionales y coyunturales ajustadas directamente a valores (principios políticos revolucionarios de justicia social distributiva, de protección al trabajo asalariado, de reparto agrario...) y/o ajustadas a fines de meras alianzas interpersonales o intergrupales para fortalecer las redes informales de su poder personal o del poder de su equipo o familia política.

Esta figura sustancialmente política pero cubierta con la vestidura del prestador de servicios y del administrador del bienestar de masas, es la que aún hoy sobrevive en muchos campos de la acción gubernamental. Es el prototipo del "populismo" en sentido peyorativo y a ella debemos las muchas calamidades sociales de la segunda mitad del siglo. Ejerce la política mediante prestaciones sin cálculo, responde a las demandas sociales en función del mantenimiento de su poder personal o de su grupo político y con la facilonería de los subsidios y de las prestaciones "administra la crisis" sin la convicción de la escasez de recursos y de su racionalización: Política es gasto sin más y la vitalidad de la revolución mexicana se expresa en la piedad fiscal.

Esta figura se rodea con su séquito de "empleados de confianza" que con dudosos análisis y pronósticos toman decisiones que se presentan e interpretan como medidas necesarias para la estabilidad del sistema político mexicano, para la reactivación de una revolución olvidada o traicionada, para el bienestar incondicional de las mayorías populares. La administración es sólo un pretexto e instrumento para fines directamente políticos. No se ahonda en el diagnóstico del problema y tanto menos se le resuelve de raíz. Al contrario, su comportamiento radicaliza y aumenta los problemas sociales y económicos del país y, peor aún, reduce las posibilidades de solución por parte del Estado. "La crisis fiscal del Estado" o "la crisis del Welfare", a diferencia de los países capitalistas avanzados, es imputable también a este político "especializado" sólo en gasto público como principio y fin de la política estatal de masas.

Sólo en las últimas décadas ha surgido y ha comenzado a ser reconocido en el medio administrativo del Estado, hasta llegar ya a algunos puestos de decisión nacional, la nueva figura del administrador racional, del "funcionario" equipado con estudios y con investigaciones científicas en el área de su especialidad y con solvente experiencia profesional. Se empieza a perfilar, finalmente, la figura del sujeto del cálculo, del funcionario racional que, a pesar de ser el blanco de las interesadas acusas de "tecnoburócrata", comienza apenas a tener un cierto peso, aún débil, en la toma de decisiones y en el "mercado político". Los límites actuales de su acción son muchos, pero se deben en general a su convivencia con los "políticos burocráticos". Formados para participar en la administración del Estado social de bienestar

y con la intención profesional de colaborar en la solución de los problemas económicos y sociales de la nación, tienen sólo a la apariencia el mismo lenguaje y la misma orientación de aquéllos, ya que sus proyectos, planes, programas y sugerencias de medidas se basan en ciencia y tecnología, toman en consideración la complejidad de los hechos y problemas, prevén las consecuencias positivas y negativas particulares y de conjunto de las medidas y contemplan los plazos de su solución. Sin embargo, quedan aún subordinados a las orientaciones y mentalidad de los otros protagonistas políticos tradicionales que son precisamente los que generan continua u ocasionalmente la situación de inadministrabilidad pública. Es una difícil convivencia, frecuentemente acompañada por las derrotas de la frustración y del acomodo resignado; pero la dialéctica misma de la confrontación de las posiciones y de la prueba de los resultados prácticos va produciendo simultánea y gradualmente la racionalización de los políticos de carrera y el asentamiento realista de los funcionarios científicos y técnicos. Por ese camino se puede esperar una administración pública más ceñida a las exigencias del crecimiento de la riqueza, a la demanda de las organizaciones de masas y a la pacificación del conflicto social; pero, a la vez, más ceñida al terreno de lo socialmente posible y factible, sin caer en la irresponsabilidad política y administrativa, caracterizada por una desmesurada primacía del “deber-ser” o del “querer-ser” sobre el “poder-ser”. Esto buscaba, en el fondo, “la reforma administrativa” del actual sexenio presidencial.

Los problemas de la racionalidad o irracionalidad de la administración pública mexicana no terminan con esta somera descripción de las condiciones incumplidas de existencia y operación de una “racionalidad formal”. A ellos se añaden los problemas propios de su “racionalidad material”. La administración pública mexicana, a semejanza de toda administración del Estado social, actúa de cara a una finalidad material doble (para muchos, incompatible e irreconciliable): la valorización del capital y el bienestar social de masas. Ya antes se dijo drásticamente que nuestra administración, considerada en relación a su finalidad material, parece estar en situación de permanente “irracionalidad”, entendida ésta al menos como una desproporción entre el conjunto de medios (el proceso existente de producción capitalista y de gobierno) y el conjunto de fines y/o valores revolucionarios (distribución de la riqueza, justicia social, bienestar de masas, independencia nacional...). Aquí y en otros capítulos de este ensayo se expresan algunas consideraciones personales sobre los alcances racionalizadores del Estado social y sobre el escabrosísimo asunto teórico-práctico de la crisis del capitalismo. Y, como es evidente, el fondo de la cuestión yace en la discusión sobre el alcance teórico-histórico de la teoría marxista y del paradigma de la dialéctica materialista.

En este contexto y con esta salvedad, se quiere sólo sugerir que el Estado social administrador del bienestar de masas mediante el rodeo de la valorización del capital ha mostrado, cuando menos, la capacidad de prevenir la “crisis sistémica” de la

producción capitalista y la "crisis social" del conflicto frontal de las clases o, dicho de otra manera, la capacidad de evitar la catástrofe global, la llamada dialéctica revolucionaria. En efecto, el acelerado desarrollo de las fuerzas productivas en el marco del capitalismo organizado y regulado estatalmente ha mostrado, a pesar de recesiones y "crisis" fuertes, su capacidad de aumentar la riqueza social distribuable y el bienestar general. De igual manera, las relaciones de producción se han vuelto hoy complejas y elásticas debido a todo el conjunto amplio y renovado de instituciones civiles y políticas y debido al hecho de incorporar en las instituciones las reivindicaciones, intereses y proyectos sociales de las masas trabajadoras. Todo esto ha conllevado de alguna manera a que la sociedad contemporánea estatalizada cuente con mayores y mejores recursos para la solución de sus conflictos de clase y para la prevención de una crisis general u "orgánica". No hay por qué excluir la posibilidad de una innovación general de la sociedad, pero sí hay que confesar que hoy la teoría crítica, por encima de sus pronunciamientos de principio y sus análisis globalizadores, no enuncia lamentablemente pronósticos específicos sobre la magnitud, los factores determinantes y el desarrollo de una crisis total. Más aún, a contraluz de los Estados socialistas contemporáneos, hay que preguntarse con honestidad cuál sería la magnitud del cambio y de la innovación de la sociedad. Lo que se percibe en ellos es una extensión y profundización de la administración pública en el proceso de la reproducción social y en el proceso de la generación de instituciones sociales. Y esto puede aparecer deseable de alguna manera para nuestra nación, donde el capitalismo, además de su vinculación y subordinación al imperialismo, muestra una debilidad crónica, bajo desarrollo, pereza productiva, rasgos especulativos oportunistas y parasitarios, adicción al proteccionismo, "manchesterismo" en la contratación laboral con la complicidad de los sindicatos y confederaciones sindicales... etc.

Hoy la "racionalidad material" de la administración pública mexicana pone al desnudo, sin duda alguna, su ineficiencia e ineficacia en varias zonas económicas y sociales neurálgicas. Pero, en el actual corte histórico del país, parece que esto no es sin más atribuible a la afirmación general de la "estructura capitalista" del Estado y por ende de su administración pública. Se podría pensar, más bien, que se debe a su baja y débil organización, reglamentación y control de un capital nacional que está muy por debajo de su cometido social "clásico" y contemporáneo. La irracionalidad material de la administración consiste, quizá, en no haber logrado ni un capitalismo nacional en serio ni un capitalismo orientado socialmente de acuerdo al proyecto revolucionario y postrevolucionario de la justicia-bienestar de masas. Por otro lado, afirmar que en las actuales condiciones una gestión directa de la reproducción e institucionalidad social por parte del Estado aumentaría la riqueza y el bienestar, así como disminuiría la conflictualidad social, resulta ser un pronunciamiento ideológico o utópico que entraña no sólo serios y encarnizados problemas de confrontación política casi suicida, sino problemas técnicos y organizativos

que parecen no estar al alcance de las posibilidades reales de la actual y previsible composición y actuación de la administración pública mexicana.

De todos modos, conviene añadir que la determinación y cambio de la "materia" (fines y/o valores sociales dominantes) respecto de la cual actúa instrumentalmente la racionalidad formal de la administración pública, excede el campo de sus posibilidades y competencias institucionalizadas. La mutación, innovación y revolución de esa "materia" es el campo de la política, de la lucha institucional o no de las grandes asociaciones de interés, que combaten por definir la organización presente y futura de la sociedad. Con ello no se quiere sugerir que los funcionarios públicos deban evitar "hacer política" o que en su práctica lo eviten de hecho. En primer lugar, los administradores pueden y deben actuar políticamente con base en su calidad fundamental de actores sociales inmersos en una sociedad estatal que se ha constituido como una "asociación de dominación", determinada por la soberanía popular (participación política) y por la producción de normas jurídicas racionales (fundamentales y derivadas) que expresan la voluntad popular, estableciendo la manera de la vida y de la convivencia social, así como los alcances y límites de ejercicio del poder del Estado. Es obvio que en una sociedad política, constituida por la autodeterminación (no voluntarista sino racionalmente argumentada) de la misma sociedad entera, la acción política es ejemplarmente el procedimiento y el proceso por el cual se critica, innova y cambia la materia institucionalizada (fines y/o valores) de la que está hecha una sociedad humana en un momento histórico dado. Por más obsoleto y criticado que sea o se le presente, la característica fundamental e inalienable de todo hombre en sociedad es hoy por hoy su "ciudadanía" (la crítica de que el "ciudadano" sea el "burgués" y no el "hombre" es sin duda una crítica de la historia política sucedida y de su ideología de sostén, pero es también una crítica desde un paradigma dialéctico cuya capacidad de explicación y comprensión de la evolución de la historia humana real —y no "en la cabeza", a la Hegel— comienza a mostrar sus límites).

Hay que afirmar, en segundo lugar, que sin duda el administrador en los hechos "hace política". Pero, aquí, conviene introducir algunas observaciones y diferenciaciones. Objetivamente la administración actúa en función de una política predada, por lo que resulta obvio y hasta tautológico afirmar la orientación política de toda administración pública. Lo que resulta falso es que sólo a partir del hecho de esta vinculación de la administración con la política se quiere directamente deducir la naturaleza estructural y estrictamente "política" de la administración y, a causa de ello, su "naturaleza de clase", con los añadidos del terrorismo verbal de la "mala o falsa conciencia" del administrador, de su complicidad intrínseca con la clase dominante y de su carácter reaccionario. La administración "hace política" en el sentido amplio e impropio de que actúa en función de una política predada, pero no en el sentido propio y estricto de que ella determina ante todo o también la vida política

de una sociedad: sus fines, valores, normas, instituciones, orientación global, proyecto de futuro, decisiones actuales... En nuestro país, en la actual situación, se dista mucho de una burocracia, de un poder administrativo que esté ya por encima del ejecutivo, del partido (s), sindicatos y grupos empresariales. Si algunos representantes de "políticos burocráticos" o de "funcionarios" públicos determinan o influyen importante y hasta decisivamente en las resultantes de decisión, provenientes de las negociaciones en el "mercado político", esto constituye por ahora la excepción y no la regla, de la que no se puede deducir de ninguna manera un peso propio y una hegemonía de la administración pública en el mando político del Estado nacional.

