

Libro: Gerencia Pública Digerible  
Autor: Miguel Ángel Cerón Hurtado  
Entidad: ESAP Territorial Valle

## **CAPITULO 1: CONTEXTO HISTORICO DE LA GERENCIA PÚBLICA**

### **1.1. EL CAPITALISMO EN EL SIGLO XX**

Hace medio siglo poco se hablaba de la gerencia pública. El boom de la industrialización derivada del modelo recomendado por la CEPAL, colmaba todos los círculos de opinión y el aun en estreno el Frente Nacional, no daban espacio para hablar del tema, cuya relevancia era mínima en razón a otras prioridades en los círculos políticos, gubernamentales y académicos.

El Capitalismo del Siglo XX tiene su máxima expresión después de 1945, por cuanto las dos guerras mundiales con afán imperialista de los países industrializados y la crisis de los años treinta, distorsionan el funcionamiento normal del sistema, de modo que es después del año señalado cuando debemos examinar los hechos y su relación con la gerencia pública. Sin embargo, no podemos olvidar los antecedentes ocurridos en la segunda mitad del siglo anterior, el siglo XIX, cuando la terminación de la guerra de secesión en USA y la introducción de la energía eléctrica al aparato productivo, habían incidido en los cambios ocurridos en la economía mundial, que se dieron simultáneamente con la terminación de la Era Victoriana de Inglaterra y su afán expansionista de carácter imperial, aunque al principio del siglo veinte, todavía el carácter “semicolonialista” de las relaciones económicas internacionales continuaba siendo dominado por los británicos. Las guerras habían dejado enseñanzas importantes para la economía mundial, principalmente por los efectos en el comercio internacional y la gran depresión de los años treinta había obligado a proponer alternativas doctrinarias como las fundamentales de Keynes y Hayek<sup>1</sup>.

A mediados del siglo, ya con un mundo supuestamente en paz, con un nuevo país dominante y con posibilidades tecnológicas importantes, las cosas son a otro precio. Nuevas relaciones mundiales que giran en torno a las Naciones Unidas,

---

<sup>1</sup> John Maynard Keynes y Frederick Von Hayek. El primero, economista inglés cuya obra principal es “Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero” a quien le considera el creador de la macroeconomía y a su teoría la Doctrina Keynesiana. El segundo, economista austriaco considerado el padre del neoliberalismo, exponente de la Escuela Austriaca que retoma los principios clásicos del libre mercado y formula proposiciones actualizadas a la realidad de los años treinta.

nuevo orden monetario con base en las reglas de Bretton Woods, nuevas relaciones económicas ahora basadas en la red de empresas multinacionales que constituyen un esquema “neocolonialista” donde la relevancia no estaba en la conquista de mercados mediante la exportación de mercancía a través del comercio internacional, sino en la exportación de capitales para inversión directa de riesgo en el país receptor, donde se debía producir los bienes y servicios con destino a su mercado interno. La economía del mundo se vuelve monopolar con hegemonía en Estado Unidos, como único país industrializado cuyo aparato productivo no había sido afectado por los impactos de la guerra.

En estas condiciones, donde el sector industrial es la vanguardia de la economía y por supuesto donde se concentra la mayor proporción de la acumulación de capital, la instancia política de la organización social y las características socioeconómicas de los países dependientes, debían ajustarse a los requerimientos e imposiciones de quienes ejercían la dominación en el mercado. Por esa época se acuña la denominación de “tercer mundo” para señalar a los países que estaban dentro de órbita capitalista, pero que no contaban con una base industrial significativa, por lo que dependían de los avances tecnológicos de los países llamados desarrollados. Así, los países subdesarrollados debían someterse a las reglas impuestas por los industrializados, donde el mayor poder se encontraba en Estados Unidos, y en estos eran los industriales quienes poseían la sartén por el mango de tal manera que las políticas y demás acciones del Estado, estaban ajustadas a las necesidades de los verdaderos dueños del poder; donde la actividad del petróleo y sus derivados y las manufacturas propias de la química del petróleo, imponía las condiciones de la oferta agregada.

La carta de navegación que se le entregó a Colombia y a los demás países latinoamericanos donde se localizaba el patio trasero de Estados Unidos, fue la que distribuyó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo la denominación de “Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones”, que no era otra cosa diferente a crear las condiciones más favorables para la aplicación en los suelos latinos, de las estrategias empresariales del poder de las grandes industrias del mundo cuya hegemonía la ejercía la industria norteamericana. En este país se derrocó el gobierno dictatorial existente, se reformó la constitución política por la vía del plebiscito para terminar con un conflicto interno que no permitía el clima adecuado al nuevo modelo, se creó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como instrumento institucional doliente de los intereses extranjeros y se adoptó los lineamientos de planificación macroeconómica de largo plazo para garantizar que la estrategia de las multinacionales pudiera lograr sus propósitos dentro de la cronología requerida.

Por su parte el Estado colombiano vigente, proveniente de la Constitución de 1886, era adecuado en sus fundamentos y estructura de manera que bastaba con simples reformas como fue la de 1957, para que el andamiaje jurídico del país permitiera el florecimiento de los intereses de las empresas multinacionales, quienes necesitaban un Estado que asegurara el éxito de sus operaciones. Debería ser un Estado que realizara las obras de infraestructura básica necesaria para el establecimiento de las plantas industriales, un Estado que propiciara las condiciones adecuadas para los factores de la producción principalmente del factor trabajo, un Estado que compartiera el riesgo de la inversión directa y un Estado que implantara las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, acorde con las necesidades del capital extranjero. No era un Estado al que se le exigiera eficiencia, eficacia y efectividad, sino un aparato que cumpliera debidamente con el suministro de condiciones para la inversión directa de riesgo proveniente de las empresas multinacionales. En estas condiciones el tema de la gerencia pública no tenía resonancia.

Pasados treinta años de dicha modalidad de desarrollo, las condiciones cambiaron. Varios hechos trascendentales coincidieron y el resultado fue el de los cambios profundos en todo el ordenamiento económico mundial.

Por un lado, los avances científicos que disminuyeron la relevancia de la tecnología del petróleo en las preferencias del mercado y que habían mantenido a Estado Unidos como su principal bastión, para hacer de la biotecnología y principalmente de la microelectrónica, los objetos preferidos por la industria y la demanda en el mercado mundial. Por otro lado la diversificación de negocios en algunos sectores tradicionales, gracias a las nuevas tecnologías que atraen capitales y nuevas empresas; de la misma manera, la movilidad intersectorial de la acumulación de capital que después de una saturación en el sector secundario, encuentra en los sectores terciarios, como las comunicaciones y las finanzas, la gran oportunidad subexplotada de grandes inversiones y nuevos mercados; complementariamente, el surgimiento de nuevos propietarios del capital, en muchos casos herederos de las grandes fortunas construidas con el esfuerzo de los empresarios fundadores del capitalismo empresarial moderno. Son todos estos hechos potentes que por lógica consecuencia tendrían que introducir cambios profundos en la estructura del sistema económico mundial.

Durante los últimos veinte años del siglo anterior, otros patrones determinan el andamiaje económico, porque los grupos de poder, los que detentan la mayor riqueza del mundo, son otros diferentes, con intereses diferentes y por lo tanto con fenómenos de presión contra las instancias política e ideológica, que producen alteraciones significativas en todo el andamiaje de las formaciones sociales. Ya ese viejo capitalismo empresarial que sustentaba el poder en la

actividad industrial perdió protagonismo. Ahora prevalece el Capitalismo Rentista que también le llaman postindustrial, donde los propietarios del ahorro social acumulado durante muchos años prefieren utilizar su capital comprando papeles de renta fija, que les disminuya el riesgo que tienen las inversiones empresariales y que les asegure una ganancia fija previamente determinada.

Con ello por supuesto, se generan cambios en las políticas macroeconómicas, ahora para defender los intereses de los rentistas en sustitución de las políticas para defender a los empresarios, y también cambios en las instancias ideológica y política de la organización social. Los fondos de todo tipo se convierten en los agentes principales de la economía, siendo los fondos mutuales de inversión los principales protagonistas de la escena. El mercado de bienes y servicios deja de ocupar las secciones económicas de los noticieros de televisión, quedando los espacios informativos de la sección económica para el mercado de capitales y las actividades de las bolsas de valores. Ahora, el tema de la gerencia pública se reviste de otra connotación y otro lugar comienza a ocupar en las esferas académica e institucional.

## **1.2. EL CAPITALISMO EMPRESARIAL**

Por allá, cerca del año 1800, en la época de los clásicos, cuando escribieron sus pensamientos Smith y Ricardo<sup>2</sup>, se sentaron las bases de lo que podemos llamar el “Capitalismo Empresarial”, el único que existió hasta finales del Siglo XX; no porque las diversas manifestaciones del negocio capitalista no hubiesen existido, sino por la connotación histórica y su influencia en las demás instancias de la vida social como la ideológica y la política. De todos los escritos realizados por los pensadores entre 1750 y 1850, se deduce la gran preocupación en la economía en esa época: eran aspectos relevantes, los relacionados con el valor, la riqueza, la producción y el cambio, los cuales fueron abordados de distinta manera y formalidades pero en el fondo, la esencia conserva estos temas como elemento común en la teoría económica.

Con base en esos mismos términos se formaron los capitalistas de la época y se establecieron las reglas de juego en el sistema. La producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios eran los aspectos relevantes y de este círculo dependía las ganancias y la acumulación. De ahí que una gran preocupación de los clásicos fue la “Teoría del Valor” que pretendía demostrar de dónde salía la riqueza en la economía, la cual acrecentada en la propiedad de las personas

---

<sup>2</sup> Adam Smith y David Ricardo. El primero, autor de la obra “La Riqueza de las Naciones” es uno de los pensadores clásicos de la economía. El segundo, también de los economistas clásicos, hizo grandes contribuciones a la teoría del valor y al análisis de la renta de la tierra.

constituía la acumulación capitalista. Edgar Vásquez<sup>3</sup> dice que *“La naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones constituyen el objeto fundamental de la investigación de Smith. En su obra busca develar las leyes que rigen ‘la marcha de los progresos de la opulencia’ o de la acumulación. De aquí la importancia que adquiere, no sólo la división del trabajo, sino la generación de excedentes reinvertibles”*. Sobre David Ricardo dice Vásquez que la misiva dirigida a Malthus el 18 de junio de 1811 *“es reveladora del estado del debate y la posición de Ricardo: el valor del metal precioso ‘en pasta’ se rige por las mismas leyes que regulan el valor de cualquier mercancía”*.

Sobre los fundamentos de los clásicos, quienes precisamente piensan así porque la realidad del momento histórico les hacía reflexionar de esa manera, se construyó el espíritu capitalista. Es la creación de valor resultante de la actividad empresarial la esencia del pensamiento capitalista, que motiva la acción detrás de las ganancias y la acumulación, la cual se podía realizar gracias a que la máquina de vapor había entrado a la industria y los incrementos de la productividad armonizaban con la racionalidad que justificaba el pensamiento: obtener mayor producto al menor costo posible; obtener la mayor ganancia por cada unidad de inversión, obtener la mayor diferencia entre el precio y el costo.

Durante dos siglos el espíritu que movía la economía se sustentaba en los principios fundacionales y la acumulación capitalista se incrementaba a partir de los excedentes logrados en la actividad productiva, por lo tanto los sectores primarios y secundarios eran la clave para la acumulación individual y la riqueza general. Así, actividades de extracción como la pesca, la minería, la tala de bosques, las de procesamiento y manufactura o las de construcción, eran para el ideario económico la clave para producir riqueza.

Ya lo decían Hammer y Champy en la introducción de su propuesta sobre Reingeniería: “Nuestros empresarios, ejecutivos y gerentes crearon y dirigieron compañías que durante más de cien años correspondieron a la demanda siempre creciente de productos y servicios para un mercado masivo” significando que durante tantos años se impusieron unos parámetros de conducta económica que los autores señalan como que “un conjunto de principios sentados hace más de dos siglos ha dado forma a la estructura, la administración y el desempeño de los negocios durante los siglos XIX y XX.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> VASQUEZ, Edgar. La Economía Clásica. Ediciones Prensa Colombiana. Cali, 1992

<sup>4</sup> HAMMER, Michael & CHAMPY, James.- Reingeniería.- Editorial Norma. Bogotá, 1994. Pag.

El período se caracteriza, además del fenómeno de la demanda siempre creciente que ocasionaba un mercado en expansión, por patrones ideológicos coherentes con la realidad económica existente. El ideal en materia de enriquecimiento, es el de conseguir dinero a partir de los negocios o empresas y así los grandes emporios empresariales se construyeron porque sus creadores iniciaron muy jóvenes la labor empresarial y con esfuerzo, dedicación y constancia y al cabo de varias décadas vieron realizados sus sueños constituidos en grandes empresas. El espíritu empresarial era un motor psicológico que dinamizaba la economía. Ser empresario era el sueño de todo niño que forjaba su futuro de ambición.

En ese proceso la riqueza del mundo se concentró en los sectores primarios y secundarios de la economía. Los ricos y por lo tanto las personas influyentes que ejercían poder real frente al régimen político, eran los empresarios donde se destacaban los industriales. Paralelamente, la tecnología dominante estaba en concordancia con la actividad económica predominante y las políticas de gobierno también se establecían en consecuencia con los hechos económicos.

Cerón incluye el siguiente texto en su ensayo sobre Gerencia Social: *“Remontándonos a la mitad del siglo, cuando recién se terminaba la segunda guerra mundial, (acontecimiento trascendental que marcó el inicio de nueva etapa histórica), vemos hechos universales que han incidido en la relevancia de paradigmas, modelos y propuestas teóricas en las ciencias sociales. A cada etapa histórica y a partir de sus características, le corresponde un determinado paquete ideológico y una determinada construcción teórica en el seno de la ciencia.*

*En aquel tiempo, Europa y Asia habían quedado seriamente afectadas. Sus economías casi destruidas y en igual forma sus condiciones físicas. No tenían capacidad de imponer voluntades ni de determinar hechos en la geopolítica mundial. Sus economías deterioradas estaban a merced de quienes habían vencido en la guerra y eran estos quienes imponían las reglas de juego. Así que la tercera de las cuatro partes del siglo, se caracterizó por los hechos que surgieron como consecuencia del conflicto.*

*La economía mundial era monopolar. Un centro de poder era predominante como reflejo también de la hegemonía que un sólo país ejercía en el panorama económico mundial. El poderío de Estados Unidos era indiscutible y su capacidad para imponer decisiones incuestionable y consecuente con sus intereses. El mundo todavía giraba en torno del meridiano cultural de Océano Atlántico y como lógica consecuencia las teorías predominantes eran las concordantes con esa realidad económica.*

*Las relaciones económicas internacionales se caracterizaban por el predominio del esquema que algunos economistas le han llamado “Neocolonialismo”. Las empresas multinacionales en su mayoría con la casa matriz en Estados Unidos eran muy importantes; la tecnología de punta giraba en torno al petróleo y de ahí su importancia estratégica en la geopolítica; el sistema monetario internacional se basaba en el tipo de cambio fijo según los acuerdos de Bretton Woods; eran relevantes el sector secundario de la economía y en el comercio internacional, la exportación de capital de riesgo como sustituto de la exportación de mercancías físicas; y por supuesto, la imposición de modelos económicos acordes con este ordenamiento mundial estaba en el orden del día para los países subdesarrollados.*

*Las empresas norteamericanas y obviamente, casi no tenían competencia. Parecía que eran únicas en el mercado mundial y durante el decenio de los cincuenta reinaban en los mercados de la mayoría de países capitalistas. Su interés entonces se concentraba en la protección de los mercados donde instalaban sus filiales y en lograr en estos territorios las dotaciones complementarias que facilitaran sus operaciones y garantizaran su éxito financiero.*

*De otra parte y siguiendo la misma línea, se imponía en los países que ya para esa época se les denominaba del “Tercer Mundo”, el tan mentado modelo de desarrollo de “Industrialización por sustitución de importaciones”. En lugar de importar productos era mejor importar capital, pero siempre y cuando se le asegurara al inversionista exportador del capital las condiciones para el éxito. Para eso, era necesario dotar al país receptor de la infraestructura básica y complementaria requerida por el sector industrial, lo que se hacía a través de la inversión pública; y también era necesaria la participación de algunos socios locales menores que compartieran con las multinacionales el riesgo de la inversión. Para el efecto, el más idóneo acompañante o complemento local del inversionista extranjero era el Estado.*

*El Estado en ese entonces era importante, pero ante todo necesario; pues sin ese poder no era posible garantizar el éxito de las multinacionales. El Estado debía construir la infraestructura física y de servicios, preparar la mano de obra y garantizar su calidad física e intelectual, convertirse en socio que también arriesgara inversión para que fuera buen aliado del capital extranjero, ser partícipe de la demanda para tener un cliente con buena capacidad de compra pero ante todo, que le protegiera el mercado para evitar molestas y desagradables competencias de empresas de otros países, de modo que el mercado nacional quedaba debidamente reservado a la filial de la empresa multinacional que se instalaba en el respectivo país.*

*Los países latinoamericanos adoptaban modelos de desarrollo nacional consecuentes con este ordenamiento mundial. Las fuerzas económicas universales propiciaban las condiciones y los organismos internacionales de apoyo se encargaban de promover las acciones pertinentes. La CEPAL difundía las propuestas y los gobiernos muy obedientes las adoptaban bajo el esquema ya citado de desarrollo nacional a través de la industrialización por sustitución de importaciones, acompañado de una organización estatal de cobertura nacional fuerte, centralizada, de carácter sectorialista a través de ministerios e institutos descentralizados, con importante intervención complementaria a la acción de las multinacionales.”<sup>5</sup>*

En resumen, podemos afirmar que esta fase de la historia económica se identifica por las siguientes características relevantes:

- La riqueza del mundo se concentra principalmente en los sectores primarios y secundarios, siendo la industria el nicho más importante.
- Quienes ejercen la influencia política son los empresarios y de estos principalmente los industriales
- Los gobiernos adoptan las políticas gubernamentales en concordancia con los intereses de los industriales.
- La teoría del desarrollo considera que industrialización es sinónimo de desarrollo.
- La organización económica del mundo gira en torno a la red de empresas multinacionales.
- El icono ideológico del progreso personal es el enriquecimiento mediante la propiedad de empresas.
- La inversión capitalista se concentra principalmente en la inversión de riesgo mediante papeles de renta variable.
- En la teoría económica predomina la doctrina keynesiana.
- La concepción del Estado es congruente con los intereses de los empresarios y principalmente de los industriales.
- El empleo era la variable económica más importante en las políticas macroeconómicas

Pero al cabo de un siglo de acumulación capitalista expresada en los términos en que la teoría del valor-trabajo lo explica, es decir a partir de la acumulación del Excedente Económico<sup>6</sup>, varios sucesos históricos coinciden, los cuales, sin pretender definir las relaciones de causalidad ni el orden cronológico de la ocurrencia que no son propósito del presente ensayo, determinan los cambios en el ordenamiento económico mundial y nacional y las modificaciones al sistema económico capitalista.

---

<sup>5</sup> CERON, Miguel.- La Gerencia Social Municipal. Publicaciones ESAP. Popayán, 2001. Pag. 12.

<sup>6</sup> BARAN, Paul.- La Economía Política del Crecimiento. Fondo de Cultura Económica. México, 1975. Pag. 73.



Las simple observaciones obtenidas de los informes de prensa, las publicaciones en revistas especializadas y en algunos autores como los que citaremos más adelante, muestran varios fenómenos que convergen hacia los cambios de fondo en la organización económica.

i) El más elemental y obvio dentro de las reglas de la naturaleza, fue el envejecimiento del grupo generacional que construyó el Capitalismo Industrial, o sea los empresarios fundadores de las empresas; los empresarios fallecieron dejando las empresas en manos de sus herederos, personas que habían vivido condiciones diferentes a las de sus padres en su formación humana, herederos con otros principios y otras aspiraciones.

ii) La tecnología para el último quinto del siglo XX había entrado en importantes avances introduciendo nuevas alternativas al mercado lo cual, según las reglas de la teoría del Materialismo Histórico, hacen parte de las fuerzas productivas y con ello se constituye en el elemento más dinámico del avance social<sup>7</sup>. Al inventario de tecnologías entra la microelectrónica y con ello la oportunidad de desarrollar nuevos negocios dentro de ramas de la actividad económica donde este recurso puede tener incidencia.

iii) Otro hecho destacable en el conjunto de factores de cambio fue la alta cobertura en el cubrimiento a la demanda del mercado mundial, que se acentuó no solo porque con el tiempo el tejido de multinacionales se extendió por todos los países, sino también porque desde finales de los sesentas, Europa ya reconstruido de los daños de la guerra, estaba entrando en mercados nacionales de muchos países lo mismo que en los años ochenta lo hiciera Japón y otros países del oriente lejano.

iv) Complementariamente, la gran acumulación de capital en los sectores secundarios como resultado de varios años de cuantiosas utilidades, acumulación ésta que para no quedarse ociosa buscaba colocación en actividades diferentes a las tradicionales empresariales.

v) El derrumbamiento de las economías socialistas de Europa Oriental y la transformación política de China, que dan fin a la guerra fría y otros escenarios en la geopolítica permiten nuevas manifestaciones económicas internacionales.

---

<sup>7</sup> Dice esta teoría sociológica que los avances tecnológicos son pasos adelante que dan las fuerzas productivas, las cuales arrastran cambios en las instancias económica, ideológica y política de la formación social.

Por todo lo anterior más otros fenómenos de menor cuantía, la última quinta parte del siglo XX es testigo del nuevo capitalismo que también lo han denominado el Capitalismo Postindustrial.

### **1.3. EL CAPITALISMO RENTISTA**

Realmente el “rentismo” en su forma o manifestación, ha existido desde cuando existe la economía de intercambio y la moneda. Pero para los fines del presente ensayo, solamente haremos referencia a lo sucedido durante el siglo XX. De la misma manera, las operaciones de colocación de dinero esperando la retribución de un interés, ha estado presente en toda la historia del capitalismo; pero su significado en el contexto de la economía, muestra cambios durante este momento histórico.

El dinero es la mercancía universal que permite el intercambio, por cuanto todas las mercancías se pueden convertir en dinero y este es su papel básico en la economía. Pero en sí mismo el dinero no es una mercancía que contenga satisfactores directos de necesidades. Sirve para comprar cualquier satisfactor pero no contiene en sí mismo el satisfactor. Por ello la operación de buscar ingresos o utilidades a partir de transacciones basadas en la moneda misma, es una acción al margen de la naturaleza del sistema económico. A pesar de no ser parte de las raíces naturales del sistema, ahora se ha hecho común la práctica de hacer negocio y ganar dinero realizando operaciones donde el objeto del negocio es el mismo dinero.

Pero, si ha existido siempre esta práctica económica, el interrogante es: ¿por qué ahora podemos resaltar el fenómeno dentro de la caracterización del sistema económico?

Son varios los hechos para destacar. Tanto que varios conceptos se han transformado, como se puede ver en el concepto de inversión: al comienzo del sistema, invertir se refería a la colocación del capital con riesgo en negocios de bienes o servicios con destino al mercado. Hoy inversionista es quien coloca su capital para especular en el mercado de títulos valores.

El fenómeno que le imprime la relevancia al ejercicio de la especulación con el capital y a los negocios con moneda, es la trascendencia, importancia y magnitud que han tomado los fondos de inversión. Hasta que los fondos de inversión no se generalizaron y extendieron por todo el mundo, no se consolidó la fase del capitalismo rentista.

En Estados Unidos el primer fondo de inversión fue fundado en 1924, antes del desplome de los mercados bursátiles de 1929, cuando se inició el período de la Gran Depresión. Después, en los años 30 se aprobaron las primeras leyes que regulan la actividad de los fondos de inversión y estas leyes exigieron que cada fondo tuviera que estar registrado y debía proporcionar a los inversores la información necesaria sobre el fondo, sus activos y sus administradores.

Desde 1940, ha habido tres tipos básicos de sociedades de inversión en los Estados Unidos: 1) los fondos abiertos, también conocido en los EE.UU. como los fondos mutuos, 2) fondos de inversión de la unidad (UTI) y 3) fondos de inversión cerrados.

Fondos similares operan también en Canadá. Sin embargo, en el resto del mundo, los fondos de inversión se utilizan como término genérico para los distintos tipos de canales de inversión colectiva. Hay fondos de inversión de composición abierta; hay sociedades de inversión puestas en unidades de fondos de seguros y empresas de inversión colectiva en valores mobiliarios.

Un fondo mutuo es un producto en el régimen de inversión colectiva, que aglutina el dinero de muchos ahorradores e invierte los recursos en acciones, bonos, instrumentos de corto plazo del mercado de dinero u otros valores. El fondo mutuo tiene un administrador de los recursos que decide sobre las inversiones de los recursos. Las ganancias o pérdidas netas se distribuyen después a los inversores o se acumulan aumentando el importe del propietario.

Según publicación en Internet,<sup>8</sup> a finales de la década de 1960, había aproximadamente 270 fondos con US\$ 48 mil millones en activos. El primer fondo de índice al por menor, primer índice de Fideicomiso de Inversión, se formó en 1976 y lo dirigía John Bogle, quien ideó muchos de los principios clave de la industria en su tesis de 1951 de la Universidad de Princeton. Ahora se llama el Vanguard 500 Index Fund y es uno de los fondos más grandes del mundo, con más de US\$ 100 mil millones en activos.