En la realidad, la acción política de la administración, o, mejor dicho, de los administradores pasa a través de su ejercicio ciudadano, de su afiliación y afinidad a ciertos partidos políticos y sindicatos o federaciones patronales o a través de su inscripción en ciertos grupos y familias políticas, donde su peso y participación significativa cuentan en términos de voto o en términos de la consolidación de sus relaciones personales o en términos de su capacidad de penetración táctica en el gobierno. Para la gran mayoría de los administradores, aun de los más calificados y con puestos de alto nivel, es una constante experiencia ~~través~~ la sensación del *arcana imperii*, la sensación de que las decisiones que cuentan se toman en el secreto de grupos de cúpula herméticos y trascendentes, a los que él no tiene acceso y cuyos requisitos y rituales de iniciación y participación desconoce y no controla y cuyas decisiones él deberá inexorablemente instrumentalizar de acuerdo a sus conocimientos y a su experiencia. En suma, resulta muy difícil aceptar en sentido estricto una acción política del funcionariado público bajo las actuales condiciones. De nuevo, en sentido estricto, se asistiría a una real política de la administración, cuando la razón técnica se impusiera claramente a la razón práctica, cuando el bloque de la administración en su conjunto tuviera la capacidad de imponer a la sociedad y a su acción global sus metas técnicamente factibles y sus correspondientes planes y programas de operación. Por ahora, se dista de esta realidad posiblemente futura.

Con esto de ninguna manera se quiere negar la objetiva funcionalización de la administración hacia la política, pero sí negar el supuesto carácter directamente político de la administración. A este punto, conviene recordar lo dicho por Weber, a saber, que no hay ni habría Estado moderno ("dominación legal-burocrática") si la administración no hubiera sido expropiada por la política y, en particular, por el jefe del Estado de sus medios de administración. El hecho de que todo el conjunto de los administradores públicos haya sido expropiado de los medios de administración y de los medios coactivos físicos, hace que la administración sea políticamente impotente respecto del Estado ("monopolio de la violencia legitimada"). La acción política de la administración no es, entonces, diferente a la de otras clases y

grupos que componen la sociedad civil. Es decir, la administración debe pasar igualmente por el rodeo de las asociaciones y de los partidos políticos para imponerse políticamente en términos institucionales o bien debe enfrentar, si sigue la vía extrainstitucional, el poder coactivo y soberano de los aparatos represivos, o, por último, debe volverse tan eficiente y eficaz en sus asuntos administrativos que su ineludibilidad e importancia para las decisiones gubernamentales lleve a los representantes de la administración pública a participar con un peso propio en las transacciones del "mercado político", que es el lugar donde informal pero realísticamente se define la política del país.

En conclusión, la crisis del Estado liberal que se presentó y autointerpretó como "verdadero" dio paso al Estado social que ideológica y prácticamente se define por su procuración de bienestar al conjunto de la sociedad. Esto significa que de la filosofía se pasó a la administración científica y de la verdad racional del Estado a su "racionalidad", entendida ésta como eficiencia y eficacia respecto de los fines de bienestar. En este sentido, la posibilidad de esperar crecimiento de la riqueza y paz social depende en gran medida de la racionalidad estatal, de su capacidad administrativa. En nuestro país, esta situación padece limitaciones y dificultades debido a problemas y deficiencias de "racionalidad formal" en el aparato administrativo y debido a la misma "racionalidad material" de la actividad y orientación del Estado, que simultáneamente debe atender a la valorización del capital y al bienestar general. El cambio en la materia de la racionalidad es propiamente un asunto político que trasciende el ámbito institucional de competencia y acción de la administración. Lo que sí es posible y factible para la administración pública es su reorganización orgánica y funcional para aumentar cuantitativa y cualitativamente sus desempeños, logrando una racionalidad científica y jurídica que redundará sin duda en bienestar y pacificación social.





## **VI. LOS LIMITES DE UNA REFUNDACION SOLO ADMINISTRATIVA DE LA REPUBLICA FEDERAL**

En los últimos años nuestro país ha vivido un renacimiento del Federalismo, que ha despertado gran interés entre los intelectuales y los políticos. Algunos tienden a pensar el renacimiento del Federalismo en clave peyorativa, considerándolo como una táctica política de cúpula para escapar a la crisis que desde hace tiempo atenaza al Estado mexicano. Otros, en clave positiva, piensan que su renacimiento significa una maduración y consolidación de la sociedad civil y ciudadanía mexicana que, finalmente, comienza a ejercer su capacidad de autodeterminación de la política y del Estado y reanima así la sustancia original de la Reforma y de la Revolución: la República Federal. A pesar de estas diversas interpretaciones, el mismo hecho de plantear la cuestión federal con nueva fuerza y con grandes expectativas muestra indudablemente su despertar y su retorno histórico en nuestro país. Es por ello que es necesario reflexionar atentamente sobre su significado y sus posibilidades históricas a corto plazo.

Las afirmaciones centrales de estas reflexiones consistirán en mostrar, primero, que la crisis del contemporáneo Estado administrador del bienestar social de masas empuja espontáneamente, para salir de ella, a una solución en términos de descentralización administrativa. Segundo, que esta solución administrativa de la crisis político-administrativa se conceptualiza actualmente como retorno del Federalismo. Tercero, que una reconstitución o refundación sólo administrativa del Federalismo padece serias limitaciones que no sólo no resolverán la crisis, sino que además llevarán quizá al fracaso del proyecto de República Federal. Cuarto, la necesidad de replantearse realísta las condiciones de viabilidad histórica del proyecto federalista, pero no entendido éste como retorno a lo que filosófica o constitucionalmente debe ser, es decir, no como retorno a su idea clásica originaria, sino entendido

como avance crítico e innovador de la idea originaria de acuerdo a las tendencias históricas, de acuerdo a lo que puede ser.

Estos enunciados tendrán más carácter de conjetura que de hipótesis y de tesis (teórica) y serán producidos desde una problemática más global, a saber, la problemática en torno al tipo de razón o racionalidad llamada a estructurar la organización estatal de la sociedad, dando por asentado teórica e históricamente que "el principio de la modernidad" (Hegel) es la razón. En este sentido, el horizonte de los enunciados está dado por la razón y dentro de él se ubica la cuestión de si la racionalidad científico-tecnológico-administrativa sea "razón suficiente" para fundar o refundar el proyecto de República Federal que fue el resultado más avanzado del proyecto político de la razón ilustrada (Kant) y de la Ilustración utópica (Proudhon). En el fondo, se mostrarán los límites de una refundación del Federalismo en clave de exclusiva razón administrativa (tecnoburocrática) y se reivindicará una razón crítico-práctica que es semejante pero no idéntica con la razón que produjo la idea originaria del Federalismo.

### 1. El planteo de la cuestión

Recorrer la historia moderna de la filosofía política no es un mero repasar las ideas de una inteligencia impotente en torno al Estado, es recordar sobre todo las ideas que poderosamente constituyeron al Estado. Y aunque, bajo el dedo acusador de Marx, resulta vergonzante reducir la historia a historia de las ideas, la cronología a lógica, empero, lo propio y nuevo de la modernidad es que la historia de la producción capitalista se autointerpretó y presentó como historia de la razón humana. Capital e Ilustración, burguesía y racionalidad, formaron una unidad inscindible. Por esto, revolución política y revolución industrial se autointerpretaron y presentaron como la revolución de la razón, de la razón filosófica y/o de la razón científica. Sociedad civil de mercado libre y privado y Estado de derecho se constituyeron, entonces, como el ordenamiento social de acuerdo a razón, por ende, como la verdad de la naturaleza humana en sociedad, como la sociedad verdadera. Por esto, producción capitalista y régimen republicano, sociedad civil del Capital y República, en cuanto son la verdad de la sociedad humana finalmente alcanzada, se presentaron y autointerpretaron como un modelo de validez universal y absoluta, como un ejemplar obligatorio para toda asociación histórica humana que, si y en cuanto humana, no puede más que estructurar su asociación (sociedad) con base en la verdad racional de su conciencia. De donde, también, Capital y República, en cuanto verdades de la sociedad humana, fungieron como criterio discriminatorio de la verdad o falsedad de las sociedades históricamente existentes, deslindando entre países avanzados y rezagados, modernos y tradicionales, desarrollados y subdesarrollados, ilustrados y oscurantistas. De donde, por último, Capital y República no se consideraron sólo como innovaciones sociales locales o contingentes, meramente fácticas,

sino como revoluciones universales y necesarias, mundiales y normativas incondicionalmente. Por esto mismo, Capital y República se entendieron como instituciones sociales dotadas de significación y validez cosmopolita y ecuménica y, en cuanto tales, con la vocación y obligatoriedad morales de exportarse *urbi et orbi*: a la catolicidad religiosa de la Iglesia de la fe correspondió en el tiempo moderno la universalidad ilustrada (*die allgemeine Weltbürgerlichkeit*) del Capital y de la República racionales.

Este proyecto de revolución mundial de las instituciones sociales pre-existentes, protagonizado por la Ilustración del jusnaturalismo constitucional y de la Economía Política, topó evidentemente en su realización con resistencias sociales de todo tipo y en todas partes. Pero las resistencias sociales fueron entendidas como pura materia social empírica que *debía* ser destruida por el imperativo de la verdad racional de la sociedad, si se ponía énfasis en la máxima formal subjetiva de la obligación moral de pensar racionalmente (el *sapere aude* kantiano asumido como principio y método de la Ilustración); o las resistencias sociales fueron entendidas como pura materia empírica que intrínsecamente *podía* ser e iba a ser inexorablemente destruida por la historia social de la razón, si se hacía énfasis en la tendencia objetiva de la historia de la sociedad humana que transitaba de la oscuridad irracional, caracterizada por la superstición y la costumbre tradicional, hacia la claridad de la verdad racional, filosófica y/o científica. En el fondo, Capital y República, se autointerpretaban con la tarea moral de su exportación mundial, con una vocación emancipatoria universal, de acuerdo a la idea de la razón como órgano y fundamento de la verdadera emancipación humana y de acuerdo a la idea que Capital y República eran la verdad de la asociación humana, de las instituciones sociales y políticas de verdad racional, del hombre como ser racional.

Este resumen apretado y genérico perseguía tres objetivos. El primer objetivo consistía en mostrar que la modernidad del Capital y de la República se fundaba en una racionalidad doble, la filosófica y la científica (No es casual la articulación positiva que Kant establece entre filosofía y ciencia físico-matemática mediante la nueva teoría trascendental del conocimiento, así como su articulación negativo-dialéctica en Hegel mediante la fenomenología del espíritu). Esta racionalidad doble puede ser llamada, con J. Habermas, razón técnica y razón práctica, razón científico-tecnológica ligada al proceso del "trabajo" social y razón práctica-moral ligada al asunto de la "comunicación" entre sujetos sociales y, por ende, ligada al asunto de la producción de "instituciones sociales", es decir, a la producción de relaciones sociales estables y decifrables en cuanto normativas y normativas en cuanto aceptadas mediante argumentación racional, públicamente verbalizada y debatida. El segundo objetivo consistía en mostrar que esta verdad conceptual-racional de la sociedad encontraba la resistencia de los hechos empíricos de las sociedades: el deber ser racional chocaba con el ser empírico de los hechos sociales, la universa-

alidad del concepto verdadero con las particularidades y hasta individualidades de las sociedades históricamente existentes y la identidad de la verdad racional con las diferencias y las contradicciones de las historias sociales.