Un factor clave en el crecimiento de los fondos de inversión fue el cambio en el Código de Rentas Internas de 1975 que permite a los particulares abrir cuentas de retiro individual (IRA). Incluso las personas ya inscritas en planes de pensiones de las empresas podrían contribuir con una cantidad limitada (en su momento, hasta \$ 2.000 al año).

---

<sup>8</sup> Historia de los Fondos Mutuos de Inversión. [www.Wikipedia.org](http://www.Wikipedia.org)

En octubre de 2007, había 8.015 fondos de inversión que pertenecen a la Investment Company Institute (ICI), una asociación nacional de empresas de inversión en los Estados Unidos, con activos combinados de 12.356 mil millones dólares. A principios de 2008, el valor de todo el mundo de todos los fondos de inversión ascendió a más de \$ 26 billones de dólares.

Al cambiar la modalidad de colocación de los capitales por parte de los ricos, obviamente también cambiaron muchos otros aspectos de la organización económica y política en todo el mundo y con ello se consolidó la transformación del sistema capitalista alejándose de los fundamentos que habían tratado los economistas clásicos. Ahora el motor de la economía no es la inversión de riesgo en actividades empresariales sino la colocación de capitales en fondos de inversión y las operaciones especulativas de estos en los mercados de capitales. Se concentra el gran volumen de valor en el campo monetario y se disminuye la proporción en el campo real, donde están los bienes y servicios, alejándose así la economía de su razón de ser natural, cual es la de producir y suministrar satisfactores de las necesidades humanas. El mercado de bienes y servicios disminuye su importancia y se relleva el mercado de capitales. Los sectores secundarios de la economía bajan su protagonismo y los terciarios pasan a ejercer su dominación siendo el financiero y el de comunicaciones los principales actores.

El rentismo desdibuja el espíritu empresarial; difunde una mentalidad pasiva con la ilusión de ganancias sin esfuerzo y la convicción de que más vale ganar poco pero fijo, sobre la creencia de que asegurando la renta fija se tiene menor riesgo. Para ello, el capitalismo financiero internacional adopta las previsiones y precauciones tratando de evitar el fiasco de 1930.

La manera más expedita para proteger la inversión es recurrir al Estado. Sobre la base de que “el Estado nunca quiebra”, lo más seguro es entregar a este organismo los recursos para que, de esa manera, no sólo se elimina la incertidumbre con la renta fija, sino que, además, se tiene la seguridad de que el deudor o tenedor del capital no está sometido a las turbulencias del mercado, como les ocurre a las empresas privadas que colocan papeles en el mercado de capitales y que están sujetas a los resultados de mercado de bienes y servicios para disponer de los dineros de pagar los intereses y el principal a los inversores. Con el Estado no existe este riesgo; basta con que el fisco adelante una eficaz labor recaudadora de impuestos y un recorte drástico de gasto público, para que siempre tenga los dineros para pagar a los inversores.

Lo novedoso y que además arrastra las demás particularidades del cambio en el sistema económico es el nuevo papel del Estado en la economía. Antaño, el papel

del organismo era de Interventor-Benefactor; ahora es el ser objeto de negocio o explotación por parte del capitalismo rentista. Siendo interventor, el Estado era el miembro más grande de la oferta en el mercado y el más grande comprador en la demanda agregada. Siendo benefactor era el responsable de las necesidades de los pobres y quien se encargaba de suministrar directamente la oferta de satisfactores de necesidades básicas a los grupos vulnerables de la población. Ahora como cliente de los especuladores del dinero, es simplemente un regulador de las interacciones sociales que protege derechos.

En esta fase de la historia del capitalismo, la dinámica industrial se transformó en el mundo. Los informes de los medios de comunicación muestran que con el transcurrir del tiempo, el número de unidades productoras en las distintas ramas de la actividad industrial están disminuyendo y cada vez van quedando menor número, pero más grandes. Las empresas grandes compran las pequeñas, se dan las fusiones, las incorporaciones, las transformaciones, la compra-venta de acciones entre empresas, las alianzas estratégicas entre multinacionales, es decir una gran variedad de operaciones comerciales que al final desemboca en la disminución de unidades empresariales pero de tamaño más grande. Se observa un fenómeno de “oligopolización” de la economía mundial, ya no con predominio en algún país en especial, sino con sede principal en cualquier lugar del mundo, dentro del marco de la globalización económica que pretende convertir la economía en un solo mercado mundial.

Por supuesto, al cambiar el papel del Estado frente a la economía y la sociedad, en su interior también ocurrieron transformaciones de fondo que modificaron sus políticas. Cambió el enfoque de las políticas macroeconómica, fiscal, monetaria y cambiaria y también las políticas de desarrollo.

La política macroeconómica de corte keynesiano con prevalencia del pleno empleo fue sustituida por la política de estabilidad monetaria; la política fiscal de redistribución del ingreso con prevalencia de los impuestos directos y progresivos fue reemplazada por la de los impuestos indirectos con restricciones en el gasto público; la política monetaria expansiva con banco central bajo el mando del gobierno fue modificada por la del banco autónomo con limitaciones en la emisión sin patrón oro y meta de inflación; y la política cambiaria del tipo de cambio fijo definido por la autoridad monetaria, se sustituyó por la de tipo de cambio variable fijado por las leyes del mercado.

#### **1.4. LA GLOBALIZACION**

La globalización se convirtió en el paradigma rector de la economía mundial y el tema obligado en los escenarios académicos e institucionales. La aldea global es

una frase de clisé y la inserción de los países en la economía mundial es propósito exigido en las políticas de Estado.

No es posible desligar el fenómeno de la globalización del caso del G-7, o sea el grupo de los siete países más industrializados del mundo que luego se convirtió en G-8 con la vinculación de Rusia.

Si bien este grupo tuvo sus orígenes en 1975 por iniciativa del presidente de Francia, fue en los años ochenta cuando se revistió de una gran connotación para la economía mundial. El grupo surge con el fin de tratar asuntos económicos pero con el tiempo en las cumbres han considerado temas de otra índole. Por ello no se puede separar la globalización de la transformación del grupo que, aunque no es una institución internacional con estructura permanente, sus reuniones son suficientes para determinar las reglas de juego en la economía mundial y entre ellas la globalización; pues lo que se ha visto en la realidad histórica, es que los países que conforman este grupo se han tomado el mundo con plena libertad para entrar y salir de los demás países como “Pedro por su casa”.

La globalización, entendida como el desarrollo de procesos a lo largo del mundo sin interferencia de las fronteras nacionales no es nueva. Ya en la época de Cristóbal Colón, período que se identifica como “el mercantilismo”, los procesos comerciales circulaban por el globo sin restricciones geopolíticas. En el siglo XIX en plena era victoriana del reino británico, los capitales ingleses también circulaban por el mundo. Por ello el primer pensamiento que llega a la mente es el interrogante sobre qué es lo nuevo que trae la actual globalización que se le destaca como si fuera diferente a los procesos comerciales universales anteriores.

Cuando se habla de crear un solo mercado universal, con una sola oferta y una sola demanda sin fronteras nacionales que obstaculicen los procesos comerciales, se supone que el fenómeno opera para bienes y servicios y también para el mercado de los factores. También se supone que todos los lugares del mundo, independientemente del país donde se encuentren, está en las mismas condiciones de igualdad frente al mercado. Pero en la realidad, lo que ha ocurrido es diferente. Por el lado de los bienes y servicios, lo que se observa es la invasión de productos de los países más competitivos a los mercados de los menos competitivos, mediante un flujo de un solo sentido. No se aprecia la doble vía; y en el mercado de los factores, se observa que el factor capital circula libremente por todos los países del mundo, mientras el factor trabajo no lo puede hacer. Justamente, los países tradicionalmente ricos son los que disponen de capital mientras que en la periferia este recurso es escaso, pero en cambio la mano de obra es abundante y desempleada. Es decir, se observa la globalización del capital pero para la mano de obra lo que ocurre es lo contrario, aunque los

movimiento migratorios legales e ilegales originados en los países pobres y con destino a Norteamérica y Europa se producen como una acción instintiva de la especie que obliga a buscar horizonte en otros países por culpa del desempleo masivo que se presenta en los países pobres.

La globalización nos muestra que el mundo se lo han repartido los del G-7, cuyos miembros compiten por la conquista de los mercados nacionales, ya no con espíritu bélico sino con el arma de la competitividad. Cada país dispone de la libertad de invadir a otro, siempre que su competitividad se lo permita. Las ventajas comparativas derivadas de las fortalezas naturales y geoestratégicas de los países fueron reemplazadas por las ventajas competitivas que se construyen con base en la productividad y ésta a partir de la tecnología, el conocimiento y la información.

Se habla entonces de que los hechos ocurridos en cualquier lugar del mundo tienen relación de doble vía con los demás puntos de la geografía mundial, apareciendo con ello el concepto de “glocalización”, como un fenómeno donde el manejo de lo local no se puede desarticular de los fenómenos mundiales y viceversa, introduciendo así una variable más para el análisis de las economías y los gobiernos locales. Ahora les toca a los gobiernos locales asumir las consecuencias de fenómenos económicos y sociales derivadas de hechos ocurridos en otro lugar del mundo.

Paralelamente y con la ayuda de los avances tecnológicos como el internet, la globalización cultural tampoco se ha hecho esperar pero en las mismas condiciones: en una sola vía. Los patrones mentales de comportamiento, la simbología y los valores, circulan en un solo sentido invadiendo los principios y la identidad de los países pobres e imponiéndose los rasgos de Norteamérica y Europa en las costumbres y la vida cotidiana de todos los lugares del mundo, donde la propia idiosincrasia lo permita.

Lo nuevo entonces de la actual globalización, es que los viejos y conocidos procesos comerciales universales, se presentan pero con una nueva connotación: se realiza bajo las condiciones del capitalismo rentista y para atender los requerimientos del capital financiero, más que para conquistar mercados de bienes y servicios. Lo que circula globalmente son los capitales de especulación que siempre buscan donde haya mejor tasa de interés.

## **CAPITULO 2: TRANSFORMACION DEL ESTADO**

### **2.1. MARCO DOCTRINARIO**

La transformación del Estado, que marca la huella del final del siglo veinte, encierra una serie de fenómenos que conjugan aspectos económicos, ideológicos y políticos, todos como efecto de la evolución del sistema capitalista mundial; y por supuesto, todos esos fenómenos amparados por paradigmas y teorías que sustentan los cambios. Es necesario examinar dicha transformación, para identificar los factores que generaron la adopción del modelo gerencial en la administración del Estado; ver primero el Estado Moderno y luego el Estado Postmoderno.

El primer elemento conceptual que se debe examinar para comprender el nacimiento de la gerencia pública es el derecho. Tanto porque esta disciplina es la que sustenta el Estado, como por el hecho de que desde la antigüedad se ha hablado de esta materia y hoy aparenta ser una novedad en el tipo de Estado entronizado en 1991.

Cuando se consulta en diferentes fuentes acerca del concepto de Estado, se encuentra que existen muchas y diversas apreciaciones de los autores que han intentado definir al Estado. La historia romana afirma que Cicerón dijo que "Es una multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de la utilidad", o sea que desde la antigua Roma ya se pensaba en el concepto. Luego por la época feudal, se le atribuye a San Agustín la afirmación de que "Es una reunión de hombres dotados de razón, y enlazados en virtud de la común participación de las cosas que aman". Pero fue en la transición entre feudalismo y capitalismo, cuando fue necesario darle forma al organismo, que los autores y pensadores más se preocuparon por construir un concepto. Bodino dijo que "Es un conjunto de familias y posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón"; Kant afirmó que "Es una variedad de hombres bajo leyes jurídicas" y entre 1650 y 1750 varios escritos figuran haciendo el esfuerzo de crear un concepto.

Tomado del Internet<sup>9</sup> encontramos otros autores que, según dice el autor del artículo, han construido conceptos así:

---

<sup>9</sup> MENDEZ Beltran, Thanya Patricia. Análisis estructural de la Teoría del Estado.  
[www.monografias.com](http://www.monografias.com)



Oppenheimer: "Es la institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado, con el propósito de regular su dominio y de asegurarse contra la rebelión interna y los ataques del exterior"

Jellinek: "Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario"

Bluntschli: "Es la personificación de un pueblo"

Duguit: "Es una corporación de servicios públicos controlada y dirigida por los gobernantes"

Spengler: "El Estado es la historia considerada sin movimiento. La historia es el Estado pensado en el movimiento de fluencia"

Kelsen: "El Estado es el ámbito de aplicación del derecho. El Estado es el derecho como actividad normativa. El Derecho es el Estado como actividad normal. En el Estado alcanza el pueblo su personalidad jurídica"

Heller: "El Estado es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada en el interior y el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema"

Carre de Malberg: "Es la comunidad política como territorio propio y que dispone de una organización"

Adolfo Posada: "Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes"

Groppali: "Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo, representado éste en el gobierno"

Agrega la autora de la monografía que "existen infinidad de definiciones más, de entre las cuales Arnaiz, elige tres, las cuales se citan a continuación" y cita:

1) Definición ahistórica: "El Estado como Institución Política es la forma política de un Pueblo o la organización política suprema de un pueblo".

2) Definición moderna (Jellinek): "El Estado es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario"

3) Definición del Estado Moderno (Duguit): "El Estado existe y existió allí donde hubo una relación entre gobernantes y gobernados en orden a la solidaridad social"

Además de las definiciones, también existen conceptos extensos en los que se observa al Estado desde diferentes puntos de vista. Está el enfoque marxista<sup>10</sup> que resalta el poder de Estado como el aparato a través del cual la clase dominante ejerce su dominación, atribuyéndole al Estado el único fin de reproducir las condiciones de las relaciones de producción y por lo tanto la tarea

---

<sup>10</sup> ALTHUSSER, Louis. Ideología y aparatos ideológicos del estado. Oveja Negra Editores. Bogotá, 1970

de perpetuar la dominación de clase. En el enfoque marxista, el Estado, junto con el régimen político, constituyen la instancia política del modo de producción, que conjuntamente con la instancia ideológica, tienen el rol principal de reproducir las condiciones de la base económica caracterizada por las relaciones de producción, las que en el capitalismo, son de propiedad privada de los medios de producción y venta de fuerza de trabajo por quienes no son propietarios de estos medios. También cita el artículo de internet un concepto que afirma que “En la base del Estado se encuentra una serie de hechos sociales, una serie de relaciones humanas; estas relaciones son actos del hombre, condicionados por el contenido psíquico propio de la naturaleza anímica de los seres humanos; por consiguiente, el Estado es una creación humana consistente en relaciones de voluntad de una variedad de hombres” y lo que la autora llama el Concepto jurídico del Estado, señalando que es “La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio da como resultado un Estado.”<sup>11</sup>

Según las clases elementales de la escuela secundaria, el Estado tiene elementos esenciales que lo constituyen y siempre que estos elementos existan, está configurado un Estado. Son el territorio, la población, el gobierno y la soberanía. En Internet, el territorio, como el espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad estatal, que comprende el suelo con todos sus accidentes estructurales, el subsuelo y el espacio aéreo. El territorio constituye la base física del Estado, y por lo tanto, existen relaciones entre la geografía y la política. La población, o sea la totalidad de individuos que habitan el territorio y que presenta dos aspectos: uno, demográfico o cuantitativo, referido a su número y densidad; otro, demológico o cualitativo, vinculado a la raza, herencia y selección. La población, es decir, la totalidad de los individuos que forman el pueblo en el Estado, son sujetos activos y pasivos de derechos y obligaciones. El gobierno que es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos; su misión principal es ordenar, naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público. La soberanía como elemento modal de la estructura dinámica de la forma política moderna; es un elemento o atributo del Estado y una cualidad del poder que convierte un determinado poder político en supremo, adicionando a su capacidad de dirección la de obrar como instancia final de decisión, acción y sanción; el poder determinado como soberano no se encuentra subordinado ningún otro; tiene superioridad, siendo, en su especie, el poder más alto; la soberanía se encuentra relacionada con el imperio de la ley, ya que una hace posible la existencia de la otra, el orden jurídico impera en función de la soberanía. En tales condiciones entonces

---

<sup>11</sup> MENDEZ. Ibidem

podemos afirmar que el Estado es una población asentada en un territorio, que se somete a un gobierno quien adopta poder soberano<sup>12</sup>.

De todas las diversas consideraciones referidas en las notas anteriores, algunos elementos son comunes: los romanos se refieren al derecho; los escolásticos al enlace según un elemento común; los pre-modernos se refieren a la razón y el poder jurídico; en la mayoría se encuentra referencia a la autoridad, la organización y las reglas de juego del conjunto humano que se rige por dicho ente.

Por todo lo anterior, se deduce que el Estado se constituye en un instrumento importante de la especie para defender la subsistencia y para avanzar en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida. Por eso el debate político contemporáneo gira en torno a una organización social con alta o baja presencia del Estado en la economía, siendo ésta, la base sobre la cual se erige el conglomerado social. La discusión conceptual del siglo veinte en materia de economía para proponer las fórmulas que se deben aplicar en beneficio de la sociedad, de una u otra forma, colocaban al organismo como eje de la discusión; así que cuando se discute sobre gerencia pública, los conceptos se derivan de las fuentes doctrinarias que argumentan una u otra posición frente al papel del Estado.

Dos autores son los más relevantes en este debate: por un lado John Maynard Keynes, economista inglés y por el otro Friedrich August von Hayek, economista y filósofo austriaco. El primero, quien pensando en la economía, termina sentando las bases de una postura política. Fue la preocupación que tenía por la ocupación, es decir, porque la economía utilizara todos los recursos disponibles, en ese tiempo, tierra, capital y trabajo, de modo que se pudiera lograr el pleno empleo de todos ellos, que le hizo ver en el Estado un papel determinante. En su teoría general, sentó las bases para el principal avance teórico de la época, consistente en la confianza sobre la capacidad gubernamental para influir, si no determinar, mediante las políticas fiscal y monetaria el nivel de la actividad económica. Se prestó gran atención al modo como, mediante los gastos del gobierno, podía remediarse la subocupación en el corto plazo, sobre la base de la proposición keynesiana de que la inversión y la propensión al consumo de la gente, determinan conjuntamente el ingreso y la ocupación. Luego otros autores como Samuelson<sup>13</sup>, entre otros, sobre las mismas bases desarrollaron conceptos que consolidan una teoría acerca del papel del Estado en la economía y por supuesto en el contexto de lo social bajo el concepto de la política social.

---

<sup>12</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

<sup>13</sup> SAMUELSON, Paul. Curso de Economía Moderna. Ediciones Aguilar. Madrid, 1969

Por el otro lado está Hayek, de quien el periodista francés Denis Boneau, miembro de la sección francesa de la Red Voltaire, escribe en la página web de Corriente Roja el 13 de octubre de 2009, las siguientes notas sobre este economista:<sup>14</sup>

“Friedrich von Hayek se ha empeñado en desacreditar a toda costa la regulación económica alegando que es demasiado compleja para pretender organizarla. Su teoría del «Estado mínimo» se ha convertido en la religión del Partido Republicano de los Estados Unidos en oposición tanto al «New Deal» de los demócratas como al marxismo de los soviéticos. Su escuela, financiada por las fundaciones de las grandes transnacionales, se ha estructurado alrededor de la Sociedad del Monte Peregrino, ha obtenido siete veces el premio Nobel de Economía y ha inspirado a los gobiernos de Pinochet, Reagan y Thatcher.

El pensamiento económico y político de Friedrich A. von Hayek se ha impuesto como fundamento ideológico del orden liberal. Constituye al mismo tiempo el producto de una historia particular y de una red de relaciones desarrollada a la sombra de las grandes fundaciones norteamericanas.

Hayek, dando continuidad a la tradición liberal iniciada por Adam Smith, defiende una concepción mínima del Estado. Su especial aporte corresponde a la crítica radical de la idea de «justicia social», noción que disimula, según él, la protección de los intereses corporativos de la clase media. Preconiza la eliminación de las intervenciones sociales y económicas públicas.

El Estado mínimo es un medio para escapar al poder de la clase media que controla el proceso democrático a fin de obtener la redistribución de las riquezas mediante el fisco. Su programa es expuesto en *La constitution de la liberté* [La Constitución de la Libertad] (1960): desreglamentar, privatizar, disminuir los programas contra el desempleo, eliminar las subvenciones a la vivienda y el control de los alquileres, reducir los gastos de la seguridad social y finalmente limitar el poder sindical. El Estado no puede asegurar la redistribución, sobre todo en función de un criterio de «justicia social».

Su papel se reduce a brindar un marco jurídico que garantice las reglas elementales del intercambio. En 1976 llega a proponer la desnacionalización de la moneda, es decir, la privatización de los bancos centrales nacionales para someter la creación monetaria a los mecanismos del mercado. Otras de sus posiciones parecen matizar el radicalismo de su liberalismo; preconiza, por

---

<sup>14</sup> [www.correntoig.org](http://www.correntoig.org). Corriente Roja es un movimiento político con sede en Cataluña España.

ejemplo, la creación de un ingreso mínimo, pero esta propuesta debe verse como una rehabilitación de la ley inglesa de los indigentes y no como la marca de un «socialismo hayekiano».

La teoría desarrollada por Hayek está basada en una creencia compartida por todos los liberales, desde los clásicos hasta los partidarios de las tesis austriacas. La metáfora de la «mano invisible», que asegura en el pensamiento de Adam Smith la adecuación de la oferta y la demanda en los diferentes mercados, ilustra perfectamente este presupuesto común que tratan todos de demostrar a partir de diferentes postulados: equilibrio general de Walras, desarrollado por Pareto; orden espontáneo del mercado o *catalaxia* para la escuela austriaca, lo que es el resultado de acciones no concertadas y no el fruto de un proyecto consciente. No se quiere, no se planifica el orden del mercado, es espontáneo.

Más vale un régimen no democrático que garantice el orden espontáneo del mercado que una democracia planificadora. Es el razonamiento que justificará la presencia de los «Chicago boys» en Chile. El pensamiento de Hayek es una mezcla de conservadurismo (crítica a la democracia inspirada en la denuncia de la Revolución Francesa de Edmund Burke) y de liberalismo (Adam Smith). Alerta contra la democracia ilimitada que conduce irremediabilmente al reino de la democracia totalitaria.

En realidad Hayek está obsesionado por las clases medias que controlan los regímenes democráticos: «Hay una gran parte de verdad en la fórmula según la cual el fascismo y el nacional-socialismo serían una especie de socialismo de la clase media». Por otra parte, teme a los pobres cuyas reacciones son imprevisibles. Reclama un ingreso mínimo «aunque sólo sea en interés de los que pretenden permanecer protegidos de las reacciones de desesperación de los necesitados». Aunque haya rechazado la idea de justicia social, Hayek desarrolla una concepción especial de la justicia, liberal, pero a la vez conservadora, incluso si se defiende en un artículo titulado: *Pourquoi je ne suis pas conservateur?* [Por qué no soy un conservador?].

Sus posiciones contra la «tercera vía democrática y social» simbolizada por el New Deal rooseveltiano y el laborismo inglés explican la marginación de los ultraliberales a principios de los años 50, especialmente en el seno de la más poderosa de las organizaciones de intelectuales anticomunistas, el Congreso para la Libertad de la Cultura”.

En la biografía del personaje se lee que<sup>15</sup> Hayek es nombrado profesor en la London School of Economics en 1931 y luego en Chicago en 1950. En 1962 es profesor de Economía Política en Alemania Federal... Este recorrido universitario no es casual: la London School of Economics, financiada por la Fundación Rockefeller, y la universidad de Chicago son bastiones de la economía liberal. Constituye así una red política e intelectual internacional en la que ha sabido reunir a liberales, a conservadores británicos y norteamericanos, pero sus teorías han sido difundidas también en toda Europa Occidental. Cercano a Raymond Aron, quien populariza sus tesis en Francia, se pretende un «liberal intransigente» comprometido al mismo tiempo contra el sovietismo y el fascismo.

La retórica del antitotalitarismo constituye una vez más el instrumento ideológico privilegiado de los intelectuales comprometidos con el Congreso para la Libertad de la Cultura, organización dirigida por la CIA desde 1950 hasta 1967. Sin embargo, a partir de 1955, los ultraliberales conducidos por Hayek son marginados frente a los «laboristas», que representan una «tercera vía» socialdemócrata y que contribuyen a redefinir las orientaciones ideológicas del Congreso para la Libertad de la Cultura. Así, un nuevo programa surge de la Conferencia Internacional de Milán.

En París, Josselson, con el apoyo de la Fundación Rockefeller, recluta y financia a los participantes. La lista de ponentes es aprobada por un comité compuesto por Raymond Aron, Michel Collinet, Melvin Lasky, Sidney Hook, Denis de Rougemont... Cinco oradores son cooptados. Son los encargados de establecer las directrices de la ideología anticomunista del Congreso para la Libertad de la Cultura en la sesión inaugural.