El tercer objetivo consistía en mostrar que Capital y República, Burguesía e Ilustración, lanzaban una solución social problemática, es decir, proyectaban una solución social que a la vez incluía problemas. Su problematicidad radica, en mi opinión, en dos vertientes, a saber, en la confusión entre las dos racionalidades constituyentes de la nueva sociedad, la razón práctica-moral y la razón científico-técnica, por un lado, y en la confusión entre la unidad del concepto filosófico abstracto y la pluralidad de las historias sociales concretas, por el otro lado. Dicho resumidamente, la problematicidad del nuevo proyecto social se ubica en la tensión polarizada entre "el principio filosófico" y el "principio histórico" o, dicho más formalmente, entre Ilustración e Historicismo.

Sin duda, mérito del Historicismo (romántico o no) fue el haber reivindicado polémicamente y rescatado la historia social diferenciada, cambiante y contradictoria, que había sido sacrificada en aras de la unidad e identidad del concepto ilustrado jusnaturalista que fundaba y validaba la sociedad civil y su Estado sólo jurídico. Sin esta reivindicación no se entiende, por ejemplo, la crítica de E. Burke a la revolución francesa o la metacrítica de Hegel a la crítica de Kant y a la Ilustración o ese original historicismo de Marx que critica Ilustración y Revolución como "ideología alemana" y "miseria de la filosofía", mostrando cómo la razón práctica-moral con su nuevo proyecto de instituciones sociales y políticas queda frenado y contradicho por la racionalidad nada universalmente verdadera y sí particularmente interesada del Capital y por la razón científico-técnica inserta en el proceso de la reproducción social. Lo que se quiere sugerir es que el carácter problemático del nuevo proyecto de instituciones sociales y políticas "verdaderas", ideado y fundado por la filosofía jusnaturalista y la Economía Política, fue perspicaz y profundamente descubierto y criticado por la filosofía del Historicismo y por la "Crítica de la Economía Política" marxista, que recondujeron a "falsa conciencia" y la mera "verdad abstracta" carente de "verdad histórica", de verdad concreta, la supuesta verdad absoluta, "natural", de la producción capitalista y del Estado de derecho republicano.

La teoría y la propuesta práctica del Federalismo se inserta justamente como un esfuerzo de solución dentro de la tensión entre el concepto verdadero de naturaleza humana con sus derechos o libertades naturales, por un lado, y la riqueza múltiple y diferenciada de las sociedades humanas con sus instituciones políticas históricamente producidas, por el otro. La arquitectura federalista de las instituciones sociales y políticas es así el esfuerzo que la Ilustración hace para que el concepto de humanidad y la norma jurídica universal, de él derivada, den cuenta y asuman en su con-

tenido las diferencias y hasta antagonismos de las sociedades históricas particulares. Tal es el caso de Kant en su proyecto de federación mundial republicana y el caso del *The Federalist*. De igual manera, la arquitectura federalista de las instituciones sociales es el esfuerzo que hace el Historicismo, en particular el Historicismo romántico alemán, con sus propuestas de *Staatenbund* o *Bundestaat*, para que la pluralidad de las individualidades históricas-culturales de pueblos y naciones lleguen a su norma jurídica y organización política verdadera, a saber, a una verdad normativa ‘con-creta’, ‘com-puesta’, ‘sin-tética’, a la verdad que en su identidad comprende las diferencias y que en su universalidad incluye las individualidades: la verdad jurídica o ‘ética’ de un Estado orgánico, de un Estado como organismo (Hegel).

El Federalismo es, entonces, la mediación entre la instancia del ‘principio filosófico’ del concepto verdadero, como norma universal y absoluta, y el ‘principio histórico’ del hecho de sociedades particulares y cambiantes. Es la mediación entre la unidad e identidad de las instituciones sociales y políticas fundadas en la verdad de una antropología filosófica, en la verdad de un derecho de naturaleza humana convertido en norma de asociación histórica, y la diferencia y hasta contradicción de las instituciones sociales y políticas nacidas de la historia acumulada y vivida por pueblos y naciones: entre *L'Esprit des Lois* y el *Volksgeist*, entre el apriori filosófico constituyente de lo social y el aposteriori histórico de las sociedades constituidas espontáneamente. El Federalismo, entonces, se presenta como la solución y mediación de la polarización existente entre Ilustración e Historicismo, entre la identidad del concepto de razón y la diferencia de sociedades históricas, entre el Estado de derecho racional y el Estado del *Ethos* nacional o de naciones.

Sin embargo, el Federalismo no se presenta como solución del otro problema que desde su comienzo y desde adentro atrapa a la nueva sociedad moderna, a saber, el de la relación entre razón práctica-moral y razón científico-técnica. El Federalismo, a semejanza de la Ilustración y de la Contra-Ilustración historicista, se plantea sólo el problema práctico-moral de cómo lograr y fundar la mejor relación y comunicación social entre individuos y naciones, el problema acerca de las mejores instituciones sociales y políticas. En este sentido afronta el problema de la asociación humana racionalmente verdadera y buena y, dentro de esta perspectiva, busca una solución para una organización social que se estructure con base en los temas morales de la libertad, igualdad, justicia, paz, así como en los hechos reales de las diferencias y particularidades sociales. En esta dirección marcha el *Idee zu einer Allgemeinen Geschichte in Weltbürgerlicher Absicht* y *Zum ewigen Frieden* de Kant, *The Federalist* de Hamilton, Jay y Madison, *Du principe fédératif* de Proudhon. En estas obras clásicas se atiende teóricamente a una organización interestatal de plural coexistencia pacífica bajo una ley universalmente válida y verdadera, de unidad política estatal con simultánea autonomía diferenciada de las comunidades, de distribución y balance del poder entre centros soberanos coordinados, de equilibrio

entre un macropoder central (con competencias mínimas indispensables para llevar a cabo con éxito y sólidez la unidad política y económica) y micropoderes locales (con mayor espacio para un autogobierno del pueblo y una más diferenciada atención a las condiciones concretas de existencia), de superación del principio monopólico de la indivisibilidad de la soberanía estatal, etcétera. En suma, los valores universales de libertad, equidad y paz son mediados dentro de las diferencias y particularidades de las comunidades nacionales y locales a través de la razón práctica-moral, que da origen a instituciones sociales y políticas simultáneamente más adecuadas a los valores y a los hechos, al concepto verdadero de sociedad y a la historia social empírica: a la lógica, a la axiología y a la cronología.

Empero su interés casi exclusivo por la forma de la relación social, de la relación hombre-hombre, y por la forma de la institucionalidad social, no atiende o bien no hace resaltar con la misma fuerza a la forma del trabajo social, a la relación hombre-naturaleza a la forma de la reproducción social. No descubre o bien no hace énfasis en el hecho de que el trabajo productivo está hoy totalmente permeado por una ciencia de la naturaleza que se ha traducido en tecnología y en técnica que continuamente innova (con o sin crisis económica) la productividad del trabajo, aumentando así la riqueza socialmente disponible. Su exceso de atención a la imperatividad práctico-moral de una Revolución política decae en un defecto de atención al movimiento uniformemente acelerado de una razón técnico-científica ya incorporada en la Revolución Industrial. En gran medida, el Federalismo sigue siendo inspirado por el *pathos* de la Ilustración que juzga que las relaciones sociales de hecho, el "aposteriori" social, es, puede o debe ser materia disponible para el puro imperativo de la razón práctico-moral, para el "apriori" racional y racionalizador. El Federalismo continúa a pensar ilustradamente que todo tipo de hechos sociales históricos y todo tipo de razón históricamente existente —en este caso la razón científico-técnica productiva de las sociedades industriales— deben subordinarse y remitirse, a pesar de su resistencia, a la instancia judicial suprema de la razón crítica, a la razón práctico-moral, para encontrar mediante ella fundamentación verdadera y buena, validez teórica y axiológica.

Sin embargo, el desafío teórico y práctico para el proyecto arquitectónico racional del Federalismo es justamente esa razón científico-técnica rampante que encontró y encuentra su primera traducción histórica en la sociedad liberal del Capital, pero que después encontró y encuentra su segunda traducción histórica en las sociedades estatales del socialismo real. Capital y planificación estatal (con o sin capital) muestran cómo la historia social caminó por el lado no querido de los conceptos y de las leyes de la razón científico-técnico-burocrática, en lugar de caminar por el lado deseado de los conceptos y las leyes de la razón práctico-moral-política. Capitalismo regulado, organizado o planificado estatalmente y planificación estatal de la producción post-capitalista, Occidente y Oriente, muestran con la evidencia de la dialéctica de la historia humana el asentamiento irresistible y total de la racional-

dad tecnoburocrática, con menoscabo efectivo de la razón práctica. El “bien-estar” basado en la productividad científicamente administrada triunfa sobre el “bien-ser”, sobre la “vida buena” reivindicada y reclamada, desde la filosofía política clásica, por una razón práctico-moral reflexiva y fundante. Más aún, la esperanza o la expectativa de una vida social justa, liberada, pacificada y feliz parece hoy estar culturalmente encomendada a la misma dinámica *in crescendo ed accelerato* de las fuerzas productivas, a la extensión y difusión de innovaciones tecnológicas de base científica, con consecuencias incrementales en la masa de la riqueza social de bienes y servicios distribuibles. Productividad y administración científica de la producción, ciencia y gerencia, son el orden del día de la modernidad contemporánea. El asunto de las instituciones, el asunto de la comunicación social regida mediante códigos establecidos veritativamente por una razón práctica e inspirados y fundados por la libertad, equidad, paz y felicidad universales, es un asunto periférico o bien su solución realista depende, en cuanto mero efecto secundario, de una racionalidad técnico burocrática, pero a condición que ésta se implante a lo largo y ancho de la sociedad y opere cabalmente sin la restricción de obsoletas “ideologías humanistas”, a cuyo desván hay que tirar también el Federalismo.

Ese pacifismo interestatal, esa idea de una organización social neutralizadora de todo poder abusivo, esa idea de una sociedad que frene y extinga en el derecho y en la moral racional las amenazas omnipresentes de una concentración monopólica de la dominación y opresión, en suma, la idea y pasión de la República Federal, parece que hoy tiene que ver más con la producción científica administrada que con la constitución práctico-moral de instituciones, más con una Revolución Industrial universalmente extendida que con una Revolución Política universalmente profundizada.

A este punto se correría un gran peligro, en el que por cierto mucha inteligencia moderna y contemporánea ha sucumbido. A saber, el peligro de caer en simple y trivial *Kulturkritik*, en *nouveau Philosophie* o en “neohumanismo” que, ante el hecho de la tecnoburocratización y economización de la sociedad, han estigmatizado nostálgicamente la contemporaneidad como “enajenación”, “deshumanización”, “eclipse de la razón”, “ocaso de occidente”, “hombre unidimensional”, etcétera, llevando adelante quizás no queridamente un conservadurismo impotente y contraproducente. Esta inmediatez de la pura denuncia, ya tan exhausta, si quiere ser crítica de la historia e historia que se autocritica, necesita de mediación histórica, es decir, de una seria averiguación teórica de la contradicción social y política que la racionalidad científico-técnica produce y encarna y por la cual la técnica y la administración en su mismo movimiento y expansión histórica generan su contrario, su crisis y disolución. Si no se entra y penetra teórica y prácticamente en el movimiento y en la orientación de la racionalidad científico-técnica-administrativa, si no se descubre en su misma interioridad una contra-tendencia y contra-movimien-



to que resulte de su misma dinámica, si no se vislumbra dentro de ella una tendencia de reversión contra sí misma, la crítica a la razón técnica desde la atalaya de una razón práctica-moral, a pesar de su denuedo reivindicador tan sublime, será “abstracta”, separada de la historia, y por esto mismo no será nunca fuerza histórica real. Será al contrario, utopía en sentido peyorativo o la autoconciencia decadente de una inevitable tragedia histórica pero, entonces, el proyecto de República Federal, que puede ser sólo auténticamente revivido y reivindicado mediante una reanimación de la razón práctica, quedará como en el pasado un proyecto intelectual de institucionalidad que existe en el texto filosófico o en la letra y forma jurídica, mas no en los hechos y en la sustancia social, con las honrosas excepciones que en este caso, otra vez más, confirman la regla de la impotencia histórica de toda Ilustración conceptual cuando no adhiere al piso material de la historia social efectiva.