El coloquio Walter Lippman (1938), en el que participan Mises y Hayek, fue la ocasión de reunir a profesores universitarios liberales hostiles al fascismo, al comunismo y a todas las formas de intervencionismo económico del Estado. El libro de Walter Lippman, *The Good Society*, constituye el manifiesto temporal, en espera de *La route de la servitude* (Camino de servidumbre), del grupo de intelectuales relativamente marginados en la época del keynesianismo triunfante. Según Walter Lippman<sup>16</sup>, el colectivismo es la raíz común de los totalitarismos fascista y comunista.

---

<sup>15</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

<sup>16</sup> LIPPMAN, Walter. Periodista norteamericano. *The Good Society*. [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

En 1947, en la lógica del plan Lippman, Hayek participa activamente en la fundación de la Sociedad del Monte Peregrino<sup>17</sup>, que en cierta forma «constituye la casa matriz de los think tanks neoliberales». Un empresario suizo, Albert Hunold, permite concretar las propuestas de Hayek, que desea implementar un «forum liberal internacional», y de Wilhem Röpke, que trata de lanzar una revista internacional. Hunold reúne a industriales y banqueros suizos a fin de financiar el think tank liberal. Reúne a intelectuales provenientes de variadas corrientes pero que comparten la misma creencia en el equilibrio espontáneo del mercado: a monetaristas como Milton Friedman, a miembros de la escuela del Public choice (James Buchanan), así como a personalidades asociadas a la corriente neoaustriaca. Las reuniones internacionales son financiadas, en un primer momento, por las fundaciones Relm y Earhart.

La Sociedad del Monte Peregrino recibe a continuación el apoyo de las siguientes ultra conservadoras instituciones: La Fundación John Olin, la Lilly endowment, la Fundación Roe, la Scaife Family Charitable Trust y la Fundación Garvey.

La Sociedad del Monte Peregrino ara en el mar durante veinticinco años. Los ideólogos neoliberales permanecen aislados en un contexto de consenso intervencionista. Será necesario esperar hasta la crisis del keynesianismo para que las ideas de Hayek se impongan entre las élites políticas. Gran Bretaña será el terreno de la implementación de las medidas preconizadas.

Fundado en 1955, el Institute of Economic Affairs (IEA) trabaja para difundir las tesis de Hayek y del monetarismo, teniendo principalmente como objetivo a los medios patronales (que permanecen por largo tiempo desconfiados) y financieros. Ralph Harris, quien fue director de la organización, es magnificado desde 1979 por Margaret Thatcher. Para apoyar esta dinámica de conversión liberal, miembros del Partido Conservador (entre ellos Margaret Thatcher y Keith Joseph) crean en 1974 el Centre for Policy Studies.

En 1977 surge otra organización: el Adam Smith Institute. Gran Bretaña entra en una etapa de «revolución conservadora». La victoria de Thatcher en 1979 consagra el éxito de los think tanks neoliberales. Miembros de estas organizaciones como Geoffrey Howe y Nicholas Ridley fueron los pilares de los gobiernos conservadores.

---

<sup>17</sup> DAVALOS, Pablo. El proyecto político de la Sociedad del Monte Peregrino.  
[www.desdeabajo.info.com](http://www.desdeabajo.info.com)

En los años setenta, que son los de la conversión de numerosos políticos británicos, se asiste a un acercamiento entre los conservadores y los liberales, a un matrimonio entre los herederos de Burke y de Smith.

Esta rápida historia de los think tanks neoliberales resalta el peso político de las concepciones económicas de Hayek. A partir de la Sociedad del Monte Peregrino supo imponer su idea de Estado (mínimo, sin ningún poder de intervención económica) y del mercado («laissez-faire»). Como prueba de su hegemonía intelectual recibe el premio Nobel en 1974, que luego le es atribuido a seis de sus amigos ultraliberales: Milton Friedman (1976), George Stigler (1982), James Buchanan, Maurice Allais (1988), Ronald Coase (1991) y Gary Becker (1992). De cierta forma es el programa que había formulado en su obra “La Constitution de la Liberté” que se impuso como «pensamiento económico único» a finales del siglo XX<sup>18</sup>.

## **2.2. EL ESTADO MODERNO**

Llámase Estado Moderno al Estado Burgués, ese que se diseñó y construyó en la segunda mitad del Siglo 18, con los aportes conceptuales y teóricos de ideólogos como Bodino con “Los Seis Libros de la Republica”, Grocio con “El Derecho a la Guerra y a la Paz”, Altusio con “Política”, Hobbes con “El Leviatán”, Locke con “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, Rousseau con “El Contrato Social”, Montesquieu con “El Espíritu de las Leyes” y demás procesos intelectuales que ocurrieron después de la separación de la Iglesia y del Estado al finalizar la guerra de los 30 años en la Paz de Westfalia.

El Estado Burgués se erigió sobre el concepto de libertad. Se trataba de esa libertad individual tan necesaria para conseguir dinero dentro de las nuevas condiciones económicas históricas, derivadas del sistema capitalista que se estaba gestando. Libertad que se contraponía a los amarres de tipo feudal que venían de la anterior fase histórica cuando el absolutismo monárquico impedía el libre pensar, decidir y actuar. Una libertad indispensable para que el sistema de mercado pudiera operar con sus propias leyes y los procesos económicos de la empresa con trabajadores libres, pudiera tener éxito.

Por supuesto, una sociedad basada en la libertad individual necesitaba un ordenamiento y unas reglas de conducta individual que evitaran la generalización del caos. Para ello, era necesario un ente con autoridad y poder que pusiera orden y regulara las interacciones de los individuos y la ocupación común de los

---

<sup>18</sup> Tomado de BONEAU, Denis. Friedrich von Hayek, el padre del neoliberalismo. Artículo publicado en [www.voltairenet.org](http://www.voltairenet.org)



territorios. Ese ente no podía ser otro que el Estado, el cual para ser neutral y objetivo en el ejercicio del ordenamiento social, no podía sustentarse en las normas religiosas de las que se había emancipado en Westfalia, sino que debía tener nuevos criterios y pautas que se agruparían dentro del concepto de Derecho. Igualmente, para tener independencia con equilibrio para todo el conglomerado, no podía depender del poder religioso sino de la misma base social que lo sostiene y hacia donde se dirige su papel. El poder del Estado radica en el pueblo y su funcionamiento se rige por el derecho; solo así la libertad individual, que no es otra que la libertad para el enriquecimiento económico, encuentra las condiciones propicias para una nueva sociedad: la Sociedad Capitalista con su propio régimen político, el Régimen Democrático.

El móvil que impulsó la creación del Estado Moderno fue económico. Si no hubiera nacido una clase burguesa con poder económico resultante de los nuevos procesos económicos de producción y distribución, no hubiera sido necesario un nuevo tipo de Estado y hubiera continuado el Estado monárquico. Por esa razón las funciones que se le asignaron son en concordancia y dependientes de las condiciones del sistema económico, donde prevalecen los intereses y requerimientos de los más beneficiados económicamente por el sistema.

Desde aquella época y durante dos siglos, los beneficiados del sistema fueron los industriales. Personas que con su capacidad de trabajo lograron acumular riqueza (Excedente Económico) a través de actividades productivas del sector secundario. La riqueza social estaba concentrada en la actividad industrial y las funciones del Estado estaban acondicionadas para proteger los intereses de los industriales.

Además de los fines que se le asignaron al Estado como son la defensa frente al exterior y la conservación de la paz y el orden dentro del territorio, en últimas se dice que su principal tarea es lograr el bien común, lo cual se traduce en buscar el bien para todos, sin excepción, los miembros de la sociedad. Pero ante un sistema económico cuya principal característica es la de propiciar desigualdades de todo orden, la misión del Estado se vuelve difícil. ¿Cómo hace este ente por mucho poder que tenga, para luchar en contra de las leyes que rigen el sistema capitalista y alcanzar el objetivo general de bien para todos, si esto va en contra de las minorías más beneficiadas del sistema económico?

### **2.3. CAMBIOS CONSTITUCIONALES**

Precisar los factores del tipo de Estado que conlleva el modelo gerencial requiere comprender los fenómenos históricos determinantes de la Constitución Política, de la cual se desprende los elementos inherentes a la administración del Estado.

Algunos análisis muestran cómo son los sucesos supranacionales derivados de los procesos universales y estos a la vez consecuenciales de los intereses de los grupos de poder económico mundial, los hechos que explica el por qué se cambia la Constitución Política en países dependientes como Colombia.

Un ensayo elaborado como trabajo de grado en la Especialización en Derecho Constitucional de la Universidad Libre seccional Cali, muestra un análisis comparativo entre la constitución de 1886 y la de 1991, donde señala los hechos internacionales que determinan los cambios en la Constitución Política colombiana<sup>19</sup>.

## **2.4. LA CONSTITUCION EN EL SIGLO XIX**

Dice el citado ensayo académico:

“La vanguardia del desarrollo industrial por esa época estaba en manos de Inglaterra y por tanto la mayor influencia internacional la ejercía ese país, la cual se extendió durante toda la segunda mitad del siglo, periodo que se le conoce como la “Era Victoriana” por haber estado en el trono la Reina Victoria. Estados Unidos, por su parte, país de este continente que en el siguiente siglo emergió en el concierto mundial, durante el comienzo de la segunda mitad del siglo le tocó vivir una guerra civil que le obligó a postergar hasta finales del mismo su ímpetu en el desarrollo económico y la influencia hacia el exterior. De modo que Inglaterra era el centro de poder económico mundial y con ello también el epicentro de la influencia política.”

“El epicentro tecnológico de la economía inglesa era la metalurgia. La existencia de carbón y hierro acompañados de importantes avances en la agricultura y el alejamiento de los problemas de guerra de otros países europeos, permitió a este país consolidar la industria que aprovechó la capacidad energética interna para llevar la máquina a la actividad productiva. Con ello generó una oferta cuantiosa de bienes, suficiente para cubrir su mercado interno y salir al resto del mundo buscar otros lugares donde vender, con el complemento de la actividad colonial que le permitía extraer las materias primas de otros países para alimentar su industria metalúrgica y metalmecánica. Ya lo dicen los textos de historia: “En Política Exterior, Inglaterra se consolida como potencia política, militar y económica, con un Imperio colonial de primer orden. La política con respecto a Europa de aislamiento, permitió centrar todos sus esfuerzos en la expansión colonial. A pesar de esto, participó en algunas cuestiones, así apoyó los

---

<sup>19</sup> El Contexto Internacional de la Constitución Política de Colombia. Melina Cerón Ramírez. Universidad Libre Seccional de Cali. Facultad de Derecho. Cali, octubre de 2009

nacionalismos, belga, italiano y alemán y se opondrá a la expansión rusa en su enfrentamiento contra los turcos. Pero como hemos dicho, será a su expansión colonial a la que dedicará sus mayores esfuerzos. Australia, Estados Unidos, Canadá y Sudáfrica, eran zonas de poblamiento inglés, unos dependían de ella y en el caso de Estados Unidos le servía como mercado para sus productos manufacturados. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, India será la colonia más importante del reino británico la joya de la Corona”<sup>20</sup> .

“Paralelamente al fortalecimiento industrial y al expansionismo imperial hacia otros países, en el interior se desarrollaban actividades políticas de especial significado para el pensamiento universal. Se destacan pensadores como Gladstone y Disraeli<sup>21</sup>.

“Se ubican entonces dos líneas de pensamiento bien demarcadas: por una parte, el librecambio o sea el dominio de las fuerzas del mercado con un Estado permisivo sin mucho poder en la economía, con libertad para el comercio exterior y con libertades extremas que se emancipan del pensamiento religioso. Por otra parte, la propuesta de un Estado interventor proteccionista, que cierra las fronteras y con una tarea benefactora que también se le ha llamado paternalista pero también aferrado a la tradición conservadora de las costumbres y la moral.”

“En el campo económico, además de los ímpetus imperiales del Reino Unido, se destaca el desarrollo industrial con la inclusión de la energía en la motricidad de las fábricas. Ramas industriales relevantes como la transformación de productos primarios como la lana y su derivado estrella el paño inglés, la industria metalmecánica con su producto estrella los ferrocarriles y otros bienes de producción como las máquinas y las herramientas, lo mismo que los bienes intermedios como los insumos para la construcción. Todas estas actividades industriales, ávidas de mercados por fuera de las fronteras del reino.”

“Para 1863 se había instaurado una Constitución Política mediante la cual se había implantado un Estado federalista con existencia de Estados de cobertura regional, que obedecían a las élites locales de poder y correspondían con la doctrina de liberalismo radical que hasta incluía la separación del Estado y la Iglesia, con serios efectos en la política fiscal por el cambio de propiedad de las

---

<sup>20</sup> TOWNSON, Duncan. “Breve Historia de Inglaterra”. Alianza Editorial. Madrid, 2004.

<sup>21</sup> William Gladstone: Durante el reinado de Victoria este político liberal ocupó el cargo de Primer Ministro entre 1868 y 1874. Benjamin Disraeli: Este Ministro fue el favorito de la reina Victoria, quien le concedió el título de Conde. Aunque Gladstone y Disraeli pertenecían a partidos opuestos y compitieron por el cargo de Ministro, ambos impulsaron la política expansionista británica.

tierras que pertenecían a la Iglesia y que ahora se convertían en fuente de pago de servicios al Estado o en bienes susceptibles de gravamen.”

“Después de serios conflictos entre los grupos de poder de Bogotá y los territoriales, dice la historia que “El conflicto dio el triunfo a Mosquera quien, desde 1861, se había proclamado presidente provisional de la República. Posesionado de su cargo, ejerció la presidencia como un dictador mientras convocaba a una convención para redactar una nueva constitución. En medio de la guerra se creó el estado de Tolima”.

“El rasgo más sobresaliente de la dictadura de Mosquera fue su política anticlerical. Poco después de asumir la presidencia ordenó la expulsión de los jesuitas y el destierro del Arzobispo de Bogotá. Además, decreto la tuición de cultos, es decir, una ley que prohibía a los religiosos ejercer sus funciones sin autorización del Gobierno. Mediante el decreto de desamortización de bienes de manos muertas, expropió los bienes que pertenecían a comunidades religiosas que no podían ser puestos en venta. Las comunidades que se opusieron a este decreto fueron abolidas.”

“En realidad, lo que se pretendía con esta ley no era solamente atacar a la Iglesia sino también mejorar la situación del Tesoro Nacional. Las tierras expropiadas pasaron a manos del Estado que las vendió al mejor comprador. En esta forma, la ley no favoreció a los campesinos sin tierras ya que los bienes expropiados fueron adquiridos por ricos comerciantes y terratenientes.”

“En medio de la guerra civil, que continuaba porque algunos sectores de la población no estaban conformes con la dictadura, Mosquera convocó a una convención para elaborar una nueva constitución. La convención, compuesta en su mayoría por liberales radicales, es decir, por el ala del liberalismo que pretendía aplicar en el país los más puros principios del liberalismo clásico, se reunió en Rionegro en 1863, y redactó una nueva carta constitucional. Se inició entonces el período radical, que se extendió hasta 1885.”<sup>22</sup>

La Constitución de 1863 proclamó libertades individuales tales como libertad de comercio, de opinión, de imprenta, de enseñanza, de asociación, etc. Así mismo, concedió a los ciudadanos el derecho de portar armas y de comerciar con ellas y libertad para entrar y salir del país sin pasaporte ni autorización. También suprimió la pena de muerte. Además, concedió la ciudadanía colombiana a cualquier ciudadano de las repúblicas hispanoamericanas que residiera en nuestro país. Estableció la separación entre la Iglesia y el Estado y prohibió al

---

<sup>22</sup> [www.memo.com.co/historia](http://www.memo.com.co/historia). Vía Internet

clero adquirir propiedades. Igualmente, proclamó el derecho del gobierno para inspeccionar todos los cultos religiosos. Redujo el periodo presidencial de 4 a 2 años y quitó poderes al presidente de la República. La máxima autoridad de la nación residía en el Parlamento por ser este el representante de los ciudadanos. La administración de justicia dependía de las leyes de cada Estado.

El papel del Estado quedó reducido al de vigilar el orden público y garantizar que se respetaran las libertades individuales y se le privó de intervenir en las actividades económicas. O sea un Estado al puro estilo liberal clásico, muy similar a los planteamientos del inglés Gladstone.

Entre 1874 y 1880, Inglaterra había tenido a Disraeli como Primer Ministro, período en el cual el imperio desplegó su mayor esfuerzo colonialista. Los intereses de la economía inglesa se basaban en obtener materias primas en los países satélite para alimentar su industria nacional y así mismo vender los productos de su industria en los mercados de ultramar lo que, de paso, aseguraba también el negocio para las empresas de transporte marítimo inglesas, que en esa época eran las más poderosas del mundo gracias al desarrollo de la industria naviera.

Para la Constitución de 1863 se encontró con un terreno abonado en los comerciantes a quienes les interesaba el librecambio. En la revolución del medio siglo, que fue una guerra intestina, habían triunfado los grandes comerciantes de modo que ellos tenían el poder y les convenía la libertad para importar mercancía y a la vez para exportar las materias primas que ya para esa época, necesitaba la industria inglesa. Pero ya en el decenio de los ochenta, treinta años después, las condiciones económicas internas eran diferentes y las políticas que aplicaba el reino a comienzos del decenio, seis años antes de la constitución, eran las de Disraeli. Por supuesto, las influencias de un país a otro siempre llegan con más de un lustro de retardo. Al respecto dice Tirado: *“En 1885 todavía era más barato el transporte de una mercancía entre un puerto inglés y Medellín que entre esta ciudad y Bogotá. La exportación de tabaco amplió la capacidad importadora que fortificó a la burguesía comerciante e hizo posible la navegación a vapor por el río Magdalena, lo cual a su vez rebajó costos para la introducción de mercancías y golpeó la producción manufacturera nacional. De contera, ese fortalecimiento de los comerciantes, y el peligro para los artesanos, creó la instancia política para que la burguesía comerciante pudiera movilizar a esta clase social en el proceso revolucionario de mediados del siglo XIX.”*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> TIRADO Mejía, Álvaro. “Introducción a la Historia Económica de Colombia”. Universidad Nacional. Bogotá, 1971

Como efecto de las políticas basadas en el radicalismo que fueron incluidas en la Constitución de 1863, se fortalecieron elites regionales de terratenientes y comerciantes a quienes el Estado solicitaba préstamos para aliviar la situación fiscal. Además el gobierno nacional había perdido imagen y las exportaciones de tabaco se habían ido al suelo. El liberalismo se había dividido en dos tendencias, los radicales que defendían la Constitución vigente y los moderados que, junto con los conservadores, querían cambiar hacia el centralismo. A pesar de la división, Aquileo Parra, quien era radical, fue elegido presidente y tuvo que enfrentar la sublevación de los conservadores de Tolima y Antioquia. Luego fue elegido Julián Trujillo con el apoyo de liberales moderados y conservadores, quien inició los cambios políticos en lo que se refiere a las relaciones con la iglesia aunque el Congreso de mayoría liberal radical, no estuvo de acuerdo. Sin embargo este presidente creó las condiciones para facilitar los cambios en contra de las normas de la Constitución de Rionegro.

Dicen los historiadores que *“El gobierno de Trujillo abrió el camino a la Regeneración, un movimiento político cuyo objetivo era la restauración política y económica del país, el restablecimiento de la paz y el fortalecimiento de las instituciones y del poder del Estado. A la cabeza de este movimiento estaba Rafael Núñez, quien contaba con el apoyo de los liberales moderados y de los conservadores.”*<sup>24</sup>

Desde 1880 en adelante, con los gobiernos de Núñez, Zaldúa y Otálora se aceleró el derrumbe del radicalismo y se comenzó a promover una nueva constitución de carácter centralista. Los radicales y caudillos regionales se opusieron a esta idea y atacaron a Núñez mediante un conflicto que se inició en Santander y se extendió a otros estados; pero con el apoyo de los conservadores y los liberales moderados que se unieron en el Partido Nacional, Núñez pudo vencer a los sublevados y declarar la nulidad de la Constitución de Rionegro.

La constitución de 1886 consagró el pensamiento de Núñez y del Movimiento de Regeneración el cual decía que la Constitución debía reflejar un equilibrio entre el poder del Estado y las libertades individuales y que se debía imponer la libertad y el orden como bases para gobernar, lo cual sólo sería posible si existiera un Estado centralizado con un poder ejecutivo fuerte.

La Constitución de 1886 estableció la descentralización administrativa y la centralización política. Solamente existirían un congreso y un poder ejecutivo centrales, una legislación para toda la nación y un ejército único. Los antiguos estados, que de ahí en adelante se llamarían departamentos, gozarían de

---

<sup>24</sup> Biblioteca Luis Angel Arango. Biblioteca Virtual. Anuario Colombiano de Historia

autonomía para asuntos administrativos tales como obras públicas, educación y servicios públicos entre otros, pero el nombramiento de los gobernadores era responsabilidad del presidente de la República.

Proclamó la religión católica como elemento esencial dentro del orden social y la responsabilidad del Estado de proteger la Iglesia. Además, la educación pública quedó a cargo de la Iglesia. Respetaba las libertades individuales pero establecía ciertos límites a las mismas. Restableció la pena de muerte para delitos graves y reservó para el gobierno el derecho exclusivo de fabricar y comerciar con armas. Otorgó el derecho de votar por concejales y diputados a los varones mayores de 21 años que ejercieran profesión, arte u oficio y sólo los varones con renta superior a los \$500 anuales y propietarios de bienes inmuebles podían votar por los representantes y designar a los electores encargados de elegir presidente y vicepresidente.

Un Estado Nacional con un gobierno central fuerte, era un campo apropiado para los intereses expansionistas de Inglaterra. El país europeo necesitaba mercados nacionales extensos que permitieran la colocación de grandes volúmenes de mercancías para lo cual se requería fronteras y trámites de comercio exterior únicos. También era adecuado un solo gobierno para facilitar los trámites y con la suficiente fortaleza para brindar protección de la competencia de los demás países europeos y de Estados Unidos que ya para esa época había terminado la guerra civil y con el triunfo del norte, estaba fortaleciendo su desarrollo industrial. Por ello, a las empresas inglesas en el extranjero no les convenía el librecambio que fue favorable a mediados del siglo, cuando ni USA ni Alemania le podían competir. Adicionalmente, la construcción de mercados nacionales en países extranjeros, le permitía a Inglaterra vender sus ferrocarriles desde la construcción, la concesión y los productos como locomotoras, vagones y rieles, así como la navegación fluvial donde podían vender sus barcos de vapor.

Las buenas relaciones entre Iglesia y Estado era un principio típicamente inglés. El gobierno central fuerte era un postulado propio de los conservadores ingleses y la construcción de mercados nacionales integrados a través de los medios de transporte que fabricaba la industria inglesa como buques de vapor y trenes, era la mejor oportunidad para vender paños, productos de hierro y acero, medicamentos, bebidas, insumos agrícolas y demás productos del reino, además con financiamiento a través de préstamos de los bancos ingleses que brindaban servicio fácilmente a los gobiernos.

## **2.5. EL ESTADO BUROCRATICO**

Para comprender las características del Estado Burocrático, necesariamente hay que recurrir a Max Weber<sup>25</sup> y con ello a situaciones históricas de comienzos del siglo XX. El término burocracia fue acuñado por dicho autor, quien lo derivó del alemán «büro», que significa oficina y luego se ha dicho que una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales. El propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social, un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su clase en el poder, la clase dominante.

Según se deduce de sus escritos, es la autoridad la que genera el poder, de donde se deduce que tener autoridad es igual a tener poder, aunque en la realidad se observa que tener poder no siempre significa tener autoridad. Tanto la autoridad como el poder que de ella emana dependen de la legitimidad, es decir, de la capacidad de justificar su ejercicio. Para Weber los tipos de autoridad son la autoridad tradicional, la autoridad carismática y la autoridad racional, legal o burocrática.

El Modelo Burocrático<sup>26</sup> que se aplica para analizar el Estado Moderno es un concepto organizacional que se deriva de los trabajos de Weber. Aunque el punto de vista de este pensador alemán tuvo un profundo efecto entre los Sociólogos y Politólogos desde comienzos del siglo pasado, ha sido desde cuando se utilizan sus conceptos en el estudio académico de la administración, cuando ha tomado relevancia para el análisis de la administración pública.

Según Max Weber, La Burocracia es una organización eficiente por excelencia y por lo tanto la indicada para resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y de las organizaciones. La organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, por cuanto para conseguir la eficiencia planeada, el modelo burocrático necesita detallar y precisar por anticipado cómo deben hacerse las cosas.

El modelo se basa en diez principios o fundamentos que determinan sus características generales así:

a) EL CARÁCTER LEGAL DE LAS NORMAS Y REGLAMENTOS, lo que significa que la organización burocrática esta cohesionada por normas y reglamentos escritos y que constituyen su propia legislación. La reglamentación organizacional

---

<sup>25</sup> ROLL, Eric. Historia de las doctrinas económicas. Fondo de Cultura Económica. México, 1994

<sup>26</sup> TRELLEZ, Gustavo. Burocracia-Max Weber. [www.Monografias.com](http://www.Monografias.com)



prevé todo lo necesario para que funcione, toca todas las áreas de la organización y procura que no existan vacíos. Las normas son racionales y están adecuados a los fines de la organización y son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados.