Resulta extraño, a pesar de su validez, el hecho de que en nuestro país la reanimación de la República Federal tenga su origen en instancias provenientes de la administración pública y, más precisamente dicho, que su origen se ubique en la Reforma Administrativa más que en la Reforma Política del gobierno sexenal reciente (1976-1982). Es extraño, pero es sintomático, en la medida que este origen reciente del Federalismo muestra justamente el poderío político en aumento que dentro del Estado mexicano comienza a obtener la razón científico-tecnoadministrativa sobre la razón práctica-política-moral. De ninguna manera se quiere indicar que la arquitectura federalista del Estado mexicano sea inexistente a nivel constitucional-jurídico y a nivel de sus procedimientos canónicos, se sugiere sólo, quizás arriesgadamente su inexistencia o inoperancia en los hechos sociales, administrativos y hasta políticos de nuestro pasado próximo estatal. Y se sugiere, por último, que no es casual en nuestro Estado nacional, en razón de su morfología propia, ni en otros Estados nacionales, el hecho de que la reanimación del Federalismo suceda y pase por la mediación de la reanimación de la administración pública. Averiguar las causas históricas de esta nueva vía de afirmación del Federalismo, *la vía administrativa*, es el objetivo de las siguientes reflexiones.

## 2. El reflujó del Federalismo

En primer lugar, conviene recordar interpretativamente que el Capital, la sociedad civil de mercado entre privados, se pensó y validó como mera relación de producción y de intercambio y, en este sentido, como una sociedad organizada y cohesionada (institucionalizada) por el libre intercambio de equivalentes, por la libertad y la equidad y, por tanto, como una sociedad estructuralmente neutra y neutralizadora con respecto del poder y, en consecuencia, como una sociedad estructurada de acuerdo al concepto propio y verdadero de la naturaleza humana y de la naturaleza humana en sociedad, a saber, libre, racional, justa y pacífica. El hecho de que la sociedad civil se produjera y se incluyera en Estado y Estado soberano no contradijo ni fue excepción a la dinámica y a la orientación intrínseca del Capital y de su sociedad civil. En efecto, la existencia de un poder soberano emi-

nente no fue abandonado a la pura espontaneidad “leviatánica” de su decisionismo absoluto y de su coacción monopólica irresistible, sino fue remitido al concepto racional de naturaleza y sociedad humana para encontrar, por medio del concepto y de la crítica racional, el fundamento de su existencia y de su ámbito de competencia, de su estructura y su limitación. Si, por la emergencia de la razón sobre el poder, el poder llegaba a su verdad (lo que puede y debe sonar a ideología), también el poder verdadero era sólo el que se ajustaba y debía ajustarse en su ejercicio al concepto racional de naturaleza y sociedad humana y se subordinaba así al dictado de la razón. Fue en este sentido que, por encima del monopolio exclusivo de la coacción, obtuvo su primordialidad la norma racional jurídica y la opinión pública ciudadana, entendidas éstas como el vehículo del asentamiento y de la incorporación de la razón en todo el universo de la realidad social. El Estado soberano, a diferencia del protocapitalismo del absolutismo mercantilista, se constituyó como Estado de derecho, como Estado de razón. Esta razón, mediante su concepto de naturaleza y sociedad humana, cuyo contenido lógico implica libertad, equidad, uso público de la razón y paz, es justamente la que deposita en la norma jurídica racional tanto las libertades fundamentales de las personas como el proyecto neutralizador de la división o separación de poderes: “el principio de distribución” y el “principio de organización” (Carl Schmitt). Dentro de este proyecto de ilustración política, de libertad democrática, se ubica con toda coherencia el proyecto de República Federal, como su profundización más radical.

Pero, si existe esta historia luminosa de una conexión intrínseca entre la sociedad civil burguesa, el Estado de derecho racional y la República Federal, no es menos cierto que existe también la historia oscura de la conexión entre sociedad civil burguesa y Estado nacional soberano, a la que va imputada el sofocamiento del proyecto de República Federal. Si el ideal republicano de la ilustración es en su más congruente expresión un ideal federalista, éste sufre dura bancarrota en los hechos históricos postrevolucionarios europeos y latinoamericanos. *La République une et indivisible*, que tenía la sonoridad ilustrada de una soberanía estatal, basada en la soberanía del pueblo, que se expresa mediante la opinión pública libre, racional y legisladora, marchó por el rumbo equivocado, convirtiéndose en la concepción de un Estado centralista y unitario y desplazando el concepto civil y político, democrático y universal de soberanía del “pueblo” en el concepto étnico y cultural, reductivo y chauvinista, de soberanía de la “nación” (*Rechtstaat versus Kulturnation, Raison humaine versus Volksgeist*).

“Hay que notar a nivel político que, paradójicamente, fueron los acontecimientos provocados por la revolución francesa los que dieron vigoroso impulso al nacimiento del sentido de nación, al despertar del nacionalismo en Europa. La doctrina de la revolución francesa se basaba en el cosmopolitismo y en el unitarismo ilustrado, en la idea de la fraternidad y de la liberación de los pueblos. Cuando los revo-

lucionarios franceses hablan de 'nación', atribuyen a esta palabra un significado diverso al que le fue dado por los pensadores románticos del siglo XIX. El art. 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre, de 1789, establece: 'El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación'. Pero en este contexto nación significa pueblo, comunidad en sentido jurídico, no tiene implicaciones étnicas ni conlleva un significado de distinción absoluta u oposición respecto a otros pueblos o naciones... Sin embargo, la guerra entre la Francia revolucionaria y las potencias feudales y absolutistas provocó un cambio radical de posiciones. La guerra, llevada adelante por el Directorio y sobre todo por la dominación napoleónica, se volvió cada vez más guerra de conquista e impulsó el orgullo nacional francés, haciendo coincidir la ideología revolucionaria con el desarrollo y la expansión de la *Grande Nation*. Y la guerra de conquista, por reacciones al crecimiento del nacionalismo francés, despertó un sentimiento de nacionalidad en los países sometidos, especialmente en Alemania e Italia"<sup>1</sup>.

Hegel vio muy bien en Napoleón la conversión y superación dialéctica del concepto universal y abstracto en su contrario de fuerza particularista e histórica, la dialéctica de la norma jurídica en el *ethos* nacional violento y guerrero, la dialéctica del cosmopolitismo ilustrado en nacionalismo cultural. Y esta disolución del constitucionalismo ilustrado abstracto en nacionalismo cultural concreto fue lo que lo llevó de la mano a Hegel a afirmar una síntesis estatal monárquica y corporativa y no una República Federal: a un "Federalismo" como construcción social de cuerpos y asociaciones independientes, como "totalidad orgánica".

La historia europea y latinoamericana del siglo XIX y XX muestran trágicamente la derrota de los ideales federalistas y el triunfo imparable del Estado nacional soberano. En efecto, lo que vale para Europa vale también, análogamente, para los nacientes Estados latinoamericanos y para México. En efecto, sin entrar en detalle, Estado soberano y Estado nacional, unitario y concentrador, fueron en nuestro continente el resultado necesario de la lucha contra las fuerzas internas del autoritarismo tradicional (clero, corona, hacienda...) y contra el expansionismo de las fuerzas externas de las potencias nacionalistas europeas y de la potencia norteamericana en ascenso. Pero sería ingenuo no subrayar que este crecimiento del Estado soberano nacional está ligado a la misma lógica del capital y de la sociedad civil burguesa. Y es aquí donde aparece con todo su peso histórico la Revolución Industrial (capitalista) que acompañó la Revolución Política.

La disolución de los procesos de trabajo existentes y, con ellos, la disolución de

<sup>1</sup> A. Negri, "Stato nazionale", en *Scienze Politiche I*, p. 526, Ed. Feltrinelli, Milano, Italia. 1970.

comunidades económicas domésticas y locales bajo el impacto de la industrialización; la masiva proletarización del trabajo social bajo el signo de la subordinación de la fuerza de trabajo a la lógica del capital, que dispone efectivamente de los medios técnicos de producción, del proceso de trabajo y de sus productos; la extensión y profundización de la forma de mercancía a lo largo y ancho de todo el universo de las relaciones sociales; el nacimiento y desarrollo de las clases sociales y la expansión y agudización social de las luchas de clases; la competencia libre con sus desórdenes y crisis que empuja en la práctica hacia organizaciones oligopólicas y monopólicas controladoras del mercado; la necesidad de generalizar, garantizar y robustecer la realización del capital en el mercado interno y en el mercado internacional, etcétera, toda esta constelación de fenómenos y efectos, más indicativa que exhaustiva, impulsa inexorable y coherentemente a que la esfera política, el Estado, asuma las funciones de garantizar desde afuera y/o desde adentro las condiciones generales de la producción capitalista-industrial en ascenso, de la que la reproducción social pasa a depender enteramente.

En el momento mismo que toda la producción y reproducción de la sociedad se realiza homogénea o predominantemente bajo la dirección del capital, ligado a un proceso de trabajo industrial generalizado, se pone en movimiento de igual manera una necesidad de homogeneización, centralización y unificación de la dominación estatal. Soberanía, unidad e indivisibilidad de la república y nacionalismo se vuelven más que nunca causa y efecto de un capitalismo organizador y homogeneizador de toda la sociedad civil en su conjunto y ligan su destino a la ya existente y creciente soberanía y unidad social del capital nacional e internacional. Se asiste históricamente a la afinidad necesaria entre política y economía, entre la razón práctica que proyecta las instituciones políticas y sociales y la razón técnica que protagoniza la reproducción social. En este momento, se asiste a un deterioro y hasta agotamiento de la fuerza política de las comunidades locales o territoriales, de sus autonomías culturales e institucionales, así como se desarticula y se rompe la solidaridad del individuo con sus grupos naturales o sociales primarios (familia, terruño, iglesia, etcétera) y se generan solidaridades nuevas, en particular las de las grandes organizaciones de los intereses de clase, los sindicatos, confederaciones y partidos políticos. La homogeneización y cohesión del trabajo y de los estilos de vida, que industria y capital producen a lo largo y ancho de la sociedad, se traducen a nivel de la lucha política y a nivel del ejercicio del poder estatal en una tendencia hacia la república central y unificada. Si el poder estatal se ejerce en conexión estrecha con la reproducción social industrializada, dominada por el capital, y si la lucha política por el poder estatal tiene su fuente directa o indirecta en las deficiencias, violencias, injusticias y desequilibrios que el capital industrial-financiero ocasiona en numerosos grupos sociales y regiones territoriales, debe aparecer evidente la necesidad creciente de una concentración del mando, de una rígida centralización de la decisión políti-

ca, tanto para fines de garantizar y promover la reproducción social históricamente dada, como para fines de pacificación de la sociedad entera, cuyos conflictos sociales fundamentales nacen de esa reproducción capitalista.