Pero en la realidad esa apreciación teórica sufre desviaciones que alejan el modelo de su imaginaria perfección, ya que el exagerado apego a los reglamentos convierte las normas y reglamentos en objetivos en, lugar de ser medios, y con ello se vuelven absolutos y prioritarios haciendo que los medios se vuelven fines.

b) LA FORMALIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES, lo cual implica que, además de normas y reglamentos, la comunicación escritas sea el otro medio de cohesión que une la estructura organizacional. Las decisiones, reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar la correcta interpretación de los actos legales. Las formas reiteradas de comunicación se establecen mediante el uso de formatos para sistematizar el cumplimiento. Pero el exceso de formalismo y papeleo y el afán de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la organización, ocasiona magnitudes de trámites y papeles que dificulta la agilidad de los procesos.

c) LA RACIONALIDAD DE LA DIVISIÓN DEL TRABAJO, que es inherente a la burocratización de una estructura y que por supuesto implica una sistemática división del trabajo en función de la racionalidad, o sea en concordancia con la adecuación a los objetivos propuestos. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, definiendo las competencias de cada participante, los medios para obligar y las condiciones. Los cargos deben estar bien definidos, con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todo ello adheridos a un manual de funciones o de procedimientos, con las rutinas especificadas. Complementariamente se adopta un organigrama para representar gráficamente la disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad y responsabilidad vertical y horizontal. Con ello se crea la resistencia al cambio y se instaura la tendencia a crear rutinas en procedimientos y métodos, la cultura de siempre lo mismo, como sensación de estabilidad y seguridad respecto del futuro en la entidad y por supuesto ocasionando dificultades de rigidez cuando la organización se ve obligada a ajustarse a cambios en su entorno.

d) LA IMPERSONALIDAD EN LAS RELACIONES. La distribución de funciones, actividades y tareas, propia de la división del trabajo, es impersonal, por cuanto se definen cargos y funciones sin el nombre del funcionario. El funcionario se concibe independientemente de sus condiciones humanas en cuanto a emociones, sensaciones y problemas y de la misma manera la autoridad de la persona se deriva del cargo; una vez sale del puesto, la persona pierde su

investidura. Consecuencialmente, es impersonal la obediencia prestada al superior a quien se obedece en razón al cargo y no a la persona. Es decir, la organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: 1) su permanencia en el tiempo y 2) la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. Despersonalización de las relaciones. El modelo ignora que la organización informal trasciende y supera a la organización formal. De hecho, se observa que la verdadera organización, la que realmente existe en las empresas es, precisamente la informal.

e) JERARQUÍA DE AUTORIDAD mediante el cual el principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas de control o las jurisdicciones. Con base en la jerarquía se construyen los niveles y la pirámide burocrática, donde la jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al nivel del cargo y su distribución en la estructura protege al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, debido a que la interacción de niveles se realiza dentro de un conjunto de reglas mutuamente reconocido. No obstante, la categorización del proceso decisonal y la rígida jerarquización de la autoridad sólo existe en el papel; en los hechos no sucede así. Independientemente de esto, una fuente de ineficiencia es que siempre toma la decisión el funcionario de más alto rango, independientemente del conocimiento que tenga del asunto. La relevancia de la jerarquía conduce a las personas al uso exagerado de los símbolos del poder o señales de estatus para demostrar la posición; el uniforme, la localización y diseño de las oficinas, el estacionamiento, indican quienes son los jefes.

f) ESTANDARIZACIÓN DE RUTINAS Y PROCEDIMIENTOS es otra característica del modelo teórico. El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas y todo está establecido de modo que ningún funcionario en un cargo puede actuar caprichosamente, sino lo que la burocracia le impone de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predeterminados para cada cargo y en todos los niveles de la organización. Los manuales de funciones y procedimientos son una manifestación de esta característica del modelo burocrático. En la realidad, la exagerada rutina y procedimientos y el apego a la regla escrita, transforma las rutinas y procedimientos en valores absolutos. Los funcionarios por cumplir la norma escrita en el manual, deja insatisfecho al cliente. Pero la calidad no importa en la medida en que la norma se cumpla. La organización burocrática es endógena y entrópica; está diseñada para satisfacer sus propios requisitos, los

requisitos internos y no las demandas y exigencias de sus clientes expresadas en forma de requerimientos y requisitos.

g) COMPETENCIA TÉCNICA Y MERITOCRACIA hace parte del diseño teórico del modelo aunque en la realidad colombiana esto no se cumple. La selección del personal se basa en el mérito y en la competencia técnica y no en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario.

h) ESPECIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN que parte de la separación entre “el principal y el agente”, es decir entre los propietarios de la organización y quienes la administran. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio lo que permite el surgimiento del administrador como profesional especializado en manejar la organización. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas pero están en sus manos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

i) PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRADORES es una característica complementaria a la anterior que aparece porque según Weber, la organización no puede funcionar si no cuenta con administradores profesionales. El administrador es profesional porque es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; es remunerado y por lo general el trabajo en la empresa es su principal fuente de ingresos; ocupa un cargo y las funciones son su principal actividad; supuestamente, es nombrado en el cargo por sus méritos; su designación es por tiempo indefinido y supuestamente su permanencia depende del desempeño; puede escalar posiciones haciendo de la empresa el escenario de su carrera; no es propietario de los activos que maneja; profesa lealtad al cargo y a la organización.

j) PREVISIBILIDAD DEL FUNCIONAMIENTO que surge por Weber pretendía que además de la eficiencia racional, hubiera completa previsibilidad en el comportamiento de sus miembros. Se supone que el comportamiento humano laboral es previsible y por ello este modelo puede establecer consecuencias y efectos claramente.

## **2.6. ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

Durante los últimos dos decenios se ha venido creando en la opinión pública la idea de que el único Estado de derecho que ha existido es el que se instauró en

Colombia en 1991, ocultando que el Estado Moderno también se sustentaba en el derecho como ocurrió también en la antigüedad con las formas de estado que existieron y que de una u otra manera, sustentaban el poder y la autoridad en algunos argumentos principalmente de orden ideológico.

Para los fines del presente ensayo, es intrascendente el significado del concepto; pues lo fundamental es resaltar la utilización que se ha hecho de él por parte de las fuerzas contemporáneas de poder internacional.

Debemos recordar varios conceptos que tuvieron su debate hace un siglo: el Estado del bienestar, el Estado social y el Estado de derecho, en todos los casos, con gran protagonismo de los pensadores alemanes, tal vez por las realidades económicas, sociales y políticas que se vivieron en ese país desde el último cuarto del siglo XIX y hasta mediados del siglo pasado. Preocupaciones de los pensadores por los conceptos jurídicos y las realidades socioeconómicas donde estos conceptos tenían que operar, cuyos orígenes se pueden ubicar en la confrontación entre las ideas de John Locke y de Juan Jacobo Rousseau y las desigualdades sociales resultantes del funcionamiento del sistema capitalista. En el terreno de lo político se pensaba en el derecho y en las bases para la conformación del Estado; en lo social se pensaba en las necesidades humanas y en el papel del organismo en la satisfacción de las mismas.

Antes del Estado Social de Derecho estaban los conceptos de Estado de Derecho por una parte y Estado Social por otra<sup>27</sup>. El Estado de Derecho, que se contraponía al Estado absolutista y que hacía énfasis en la necesidad de que el organismo se controlara a sí mismo para evitar los abusos en contra de los individuos, razón por la cual algunos de los elementos constitutivos eran una constitución escrita, la separación de poderes, el principio de legalidad, la garantía de los derechos fundamentales, la seguridad jurídica, entre otros, siempre relevando los derechos políticos y civiles en la esencia del espíritu estatal. El Estado Social que era pariente cercano del Estado del Bienestar, en el que se resaltaba el deber del organismo ante las necesidades sociales resultantes de las desigualdades inherentes al sistema capitalista donde ocurre la concentración de riqueza en unos pocos y la pobreza generalizada en extensas capas del conglomerado social. Y el Estado Social de Derecho que hace una conjunción entre los dos; convierte en derechos las necesidades sociales y hace que el Estado intervenga en la atención de las necesidades humanas por la vía de los derechos.

---

<sup>27</sup> VILLAR Borda, Luis. Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. Revista Derecho del Estado N° 20. Diciembre de 2007. Universidad Externado de Colombia.

Sin duda la intención de los creadores del concepto era admirable; pues los derechos son la base de la libertad y la garantía de que el Estado esté al servicio del ciudadano y las necesidades humanas son la esencia de lo social que resulta de la unión de las necesidades individuales.

Pero lo llamativo es que, tal como ocurrió con la doctrina económica de Hayek, también fue por la época de los años treinta cuando se propuso el modelo. Por esa época no tuvo tanta trascendencia ni la importancia que se le dio medio siglo después, cuando ese tipo de Estado le cae como anillo al dedo a los intereses del tipo de capitalismo que se impuso después de los años ochentas. El tipo de Estado que fue acogido y prosperó después de los años treinta y durante medio siglo, fue el Estado del Bienestar, al que también se le denominó Estado Interventor-Benefactor, el cual fue apoyado en gran parte del mundo por los grupos de poder económico nacionales e internacionales.

No se puede discutir que es loable la intención de elevar a la categoría de derechos las necesidades sociales. El Estado de Derecho ya había formulado sólidos argumentos para demostrar las bondades de sustentar el ejercicio del Estado con base en los derechos civiles y políticos, por lo cual las necesidades humanas merecían alcanzar también esta categoría. Pero por aquella época, los años treinta, no era posible todavía ni siquiera imaginarse las variantes que se le podrían introducir en el devenir histórico. A finales del siglo pasado y comienzos del siglo XXI, los hechos muestran fenómenos diferentes a las buenas intenciones de los creadores del Estado Social de Derecho. En la vida real y durante estos dos decenios, lo que se observa es que el mayor énfasis sigue puesto en los derechos civiles y políticos y los derechos sociales siguen siendo simples retóricas de discurso, a pesar de que el mismo organismo ha creado el mecanismo de autoprotección como es la tutela, la cual no ha pasado de ser, en su gran mayoría, un factor de congestionamiento de la Rama Judicial del Estado, pero con serias limitaciones como protector de los fundamentos del organismo y por ende de aseguramiento de la satisfacción de las necesidades humanas.

El Estado Social de Derecho se acomoda perfectamente a los intereses y conveniencias del Capitalismo Financiero Internacional con su modelo de globalización financiera y modalidad rentista. Ahora cuando las diversas clases de fondos de acumulación han tomado al Estado como su mejor cliente por la seguridad de la inversión, la ubicación de las necesidades humanas en el terreno de los derechos, es la mejor opción entre las doctrinas posibles, para que el mecanismo operativo de mercado les permita lograr sus objetivos de rentabilidad y seguridad en la colocación de los recursos ahorrados.

La preocupación de los alemanes a finales del siglo XIX y comienzos del XX, que obligó a crear el concepto de derechos de segunda generación, por motivo de los intereses económico de los grupos dominantes del mundo, pasó de ser de la salvación de los grupos sociales más necesitados, al mecanismo salvador de los intereses financieros de los grandes capitalistas.

El concepto de Estado Social de Derecho ha sido distorsionado. En lugar de servir para elevar de categoría y posicionar las necesidades humanas, se ha convertido en el pretexto para disminuir el gasto público y canalizar las finanzas públicas hacia las conveniencias del capitalismo rentista. Al organismo se le acentúa su papel como defensor y protector de los derechos y se le reduce su responsabilidad en la satisfacción de las necesidades humanas principalmente de la población más pobre, así como también su responsabilidad en el financiamiento del desarrollo económico. La estructura de financiamiento del Estado se ha modificado para acomodarla a las conveniencias de los rentistas y se han adoptado los mecanismos expeditos para someter las finanzas del Estado a la colocación de papeles en las manos de los rentistas y con ello a orientar gran parte de los recursos tributarios al pago de este servicio, disminuyendo el monto destinado a atender las necesidades públicas y el gasto social.

## CAPITULO 3: CONCEPTO DE LO PÚBLICO

Si nuestra reflexión se refiere al examen de viabilidad de la gerencia pública, el primer elemento que debemos mirar es el objeto que se pretende gerenciar y los aspectos que ocasionan la diferencia respecto a la gerencia privada, la que tradicionalmente conocemos de manera popular. Al hablar de gerencia pública, no hay precisión si la disciplina se refiere al sujeto o al objeto: si lo público es la gerencia o si lo público es lo gerenciado.

### 3.1. RAICES DEL CONCEPTO

El término viene del vocablo latino *publicus* la cual a la vez proviene del término *populicus* que significa lo perteneciente al *populus*, este último que se refiere a pueblo<sup>28</sup>. En el lenguaje contemporáneo, el término puede ser sustantivo o adjetivo, según la connotación que se le imponga.