Por último, la viabilidad histórica de la república federal va a sufrir un bloqueo casi definitivo en el momento del surgimiento del Estado social o “asistencial” (*Welfare State*), del Estado administrador del bienestar. La transformación del Estado jurídico liberal en Estado administrador de masas va imputada —y en esto hay consenso científico— a las crisis recurrentes del mercado capitalista con sus trágicos impactos económicos y sociales, a la agudización del conflicto de clases cada vez más sólidamente organizado y socialmente extendido, así como a la participación más generalizada y activa de las clases sociales mediante sus organizaciones en la vida política que, bajo el élan democrático de la misma constitución republicana, luchan por hacer valer a nivel estatal sus intereses inmediatos y su proyecto global de sociedad. A partir de estos cambios y conflictos, que sacudían por entero la reproducción social y ponían en crisis la existencia y el significado de las instituciones pacificadoras de la convivencia asociada, el Estado ya no se limita a garantizar desde afuera (jurídico-coactivamente) las condiciones de la acumulación capitalista y, por ende, la reproducción social, sino asume en propio la función de organizar, planificar y controlar el proceso productivo y el desarrollo económico mediante todo un conjunto de organismos y actividades. Asistimos, entonces, a todo un sistema de acciones para articular y pacificar la sociedad de mercado: planificación del crecimiento y del intercambio por medio de políticas fiscales, crediticias, monetarias; dirección económica y técnica por parte del Estado de ramas productivas estratégicas para el crecimiento o para el empleo; políticas sociales de educación, salud, vivienda transporte; medidas sistemáticas de subsidio, compensación y asistencia a los grupos socioeconómicamente débiles; políticas laborales colectivas y arbitraje estatal de los conflictos estructurales y coyunturales mediante el logro de compromisos formales o informales entre las organizaciones (sindicatos, partidos) de los intereses de clase; medidas de apoyo y protección para el capital nacional en su articulación con el mercado internacional y medidas de apoyo para la transnacionalización de los excedentes del capital nacional, en busca de valorización más atractiva...

Ahora bien, el nacimiento del Estado administrador del bienestar con su función de regulación de toda la producción social nacional y de su crecimiento, así como con su función de pacificación de toda la sociedad, ha conllevado espontáneamente, de nuevo, a una centralización y unificación del mando político y, por ende, a una desaparición paulatina de la fuerza o del significado de las autonomías locales o regionales. Más aún, surge la idea de que las libres iniciativas de grupos o regiones, dejadas a sí mismas, sin regulación e integración central, constituyen precisamente las causas de los efectos indeseados de incongruencia, anarquía, distorsiones, desequilibrios y conflictos. Nace, entonces, de manera históricamente necesaria una cen-

tralización cohesionadora de todas las instancias, grupos y actividades sociales bajo un mando único y unificador, económico y político, que se expresa y opera, primero, en un conjunto de planes sectoriales nacionales y, después, en el llamado Plan global o Plan nacional, con sus respectivos programas, objetivos y metas. Esta situación se agudiza de manera particular en los países atrasados o que apenas inician las primeras etapas de su desarrollo. Aquí la administración planificada por parte del Estado se impone con urgencia, con la finalidad de poder responder a la necesidad de un desarrollo total y acelerado, de una promoción general de la industrialización y con ella de una transformación integral de la sociedad en sus relaciones de producción y procesos de trabajo y en sus estilos culturales de pensamiento y vida, así como para responder a la necesidad de superar rápidamente desequilibrios y desigualdades regionales y de clase frecuentemente abismales y, con ellas, conflictos sociales de alcance global en su desestabilización.

Si quisiéramos resumir lo ya muy resumidamente dicho, entonces se puede decir que la sociedad civil capitalista o burguesa impulsa paradójicamente en una doble dirección de difícil conciliación. Por un lado, no puede sino generar un sistema de instituciones civiles y políticas de libertad y pluralidad, respecto del cual el régimen federal es sin duda la expresión más congruente y acabada. Por el otro lado, la lógica capitalista de la producción industrial impulsa necesariamente a una unificación de las relaciones sociales fundamentales, las de producción e intercambio, que empuja a una unificación del mando estatal y a una unificación de la vida política de la sociedad, hecha con la pasta de las demandas y reivindicaciones sustanciales dirigidas al poder estatal.

En efecto, las relaciones de producción capitalistas, signadas por la forma de libertad, equivalencia y ausencia de poder coactivo, pueden con fundamento ser históricamente pensadas e integradas bajo el concepto de su correspondencia a la verdad de naturaleza y/o sociedad humana como tal, en cuanto libre, equitativa, racional y pacífica. Y desde esta perspectiva, la república federal se autointerpreta y presenta como el proyecto institucional más congruente y radical respecto del concepto verdadero de sociedad humana, pues en ese proyecto institucional se garantizan y realizan arquetípicamente la libertad, la equidad y la paz, es decir, se logran instituciones que simultáneamente y de manera ejemplar acuñan la unidad social (equidad y paz) en la plural diversidad (libertad) o, dicho de otro modo, se logran instituciones que extienden y profundizan las libertades fundamentales tanto en su sentido negativo de control y contrapeso del poder estatal, como en su sentido positivo de ejercicio individual y colectivo de la autonomía económica y política. Sin embargo, por el otro lado, el capital, director de todo el proceso de la reproducción social, exige en la práctica una concentración y unificación del poder político y de la administración pública, un unitarismo estatal y nacional, un único Estado nacional soberano, entendido como la garantía y condición para el creci-

miento de "la riqueza de la nación", vía valorización del capital nacional. Esta exigencia se ensancha y se vuelve casi "natural" para el capitalismo, cuando en los hechos sociales y políticos el programa histórico del capital zozobra y se derrumba. Es decir, cuando el capitalismo ya no aparece ni es sin más un proyecto de libertad, equidad, paz y crecimiento de "la riqueza de las naciones", sino que muestra en la práctica crisis estructural en el crecimiento de la riqueza socialmente disponible, "intercambio desigual" en el intercambio del capital con la mercancía fundamental constituida por la fuerza de trabajo, coacción sobre el trabajo formalmente libre, confrontación violenta entre las clases sociales.

En este momento, más que nunca, cuando el capital industrial-financiero ha transformado o bien ha sometido a su dictado y lógica todo el proceso de trabajo existente en una sociedad dada y, por consiguiente, ha ocasionado un conflicto social total que se extiende por todas las regiones territoriales y por todos los ámbitos y niveles de la asociación, el capital requiere ineludiblemente para su existencia como tal, para su valorización, de un Estado que con poder y legalidad cubra sin resquicios y omisiones todo el campo social y territorial. No sólo, sino requiere también y sobretodo de un Estado que asuma en propio todas las condiciones y los momentos del proceso de valorización del capital, que ya se ha asentado en todas las regiones territoriales y en todos los niveles de la asociación, es decir, de un Estado que asuma íntegramente la gestión de la producción social existente bajo el signo del capital y asuma también íntegramente la gestión de sus condiciones necesarias y suficientes de existencia y operación (salud, educación, salario, etcétera). La crisis del capitalismo empuja ineludiblemente a una aguda estatalización unificada de la sociedad, a una *République une et indivisible*, a un Estado como la única y alta gerencia de la administración de la sociedad y de su bienestar (*Welfare*), entendido éste como paz, seguridad y crecimiento de la riqueza.

En conclusión, la derrota del proyecto de república federal encuentra su historia trágica en el surgimiento de las soberanías nacionales y en el nacimiento del Estado administrador del bienestar, en esa inflexión centralista y nacionalista que históricamente padecieron los Estados de derecho liberal-democráticos con régimen republicano-federal y, finalmente, en su tránsito a Estados sociales, administrativos y planificadores, asistenciales. Esta historia es, empero y también, la historia del capital que, paulatina pero inexorablemente, a causa de la crisis de su proyecto de historia social, terminó por exigir una rígida concentración y centralización de las decisiones económicas productivas y distributivas, bajo la forma unitaria de la planificación y la programación, hasta el punto actual en el que la estructura de la planificación comienza ya a convertirse en la estructura misma (en los hechos y en el derecho) del Estado. Ahora bien, cuando la estructura de la planificación global, "nacional", comienza a moldear la estructura regimental (jurídico-política) del Estado o, más aún, constituye la estructura misma jurídico-política del Estado

—como es el caso de los países socialistas— se asiste a la total derrota de la República Federal. Los derechos subjetivos “sociales” encuentran su referente y respuesta en un derecho público estatal, en un derecho del Estado a la planificación social integral, total.

Si la crisis capitalista de los años treinta fue resuelta por la intervención reguladora y administradora del Estado en la reproducción social, el hecho sociopolítico nuevo consiste en que, a partir de los años sesenta, pero sobre todo en los años recientes, el intervencionismo y la planificación estatal, tan otrora fecundos en sus efectos, ya no son capaces de asegurar el crecimiento de la riqueza y de lograr la pacificación social, ya no tienen la capacidad de racionalizar a la sociedad en su conjunto, de producir y reproducir la sociedad. Indicadores económicos externos de esta situación de crisis son el descenso del producto interno, los desequilibrios en las balanzas, las dificultades de las finanzas públicas para inversión productiva y gasto social, los aumentos en la tasa de inflación y desocupación ... etcétera y los indicadores sociopolíticos más evidentes son el renacimiento y la reagudización de los conflictos sociales, el deterioro creciente de la credibilidad o legitimidad de los partidos políticos y del gobierno, la erosión de la participación democrática ciudadana y su sustitución por pactos triangulares, frecuentemente efímeros y de cortísimo plazo, entre el Estado, los sindicatos y las confederaciones patronales (“democracia contratada”, “mercado político”), o bien el reflujo de la participación democrática en favor del tecnoburocratismo de la administración pública que, en situaciones agudas de crisis, sobre todo en los países menos desarrollados, despliega y explícita su autoritarismo potencial en militarismos o regímenes “civiles” represivos.

El hecho nuevo es la crisis del Estado social, el fracaso del “Welfare State”, la situación de “ingobernabilidad” o “debilidad del Estado”. Esta ingobernabilidad o debilidad crónica del Estado contemporáneo es un efecto de la estructuración, funciones y actividades que el Estado administrador tuvo que darse y asumir directamente en razón de la crisis del mercado capitalista. Pero, justamente por haberse transformado en el factotum de una sociedad de mercado sin libertad, equidad y pacificación y haberse convertido, por consiguiente, en planificador, regulador, administrador, asistencial, subsidiario, compensador, indemnizador, empleador, prestador de servicios..., el Estado llega a un punto de impotencia e incapacidad de gobierno y de administración. La carga excesiva (“la sobrecarga”) de sus funciones y desempeños, debido a la extensión, complejidad y urgencia de sus competencias y asuntos, lleva a que la capacidad de respuesta del Estado esté por debajo de la masa de demandas socioeconómicas y, a la postre, de demandas políticas que las clases y los grupos sociales expresan y le dirigen en primera persona. El Estado padece crónicamente el desequilibrio de contar con recursos escasos respecto del logro de los objetivos y de las metas que definen y proyectan las demandas y las expectativas sociales. Situación que, al límite, se vislumbra como “bancarrotta estatal”. Se puede prescindir de explicitar el diagnóstico teórico de esta fenomenología negativa y



recesiva del Estado social. Baste recordar que, al día de hoy, el diagnóstico de la crisis del *Welfare State* se lleva a cabo desde la perspectiva teórica del marxismo, que imputa la crisis a la estructura capitalista antagónica de la sociedad civil y del Estado, estructura que ha permanecido fundamentalmente inalterada a pesar de la nueva morfología civil y estatal, o se lleva a cabo desde la perspectiva teórica del neo-liberalismo que imputa la crisis a la cancelación de las libertades económicas y políticas, llevada adelante en la práctica por el Estado social que ha empujado —el reverso de la medalla— a una burocratización total de la sociedad y una politización del mercado. Evidentemente, dentro de estas dos alas teóricas, hay todo un espectro de hipótesis explicativas y de terapias políticas.

Esta situación general de crisis del Estado social vale en principio para el Estado mexicano postrevolucionario que, habiendo tomado a su cargo tanto el desarrollo de la riqueza nacional como la pacificación de las clases sociales y de las regiones territoriales, tuvo a la par que apoyar la valorización del capital, desde el cual producía la riqueza socialmente distribuable de manera directa o indirecta y realizaba la justicia distributiva referida a la fuerza de trabajo. Acumulación de capital, crecimiento de la riqueza social y pacificación del conflicto fue y es la sustancia de lo que se esconde detrás de los tópicos “industrialización del país”, “desarrollo de la nación”, “modernización del Estado”, “economía mixta”, “Estado nacional-popular”, “burguesía nacional”, etcétera. El Estado mexicano, para lograr pacificación y crecimiento, a partir de una situación inicial de conflicto extendido y de pobreza generalizada, tuvo programáticamente que iniciar una política paralela y simultánea de subsidio al capital y a la fuerza-trabajo. Respecto del capital: gastos de infraestructura, exenciones fiscales, facilidades crediticias, proteccionismo del mercado interno, medidas de bajo salario, negociación con sindicatos, represión de movimientos anticapitalistas, asunción de los costos directos e indirectos de calificación y reproducción de la mano de obra... Respecto del trabajo: subsidios en la alimentación, educación, salud, vivienda, transporte y todo género de servicios básicos, generación continua de empleos productivos e improductivos, salarios mínimos, indemnizaciones de emergencia en coyunturas económicas desfavorables, protección del trabajo asalariado mediante contratos colectivos nacionales contra las frecuentes ilegalidades de las empresas capitalistas...

Esta doble tarea subsidiaria de administración reguladora del bienestar social, para fines de crecimiento de la riqueza nacional y de pacificación social, no sólo llevó al Estado a su burocratización que, a causa de la complejidad creciente de la producción nacional y del aumento de la productividad y la riqueza, se transforma necesariamente en tecnoburocratización, en inserción masiva de científicos y técnicos, sino empuja al Estado a una centralización y unificación de su gobierno y de su administración pública, por encima y a espaldas de las soberanías estatales y de las soberanías municipales.

No se podía realístaamente esperar otra cosa del Estado mexicano postrevolu-

cionario que ineludiblemente tuvo que afrontar la gigantesca tarea histórica de “monopolizar la coacción legítima” ante las fugas excéntricas de caudillos, caciques, élites regionales y fuerzas imperialistas, así como la tarea de realizar la justicia social a lo largo y ancho del país (y en breve tiempo) y de realizarla casi sin riqueza social distribuible y, en conexión con esto, la tarea de industrializar la producción y, por ende, cohesionar toda la sociedad en torno al proyecto industrial, que en principio aparecía como la palanca del crecimiento de la riqueza nacional e indirectamente de la pacificación de la sociedad entera; por esto mismo, la necesidad de asumir la función de crear todas las condiciones materiales y espirituales (culturales, educativas y de estilo de vida) que pusieran en movimiento y sostuvieran el proyecto de crecimiento y pacificación basado en una industrialización capitalista, cuya orientación social y popular era garantizada reglamentariamente y regulada operativamente mediante la fuerza y el proyecto (popular) del Estado. La inoperancia y el reflujo del proyecto primigenio de República Federal se ubica en esta necesidad histórica de movilizar y conducir todas las fuerzas sociales existentes en torno al proyecto revolucionario de justicia, seguridad y paz social, cuyas condiciones reales de posibilidad se entreveían en el crecimiento del bienestar, en la soberanía nacional y en la democracia de masas y cuyas precondiciones se depositaban en una modernización de la cultura vía educación laica y científica y en una educación ligada a la producción industrial, así como en una organización corporativa de las masas trabajadoras en sindicatos nacionales y mediante éstos en un partido nacionalista (interclasista) y popular (revolucionario) que cubriera toda la sociedad nacional y que fungiera como permanente agencia de mediación entre el proyecto social histórico del Estado y la reivindicación permanente de las masas por la justicia, la independencia nacional y la pacificación social.

Sobre este tema se han inventado todas las variaciones que, a partir de las manifestaciones de su crisis y quizás de su agotamiento, conocemos como “desarrollo estabilizador”, “desarrollo compartido” y “alianza para la producción” y que, más allá de su ámbito economista, han originado en nuestro pasado próximo “la apertura democrática” y finalmente “la reforma política” y “la reforma administrativa”. Pero, en cuanto variaciones sobre un mismo tema o, si se quiere, en cuanto modalidades de coyuntura sobre una misma estructura fundamental, han hecho permanente referencia al Estado social, al Estado administrador del bienestar social de masas, que es una manera de caracterizar al Estado mexicano postrevolucionario, pero que sobre todo es la manera de entender las razones por las cuales el Estado social postrevolucionario, para realizarse efectivamente como tal, no podía ser más que centralizador y unitario, abandonando en la práctica o desplazando para otro tiempo futuro el proyecto de República Federal que, en el fondo, es el proyecto más congruente y radical con el carácter revolucionario y social del Estado mexicano.

### 3. El problema del Estado social mexicano

Ahora bien, este Estado social mexicano, creatura de la revolución y de la Cons-

titución de 1917, que ha tenido que tomar en sus propias manos el cometido del crecimiento de la riqueza nacional y de la pacificación social, está en crisis, en crisis administrativa y política. Su calendario oscuro señala 1959, 1968, 1976, 1982, como los jalones del "viejo topo bajo tierra". Desde mi perspectiva quiero ver estos cumpleaños oscuros como crisis del Estado social, del Estado administrador del bienestar. Esas fechas muestran crisis administrativas del bienestar transfiguradas en crisis políticas. Habiendo el Estado mexicano basado y configurado su legitimidad en su capacidad simultánea de dar respuesta a la valorización del capital y a la justicia-bienestar social de las masas trabajadoras, esas fechas casi dramáticas expresan claramente la incapacidad de su respuesta, su déficit. La satisfacción del Estado a la necesidad de valorización del capital conllevó su impotencia o su insuficiencia de respuesta respecto de la justicia-bienestar social reivindicada por la fuerza-trabajo; es decir, el capital industrial y financiero no aceleró el crecimiento directo o indirecto de la riqueza y, por ende, no posibilitó la justicia distributiva. La riqueza nacional estuvo muy por debajo del bienestar, la justicia y la pacificación social. Los recursos del capital fueron demasiado escasos y deficitarios de cara a las expectativas y a los objetivos de las masas, propietarios sólo de su fuerza de trabajo. La industrialización capitalista, contradictoriamente, frenó la revolución nacional-popular. Por el otro lado, la satisfacción del Estado a las necesidades de bienestar y seguridad social de los trabajadores, vía un programa sistemático de subsidios en los precios de las mercancías básicas y de los servicios públicos, conllevó serios desequilibrios entre gasto social e inversión productiva, graves dificultades en el ahorro interno y en el crecimiento de la riqueza, distorsiones en la relación agricultura-industria, lentitud en las innovaciones productivas y tibieza en la formación de actitudes favorables a la responsabilidad y al rendimiento en el trabajo. Paradójicamente, el esfuerzo por realizar generalizada y rápidamente el bienestar, la justicia y la paz social en el país tuvo como consecuencia no querida o no calculada el frenar el crecimiento de la riqueza y de la productividad nacional. Las expectativas y metas de la masa trabajadora fueron excesivas para la disponibilidad de los recursos nacionales. La realización de la revolución nacional-popular militó contra el aumento de la riqueza social que estaba condicionado concretamente por la valorización del capital industrial-financiero.

Atrapado en este crítico dilema, por su baja capacidad de dar simultánea respuesta al capital y al trabajo, el Estado postrevolucionario administrador del bienestar impulsó en los últimos años dos reformas centrales, "la reforma política" y "la reforma administrativa". La primera no apuntaba a una reforma o a una reanimación de las instituciones de la República Federal, sino a una reanimación de la vida política de la sociedad civil, a sus "organizaciones políticas y procesos electorales". El Estado o el sistema político mexicano no se cuestionaba a sí mismo; por ejemplo, no cuestionaba la inoperancia política o administrativa de sus instituciones federalistas. Se cuestionaba, en cambio, la debilidad política de los órganos políticos de la

sociedad civil, los partidos; su debilidad por defecto (como el PRI, PAN, PARM, PPS), en cuanto incapaces de mediar activamente las demandas y los problemas sociales, o su debilidad por exceso, como el caso de los partidos de izquierda, en cuanto movidos radical e inmediateamente por el interés de una quiebra de las instituciones estatales establecidas. La reforma política buscaba, entonces, una repolitización de la sociedad, una reactivación de las reivindicaciones sociales y de los canales organizativos militantes para representarlas y hacerlas valer dentro de los aparatos estatales. En el fondo, el Estado buscaba una legitimación más avanzada y masiva para su gobierno ejecutivo y su administración pública, por medio de una superior organización política de la sociedad y un más rico debate en las cámaras de representantes. De ninguna manera se percibió que la reforma política podía o debía ser reforma estatal, reactivación de la República Federal. Se partía con el supuesto de la necesidad de una administración general y global de la entera sociedad, como condición *sine qua non* para lograr el crecimiento y la pacificación. Se concebía sólo la necesidad de una politización y movilización social, sobre todo una movilización de los grupos o clases sociales con intereses o demandas incumplidas, que sirviera como motor para un gobierno político y una administración pública planificadora más orientada hacia reformas profundas y generales y más inspirada en el interés general, es decir, para una mayor regulación y control del capital y de la fuerza de trabajo.

Por el otro lado, la reforma administrativa miraba a aumentar la capacidad del Estado en la planificación y gerencia de la producción social, para aumentar así sus recursos disponibles y su capacidad de prestación de servicios. Este proyecto tenía como objetivo último un incremento de la racionalidad administrativa para lograr, por el rodeo de la eficiencia y la eficacia administrativa en la dotación de bienestar a la sociedad, una disminución del conflicto social y, por consiguiente, una disminución y hasta eventual cancelación de la militancia política antiestatal. La reforma miraba a recuperar y maximizar los apoyos y servicios estatales al capital y al trabajo, para así reanimar el crecimiento de la riqueza y la pacificación social. La reforma administrativa era el esfuerzo de una terapia intensiva para el Estado social en crisis, pero la terapia era entendida también como una profundización y aceleración del proceso de modernización del Estado. El déficit estatal en la administración del bienestar era imputado a un rezago del gobierno en el renglón de la modernización de su planificación y gerencia social. La administración pública padecía vicios demasiado arraigados que frenaban su capacidad racionalizadora: predominio de los políticos tradicionales o de carrera sobre los expertos científicos y técnicos, más aptos en principio para el planteo y la solución de problemas sociales, ligados en el fondo a cuestiones de producción o de administración de la producción; deficiencias en la composición, estructura y organización operativa de todo el cuerpo de la administración pública federal; inexistencia o insuficiencia cuantitativa y cualitativa de administradores públicos en las administraciones estatales o municipales,

así como defectos en su estructura y organización funcional; en muchos casos sobrenúmero, parasitismo y ocio de los burócratas, así como presencia reptante de clientelas y nepotismos que fermentaban corrupción e ineptitud... etc.

Este diagnóstico fue descubriendo poco a poco la patología profunda del Estado mexicano. La enfermedad se ubicaba concretamente en el exceso de centralización y concentración de la administración pública en la administración federal, cuya consecuencia era una administración estatal y municipal reducidas a ser momentos pasivos y subordinados, apéndices operativas de decisiones planificadoras y presupuestarias que le eran externas y provenían de las Secretarías de Estado centrales o bien meras agencias de información que hacían de conocimiento del gobierno federal las necesidades y problemas locales y regionales que estaban en lista de espera de la intervención central. Estados y municipios soberanos eran de hecho materia y objeto de la administración pública federal, pero no sujetos políticos y administradores reales. Su autonomía era en la práctica una heteronomía, una subordinación a las directrices del Estado central. Fue así que surgió la idea de que la causa de la crisis del Estado social mexicano radicaba en un profundo desequilibrio entre la administración pública federal y las administraciones públicas estatales y municipales. El desequilibrio radicaba en que, por un lado, estados y municipios canalizaban las demandas, reivindicaciones y expectativas sociales regionales y locales a la administración federal y, por el otro, ésta carecía de recursos y medios para dar respuesta atinada a esa masa de demandas heterogéneas, urgentes y numerosas. La crisis, pues, era imputada a una desproporción entre los problemas sociales y las soluciones gubernamentales, entre las demandas de la periferia y las respuestas del centro, entre los *inputs* estatal-municipales y los *outputs* federales...

El Estado centralizador, que había asumido la tarea entera de administrar toda la producción y el bienestar de la sociedad nacional, sin dejar resquicios para que estados y municipios pudieran directamente diagnosticar su situación local, planificarla y administrarla de manera más específica y quizás más adecuada, terminó por convertirse en el referente directo y en el blanco fijo de toda la masa heterogénea de demandas, reivindicaciones y expectativas sociales, provenientes de las diversas clases y estamentos sociales, de las diversas regiones y localidades, de los diversos rubros productivos y de las diversas necesidades de servicios sociales, etcétera. Todo esto llevó a una sobrecarga excesiva de las funciones y desempeños, de las obligaciones y responsabilidades del Estado, tanto por la extensión como por la heterogeneidad y complejidad de sus competencias. Y dio inicio, a la vez, a un círculo vicioso imparable: para poder centralmente procesar las demandas y responderles con bienes y servicios eficaces era necesario aumentar la capacidad operativa central, es decir, incrementar la centralización del mando y la burocratización central. Concentración de la demanda social, centralización del mando y burocratización forman una unidad interdependiente.

Pero, este gigantismo de funciones y funcionarios, este Estado-Organización, trajo como consecuencia una disminución de la capacidad de gobierno y administración del aparato estatal. En primer lugar, porque el Estado, al asumir directa o indirectamente el proceso de valorización del capital y el bienestar social de las masas, está obligado a movilizar una gran cantidad de recursos en tareas de apoyo, subsidio, indemnización y compensación —sin las cuales, por cierto, no podría planificar, regular y controlar— que lo conducen por el despeñadero de una creciente escasez de sus recursos disponibles, que termina en “crisis fiscal” o “bancarrota de las finanzas públicas”. De aquí la crisis, entendida como desequilibrio o desproporción entre un exceso de la demanda nacional y un defecto de recursos escasos por parte del gobierno federal. En segundo lugar, porque el Estado, para poder responder en principio al universo de la demanda social, se configura como una organización o empresa de dimensión casi incontrolable y con funciones y actividades de casi imposible articulación o compatibilización, a causa de la extensión y heterogeneidad de sus competencias y asuntos. En tercer lugar, porque la administración gubernamental centralizada encuentra un límite estructural para su eficiencia y eficacia en la configuración propia de las sociedades subdesarrolladas, a saber, su diferenciación, su heterogeneidad, sus desequilibrios, su no interdependencia, en dimensiones sociales claves como son la productiva, la cultural y la institucional (normatividad).

Es interesante que en Europa ante la crisis del *Welfare State* algunos proponen, como los neoliberales o los neoconservadores, un retorno a la espontaneidad —legalidad intrínseca del mercado, para descargar al Estado en quiebra de asumir directamente todas las demandas sociales y económicas y, en este sentido, proponen una des-estatalización de la sociedad civil. Otros proponen, al contrario, una profundización en el “orden regulado”, es decir, una renovación y elevación de la capacidad del gobierno, por ejemplo “la planificación tecnocrática centralizada”, la consolidación y racionalización del poder del ejecutivo; y en esta línea se mueve, por cierto, la izquierda y la nueva ilustración burguesa. Pero, poco se habla, quizás con excepción de España, y por razones historicistas, de un avance en sentido federalista. Creo que la novedad de México está en pensar que la salida a la crisis del Estado administrador del bienestar se ubica en una reanimación y reactivación de la República Federal, en regresar su autonomía a las regiones y a las localidades, a los estados y municipios soberanos. El rescate y la revaloración de esta autonomía es entendida como una oportunidad única para que las comunidades asuman toda su creatividad y responsabilidad política y social, es decir, su capacidad de diagnóstico, planeación y administración, la cual puede ser más congruente y eficaz por referirse a problemas particulares y concretos, a lo mejor más uniformes y homogéneos y ciertamente de dimensiones más controlables. Se piensa que la salida de la crisis, a la crisis derivada de la centralización y de la globalización, puede ser la reversión de la tendencia al monopolio administrativo y político, por consiguiente, puede ser la

*descentralización* administrativa, en el sentido de una administración pública cuyo sujeto sea la comunidad social autónoma y responsable, y como *desconcentración* administrativa, en el sentido de una administración pública específica, ceñida y ajustada a la problemática particular de la comunidad social. Por este camino, se considera que las demandas y reivindicaciones sociales de las comunidades serán conocidas con mayor exactitud en sus causas, alcances y urgencias, por tanto, que se podrán determinar prioridades y, de acuerdo a ellas, calcular de antemano el monto de recursos y los plazos temporales para lograrlas; de igual manera se piensa que las comunidades locales podrán con mayor facilidad participar en el diagnóstico y en el diseño de la programación operativa, así como podrán efectuar un control más riguroso sobre el ejercicio de gastos y la pertinencia y eficacia de las acciones de los funcionarios. Sobre todo, se piensa que la descentralización y desconcentración administrativa, además de relanzar el crecimiento de la riqueza y de renovar la paz social, es en el Estado contemporáneo el rescate de la autonomía de la sociedad regional y local, de su soberanía en el sentido positivo de autodeterminación colectiva y en el sentido limitativo de contrapeso y control a un exceso de concentración monopólica del mando en la cúspide. En el fondo, la descentralización y desconcentración administrativa, tematizada como reanimación de la República Federal, puede caer en ideología, en autointerpretarse y presentarse como la emancipación de la sociedad, como nueva ilustración y sociedad liberada.

#### **4. Las limitaciones de una refundación sólo administrativa de la República Federal**

Ahora bien, aunque es bienvenido el renacimiento del Federalismo por el camino de una administración pública del bienestar, sacudida por la crisis, conviene examinar los alcances y límites de tal reanimación y renovación. De entrada hay que reconocer que la administración opera con un tipo de razón científico-técnica, que Weber atinadamente ha definido como "razón con arreglo a fines", lo cual significa al menos dos cosas, la primera, que atiende sólo al cálculo de la obtención de los fines y que, para esto, proyecta de antemano los medios y las acciones cuyos resultados o consecuencias sean justamente la obtención del fin o, dadas las circunstancias, el máximo acercamiento posible a la obtención del fin, incluyendo también en este razonamiento de cálculo la consideración económica del mayor beneficio con el menor costo o gasto. La segunda, que es una razón funcional, que está en función de fines que le son predados, cuya factibilidad calcula, pero cuya validez o bondad intrínseca se le escapa y no puede fundamentar, por ser sólo una razón operativa, funcional, calculadora de su realización. Se trata precisamente de una razón técnica, no de una razón práctica en sentido clásico. Es evidente que este tipo de razón técnica se refuerza y se valida cuando los enunciados comprobados de la ciencia experimental están detrás de ella y, sobre todo, cuando ella misma no es sino expresión material y aplicada de la ciencia, cuando es ingeniería y tecnología. De igual manera, esta razón se vuelve socialmente predominante y hasta arquetípica del pensar hu-

mano y de la cultura social, cuando toda la producción y reproducción social en su proceso de trabajo está dominada y estructurada por la masiva inserción de la tecnología. Ahora bien, lo característico de la modernidad social es que su proceso de trabajo está marcado por la presencia y el dominio de la tecnología que, al basarse en una ciencia que se ha apropiado cognoscitivamente de la naturaleza, puede apropiarse productivamente de la naturaleza con éxito e incrementar así continuamente la productividad y el bienestar social. No sólo, sino el mismo proceso de trabajo de base científico-tecnológica ha ocasionado que la dirección y planificación del trabajo tenga necesariamente que encomendarse a los científicos y técnicos, ocasionando dentro de la misma producción social una tajante distinción entre la función directiva y calificada del trabajo intelectual y la función subordinada del trabajo operativo, distinción que se agudiza con el ingreso de la automatización. Más aún, la incorporación de la razón científico-técnica en el proceso de trabajo ha llevado gradualmente a la necesidad de una "administración científica" del trabajo y, por consiguiente, a una dirección, administración y mando que, para justificar la subordinación de los demás y la validez de su mando, pueden prescindir de la norma moral o jurídica (que son los resultados y vehículos de la razón práctica) y fundarse sólo en los enunciados y consecuencias de la razón científico-técnica, a saber, en su productividad, en su capacidad de bienestar, en su eficiencia y eficacia respecto de los fines, objetivos y metas sociales perseguidos. Ahora bien, en mi opinión, hay que discutir a fondo si puede haber un renacimiento auténtico del Federalismo (y si su renacimiento resuelve la crisis que atenaza al Estado social mexicano postrevolucionario) sólo mediante la invocación y referencia a un Federalismo, pensado únicamente —y esto significa ideológicamente— como descentralización y desconcentración administrativa y, más aún, fundamentado y validado con base en los meros argumentos científico-técnicos propios de la razón administrativa, a saber, el que por medios técnicos administrados regional o localmente se incrementaría la riqueza nacional y el bienestar social y, por ende, se disminuiría la conflictualidad social, o que de esta manera y por este medio se fijarían sólo metas factibles y no veleidades demagógicas, así como se maximizarían u optimizarían los recursos, se organizaría más productivamente la fuerza de trabajo social, se controlaría y humanizaría una naturaleza mal o nulamente explotada por el atraso cultural y organizativo de algunas comunidades, se daría congruencia y orientación eficaz a las acciones dispersas, se controlaría mediante evaluaciones confiables el rendimiento de los programas de acción, etc.

Hay que debatir a fondo, para decirlo abstractamente, si de la razón técnico-administrativa, aun si descentralizada y desconcentrada, aun si operada directamente por los estados y municipios, se pueda esperar un retorno válido y confiable de la República Federal. Con la audacia de toda sencillez, tiendo a afirmar que descentralización y desconcentración son razones necesarias pero *no suficientes* para una redención del Federalismo. Dicho de otra manera, la descentralización y la



desconcentración son, más bien, consecuencias y no causas o principios del Federalismo. Mi afirmación se basa en que la razón técnico-administrativa es una razón de medios y no una razón de fines, una razón de cálculo orientado por el éxito en la realización de los fines, pero no una razón reflexiva y fundante la validez de los fines: una razón técnica y no una razón práctica.

Ahora bien es evidente que la República Federal se ubica dentro del ámbito de la razón práctica. Esta razón nada tiene que ver con la reproducción material de la vida social, que implica trabajo productivo sobre la naturaleza y organización y administración del proceso de trabajo. Su ámbito de razonamiento apunta más bien a la reproducción de la vida social misma, es decir, a la comunicación entre los sujetos humanos sociales, por ende, al asunto del establecimiento de relaciones sociales estables y descifrables, al asunto de la producción de "instituciones", de relaciones sociales bajo normas y de normas fundadas argumentativamente y, con base en la argumentación, de normas legitimadas, aceptadas e introyectadas como principios o modelos ejemplares de conducta social. Las normas, sus contenidos y sus principios de argumentación están marcados por la historicidad, por el cambio. Pero lo que ha sido permanente es que las instituciones sociales normativas han sido siempre establecidas desde una razón práctica, desde una razón que se aplica a las relaciones sociales y que reflexiva y argumentativamente trata de fundarlas en su validez e intenta demostrar su deber-ser. Por esto mismo, fundamenta y establece los valores y los fines válidos, verdaderos y buenos de una sociedad dada, así como discrimina y descarta otro posible universo de fines y valores sociales. Cosmogonías, teologías, tradiciones, filosofías y ciencias morales, jurídicas y políticas, ideologías y utopías, han sido la expresión y el producto de la razón práctica.

Evidentemente nuestra modernidad y contemporaneidad se mueve dentro del horizonte y *pathos* de la Ilustración, a saber, dentro del principio de que las instituciones sociales deben fundar su deber-ser sólo con base en la razón. Quizá seguramente muchos de nosotros ya no comulgan con la idea de que las instituciones sociales y políticas racionalmente verdaderas sean las que se basan en el concepto de naturaleza humana y de sus derechos connaturales, o bien ya no comulgan con la idea de que la razón puede establecer veritativamente el concepto de naturaleza humana. Quizá muchos de nosotros tampoco participemos convencidamente de las conclusiones argumentadas de una razón "historicista" que establece la verdad concreta y sintética de la etnia, la nación, la cultura o la raza por la cual habla el espíritu. De todos modos, difícilmente hemos renunciado o podremos renunciar a la idea formal de que la razón funde e instituya la verdad y la bondad sociales, las instituciones. Esta reivindicación formal de la razón en el asunto de la producción de la sociedad —la razón práctica— significa al día de hoy, cuando menos, aunque suene tautológico, que sólo podrán ser legitimadas normas de comunicación e interacción social que se basen en enunciados argumentados racionalmente. Pero,

como ya no todos pueden o podemos racionalmente afirmar, como en la edad de oro de la Ilustración, que haya una única razón, natural o trascendental o dialéctica, que por un único camino (un único método) conduce a una única verdad universal y absoluta, a una única institucionalidad social para siempre, no nos queda más que aceptar y reclamar, aunque suene de nuevo tautológico, que el principio de las instituciones sociales sea y deba ser la razón y, más explícitamente dicho, que el principio o los principios desde los cuales la razón constituye las instituciones sean a su vez establecidas por la argumentación contrastada y el consenso entre las muchas razones en diálogo. Con esto quiero sugerir que, hoy en día, con el criticismo creativo del tiempo contemporáneo, la única producción posible de instituciones validadas y legítimas no puede suceder más que por la convergencia de las muchas razones, es decir, por el camino del diálogo racional, por el método de la "opinión pública" en su sentido más noble y puro .

Pero reivindicar la pluralidad, la diversidad de las conciencias pensantes con sus principios y argumentaciones, así como reclamar que sólo por el diálogo las diferencias llegan a unidad, las contradicciones a identidad y las divergencias convergen, es justamente la manera de redimir en la modernidad el espíritu del Federalismo. Al comienzo se sugirió que el Federalismo fue el puente entre Ilustración e Historicismo, en la medida que tomó equidistancia respecto de la instancia jusnaturalista que establecía unívoca y universalmente, de acuerdo al concepto verdadero de humanidad, un único deber-ser fundamental y un único modelo básico para las instituciones sociales y políticas, así como respecto de la instancia historicista de la pluralidad y diversidad de las tradiciones, culturas, espíritus y *ethos* nacionales, regionales y locales, que se acuñan en instituciones diferentes y hasta originalmente individuales. La arquitectura institucional del federalismo era la síntesis, la composición, la con-creción, es decir, la unidad que no cancela la pluralidad, la identidad que no suprime las diferencias, la soberanía que no liquida las autonomías: ni *Les Droits de l'Homme*, ni el historicismo romántico germanista del *Volksgeist*, ni la síntesis dialéctica hegeliana del Estado ético como monarquía neocorporativa, neofeudal. Era esto y más que esto.

El reconocimiento de la pluralidad y de la diferencia de las conciencias y el reconocimiento de que sólo por el diálogo libre, por el diálogo de razones autónomas y con la sola autonomía de la razón, se posee el método teórico y político para lograr una unidad, un universo, una identidad, un "con-stitución" (con-stuere) es el espíritu auténtico de la República Federal. Esta producción pluralista de instituciones sociales y políticas que en la identidad de la norma fundamental o general incluyen las diferencias de las comunidades societarias y que en la declaración de las libertades fundamentales dejan espacio y movimiento a los ejercicios de las libertades reales, tiene un sonido y significado de contemporaneidad y de futuro, que nosotros, hombres más escépticos, plurales y complejos, vemos allí retratados nuestros padecimientos y aspiraciones sociales.

Si el proyecto de República Federal fue impedido por la irrupción del poder soberano del Estado nacional concentrado y por el poder del Capital homogeneizador, esto muestra sólo cuánto lo ilógico e irracional, el poder y la fuerza, todavía amordacen en la historia las potencialidades de las conciencias racionales pensantes. Pero volviendo al hilo conductor de este párrafo, hay que decir que, mientras la razón práctica hoy parte del hecho de la pluralidad y de la diferencia de las conciencias y busca darles, sin reprimirlas y cancelarlas, unidad e identidad, la razón científico-técnico-administrativa tiende, en cambio, a uniformar, igualar y homogeneizar. Cuando la razón tecnológica se asienta como cultura social generalizada, entonces se tiende a proyectar como fines y valores deseados por la sociedad sólo las metas que por medio del cálculo técnico aparecen factibles: los fines y valores prácticos decaen en objetivos o metas técnicas. Entonces, lamentablemente, los proyectos de sociedad con base en los principios racionales, dialógicamente debatidos, de libertad, equidad, paz y felicidad se transforman en programas y cronogramas operativos de largo, medio y corto plazo. Lo mismo sucede con la crítica a las instituciones sociales y políticas, que se impulsa y arranca de las tristes experiencias de intereses frustrados, de deseos reprimidos, de vida social mutilada. La crítica práctica y política es estigmatizada como crítica ideológica o romántica, como crítica inválida y a su vez drásticamente criticable desde los criterios técnicos de eficiencia y eficacia, costo y beneficio, deseabilidad y factibilidad, o desde los criterios epistemológicos de verdad como controlabilidad empírica o experimental de los enunciados nacidos de la razón práctica: el deber-ser de los hechos es liquidado por los hechos científico-técnicos. Federalismo anticentralista, descentralización y desconcentración administrativa, nada significarían si la razón tecnológica fuera la razón verdadera y hegemónica. Se pasaría sólo a un ejercicio más reducido (estatal y municipal) de la misma razón que estaba a la base del Estado administrador.

El renacimiento del Federalismo, en cambio, sólo se garantiza si se libera la razón práctica, *la vida política*, la opinión pública, el diálogo racional de las comunidades regionales y locales. Sólo entonces se determinarían los valores y los fines y se argumentaría su validez, estableciéndolos como normas fundantes de las instituciones sociales y políticas. Sólo entonces se producirían las instituciones y a la luz de ellas y con subordinación a ellas se proyectarían los fines, objetivos y metas, así como los planes y programas, para realizarlos de acuerdo a plazos. La vida social, fundada en la razón práctica, se reivindicaría y sujetaría a sí misma la producción de los bienes y servicios, dirigida por la razón técnica.

Sin embargo, para que esto no aparezca una utopía peyorativa o un deseo de moralización, típico del intelectual políticamente impotente, sino, al contrario, muestre su viabilidad histórica, conviene mostrar que el Federalismo puede emerger críticamente dentro del Estado planificador y administrador y puede escapar críticamente a su simple renacimiento administrativo en términos de descentralización y desconcentración. En efecto, toda planificación con referencia a una razón téc-

nico-administrativa plantea una tensión entre elementos de coerción y elementos de consenso y toda planificación, a diferencia de otros tipos de medidas políticas, implica consenso, participación y movilización. Es evidente que central o descentralizadamente la razón tecnológica de los planes y programas, protagonizada por los expertos, puede realizarse desde el escritorio, desde el "buró", sin consulta y sin integración de las voluntades de los grupos sociales. Pero, a diferencia de otras medidas políticas, que en su decisión y ejecución pueden prescindir del consenso o lograr el consenso con pasividad y manipulación social, en la planificación, en cambio, esto resulta prácticamente difícil. Los planes y programas se miden, debido a su racionalidad, por el éxito, por la eficiencia y la eficacia; y éstas incluyen necesariamente, cuando menos, una movilización de los recursos humanos, de las fuerzas de trabajo y las conciencias sociales. Tal movilización resulta impotente y condenada al fracaso, si no incluye en gran medida consenso y participación activas de los agentes sociales, de la ciudadanía. Y esto significa consenso y participación en la determinación de los fines y objetivos, en la selección de los medios y de las estrategias de acción. Por este camino se puede entrever la posibilidad y casi necesidad de una reactivación de la razón práctica como condición de posibilidad para la operación y el éxito de la razón técnica.

Todo esto significa que el problema de la autoridad del Estado planificador-administrador, el problema de *la autoridad del plan y del programa*, es más agudo y urgente, lo que implica entonces necesidad de su legitimación y fundación y, por ende, implica la crítica y reflexión de la razón práctica. A la raíz del fracaso de muchos planes y programas en el Estado de los países capitalistas y, en particular, en los Estados socialistas, se ubica justamente la ausencia de consenso y participación, la ausencia de democracia práctica y su sustitución por la burocracia técnica, la ausencia de representación legislativa y el predominio incontenible del Ejecutivo.

Por lo sugerido, se puede ya advertir que una renovación y una refundación sólo administrativa de la República Federal sería fracaso, reapertura y reagudización de la crisis del Estado administrador del bienestar, si no conllevara consenso, participación y representación social de masas. En este sentido, no se podrá nunca instaurar, restaurar o innovar la República Federal sin una reactivación de la razón práctica, de la vida política, de la razón jurídica y moral. Es, entonces, acertado el pronunciamiento actual sobre el principio de la *planificación democrática* (K. Mannheim). Aquí hay una esperanza para la solución de la crisis, pero a condición que el adjetivo se transforme en el sustantivo, a condición que la democracia de masas muestre el camino (no sólo sexenal) a la burocracia de los planes y programas, de los objetivos, metas y evaluaciones.

Esta edición consta de 2000 ejemplares y se  
terminó de imprimir el día 25 de octubre de  
1982, en los talleres de Impresiones Esther,  
S.A. de C.V., Colombia No. 5, México, D.F.  
Tel. 526-29-06.