Los objetos a los que se refiere el tema de lo público han existido en la humanidad desde tiempos remotos, pero la connotación que hoy tiene el concepto, apareció más recientemente como resultado de dos procesos históricos: Por una parte el proceso que llevó la concentración de lo público al seno del Estado y por otra parte el proceso histórico que incluyó en la política a los “nuevos ricos” de esa época; es decir a aquellos sujetos cuya riqueza no provenía de la renta de la tierra como la de la aristocracia feudal, sino de la actividad empresarial capitalista, propiamente de la actividad manufacturera. Fue el paso de la sociedad feudal hacia la sociedad capitalista, lo que relevó el concepto y le dio la dimensión con la que lo conocemos hoy; por cuanto, sin desmontar el aparato estatal existente, trasladó la dimensión de lo público hacia la sociedad, haciendo de este tema un asunto de conocimiento amplio, como por ejemplo el interés público, las libertades públicas, la seguridad pública o la opinión pública. Si bien decimos que lo que hoy llamamos “público” pudo haber estado presente desde tiempos inmemoriales, a lo que hoy se hace referencia es a su separación del otro campo, el privado, que emerge en la esfera del pensamiento, cuando surgen capitalismo y liberalismo, después de la ruptura histórica con los lazos feudales. En ese momento se hace evidente la distinción entre las actividades que con libertad pueden hacer las personas, principalmente la libertad para conseguir riqueza económica, que ya no se alimenta de tributos de la servidumbre sino del éxito en las operaciones de mercado, por una parte, y por la otra, las actividades propias del Estado.

---

<sup>28</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

En las opiniones callejeras se escucha pronunciar el término “público” con diversidad de intenciones. Algunas veces, cuando se hace referencia a un sujeto; otras cuando se trata de un objeto; y también cuando se hace referencia a un proceso de contacto entre sujeto y objeto. Se le denomina público cuando se cita a una entidad como sujeto; también cuando se refiere a un espacio como objeto; y también cuando se trata de un servicio que un sujeto le brinda a un objeto. Se le llama público a un asunto donde todos pueden intervenir porque es abierto y a vista de toda la gente, diferenciándolos con los que son reservados a la privacidad de la persona y que se tratan en la intimidad o en lugares cerrados.

Ya lo decía Modesto Saavedra de la Universidad de Granada España en un artículo publicado en la Revista “Derechos y Libertades” editada por el Instituto Bartolomé de las Casas: *“persona pública, actividad o prestación pública, asociación pública, interés público, etc., son expresiones en las que el adjetivo público puede tener en cada caso significados diferentes. Tales significados dependen de aquellas connotaciones referentes al espacio (y, por tanto, a la visibilidad y accesibilidad), o bien a la naturaleza de los intereses en juego. Una persona o personaje público puede merecer tal calificación por el hecho de ser generalmente conocido o famoso, pero también por tener alguna relación con intereses generales, como es el caso de la persona que ocupa un cargo en la Administración del Estado. Una actividad, una prestación o un negocio realizado por una persona puede ser público por el hecho de estar abierto a todos, pero también por estar al servicio de intereses generales especialmente cualificados, adquiriendo entonces la categoría de servicio público. Una asociación puede estar abierta al público en general, es decir, puede no restringir la afiliación de sus miembros a un número limitado de personas, y no ser una asociación de carácter público por no estar vinculada, al menos oficialmente, a interés general de ningún tipo. Un asunto puede ser de interés público por el hecho de suscitar la atención de la gente en general, o bien por afectar a un interés general objetivo y especialmente relevante.”*<sup>29</sup>

También se hace referencia a lo público cuando un objeto es apto para satisfacer el interés público, cuando cumple una finalidad pública, cuando pertenece a un sujeto público, cuando sirve para uso o disfrute colectivo, cuando se utiliza en un servicio público, cuando es de alguna rama del Estado, cuando es necesario para cumplir una función pública o cuando la propiedad es pública.

---

<sup>29</sup> SAAVEDRA, Modesto. Revista Derechos y Libertades N° 5. Universidad de Granada. España.



Como se puede ver, la palabra público tiene varias aplicaciones y en una mirada desprevenida, hasta se produce confusión porque al escucharla cuando se pronuncia, no se sabe a ciencia cierta de qué se está hablando. En todos los casos la referencia es de tipo empírico, descriptivo, superficial, aparente o externo; pero siempre queda el interrogante sobre ¿qué hay detrás de ese objeto que se percibe o se ve por fuera?

Realmente, lo público, como objeto, nace simultáneamente con la especie humana por allá en épocas del comunismo primitivo y es ocasionado por el instinto de conservación que ha impuesto la ley de la naturaleza. El individuo de la especie homo sapiens, para poder subsistir, tuvo que recurrir a dos medios: por un lado, a unirse con otros individuos de la misma especie y por otro lado, compartir con el grupo la solución conjunta de necesidades. Tanto para defenderse de individuos de otras especies animales como las fieras, como para obtener medios de subsistencia mediante la apropiación directa de la naturaleza ya sea animal, vegetal o mineral (caza, pesca, armas, herramientas, alojamiento), tuvo la necesidad de compartir o solucionar conjuntamente con el grupo, la satisfacción de la necesidad. La naturaleza misma, como fuente de los medios de subsistencia se debió compartir con otros individuos de la especie que también necesitaban los recursos generados por ella. Fue la naturaleza el primer objeto de interés general que les compete a todos por lo que en comunidad la especie se apropió de los medios. En forma individual y aislada, ningún individuo de la especie hubiese logrado subsistir. Por ejemplo, para cazar un animal, una sola persona no lo podía hacer, tenía que realizar la cacería conjuntamente con otros individuos; para calmar la sed, todos podían recurrir al mismo río a tomar el agua; para alojarse en una caverna, el grupo podía alojarse en ella<sup>30</sup>.

### **3.2. NACIMIENTO DE LO PRIVADO**

Lo público, entendido como lo de interés general y que le compete a todos los individuos, entonces existe desde los orígenes de la humanidad y lo público desde el punto de vista jurídico, también es muy antiguo; ya los romanos debatían el concepto en este terreno. Pero el concepto se revistió de la connotación que hoy tiene, solo cuando se colocó sobre el relieve el concepto de lo privado, ya en la época del mundo moderno y después de la caída del sistema feudal.

Es conveniente recordar que la esencia fundamental del derrumbamiento del régimen feudal fue la aparición de siervos libres con la capacidad de generar y acumular riqueza. La libertad fue la base de la que en esa época se llamó “nueva

---

<sup>30</sup> MARX, Carlos y HOBBSBAWN, Eric. Formaciones económicas precapitalistas. Siglo XXI Editores. Bogotá, 2004.

construcción social”, libertad para generar ingresos, conseguir medios y adquirir bienes materiales de uso personal e individual, es decir libertad para la propiedad privada.

Dos procesos históricos son importantes en la elaboración del concepto: por un lado, la concentración de lo político en el seno del Estado, lo político refiriéndose a las relaciones diferentes a la explotación de la tierra por parte de la aristocracia pero complementarias a esta explotación y necesarias para la continuidad del poder de clase, lo que originó los conceptos de poder público y función pública. De otro lado, la vinculación al campo político de quienes habían acumulado riqueza por medios diferentes a la renta feudal de la tierra, lo que originó las ideas de interés público, libertades públicas, seguridad pública y opinión pública.

Es la necesidad de reservar los asuntos y la propiedad privada y de proteger sus linderos, lo que eleva la connotación de los demás asuntos diferentes al interés privado, los cuales implica conservación de la estructura de poder y ejercicio de la autoridad, pero ya no sobre la base de la voluntad divina, sino con el sustento de la voluntad popular. Se vuelve más importante por residuo, lo que está por fuera de lo privado, es decir todo lo que no es privado se convierte en público y así el concepto moderno de lo público surge como creación residual del concepto de lo privado, que no sólo es un concepto, sino una realidad de pertenencia.

### **3.3. MODERNIDAD DE LO PÚBLICO**

Según Kant<sup>31</sup>, uno de los pensadores que aportó a la construcción del Estado Moderno, el Estado jurídico se funda en tres principios: el de la libertad, el de la igualdad y el de independencia. La libertad mediante la cual cada miembro de la sociedad es considerado como un ser humano. La igualdad que es el principio que hace del individuo un súbdito frente al Estado. La independencia, el principio que constituye al ciudadano, esto es, al ser humano como colegislador, puesto que la ley ha de ser el acto de una voluntad pública que obligue a todos y proteja a todos por igual.

En ese sentido, el Estado Moderno se erigió sobre los aspectos individuales y al acentuar los tres principios, se está matriculando en la defensa de lo privado pero a la vez en garantizar lo que no pertenece con exclusividad al individuo, es decir, lo público. La defensa de lo privado significa por simple lógica, el amparo de los asuntos contrapuestos, es decir de los que no son privados pero que existen en la vida social. Hacia lo privado, el amparo, la protección y la defensa, en tanto lo

---

<sup>31</sup> La filosofía de Kant y la teoría política kantiana. [www.webdianoia.com](http://www.webdianoia.com). VIQUEZ, Daniel. Kant. [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

privado es una consecuencia de la individualización de los asuntos sociales y el individuo es la base esencial del Estado. Hacia lo que no es privado, como las interacciones de los individuos para la conservación del mismo esquema y todos los demás asuntos complementarios de lo privado que requieren intervención para la organización y la racionalización bajo el principio de igualdad, el papel es el de interventor y directo responsable.

Los aspectos en los que ningún individuo en particular tiene dominio pero en cambio todos los requieren para facilitar las necesarias interacciones, corresponde al dominio del Estado, lo que eleva el significado de lo público como asunto opuesto a lo privado, quedando el control y manejo de todo lo existente, solamente bajo estas dos categorías: lo privado y lo público.

Lo público tiene dos campos de intervención: como dominación y control y como administrador y regulador. Algunos asuntos públicos requieren la posesión y dominio por parte del Estado, algunos otros basta con la administración y racionalización para el uso y aprovechamiento de todos los individuos. Surge entonces la identidad o confusión entre el Estado y lo público, ya sea por su posesión o por su manejo. Todo lo del Estado es público y lo público es únicamente del Estado. Todos los bienes de propiedad del Estado o los servicios que ofrece este organismo, son públicos. Todos los bienes que no tienen propiedad privada pero que son utilizados por todos los individuos bajo el principio de libertad y que son administrados por el Estado, son públicos. Todas las actividades que realizan los individuos que no se someten a las restricciones de la privacidad, son públicas y por ende, son reguladas por el Estado.

### **3.4. POSTMODERNIDAD DE LO PÚBLICO**

Durante la última parte del Siglo XX, vino la transformación del Estado en el mundo capitalista. El tradicional Estado Interventor-Benefactor, también conocido como Estado del Bienestar que operó bajo las pautas del Modelo Burocrático, fue cambiado por el otro tipo, aquel creado por los alemanes desde el comienzo del siglo, que se le conoce como Estado Social de Derecho.

Ya hemos examinado los argumentos históricos sobre los cuales se justificó el cambio y de ellos hacemos referencia en varias partes de este ensayo. Ahora debemos observar los efectos en el concepto de lo público de este mismo fenómeno.

Durante la época del Estado Moderno se presentó una confusión o identidad entre el Estado y lo público. El hecho de que el organismo era el único administrador y operador de los bienes y servicios públicos, hizo que se asimilará

el Estado a lo público y con ello lo público se convirtió en un sector institucional o sector administrativo, generalizándose la dicotomía como sector público y sector privado, siendo el primero lo correspondiente al Estado y el segundo al que pertenece a los particulares. Lo público era lo mismo del Estado y lo que estaba por fuera era privado.

Pero en la nueva fase, en la era postindustrial, bajo la impronta de la ideología de la postmodernidad y ya en el imperio del Estado Social de Derecho, lo público es otra cosa. Ahora lo público es lo de interés general que nos compete a todos, independientemente de que el operador o administrador sea una entidad del Estado o un organismo privado. Es decir lo público es considerado en el objeto y no en el sujeto, para este caso el Estado.

En esta nueva fase se observa un esfuerzo de muchos pensadores para realizar una construcción teórica en torno a lo público que distinga y separe lo que tradicionalmente se había planteado en relación con el Estado.

Hurtado Vera en el artículo titulado “La enseñanza de lo público en la construcción de sociedad en Colombia”<sup>32</sup>, dice que “Lo público es conceptualizado como un espacio de aparición que permite que las obras y las palabras sean mutuamente reconocidas por los actores y que la pluralidad, constitutiva de la condición humana, se manifieste. Este sentido aparece cada vez que los hombres se reúnen y se revelan ante los demás. En un segundo sentido lo público refiere al mundo en común, que al mismo tiempo relaciona y separa y que proporciona el contexto físico, el marco de referencia común y la continuidad temporal al espacio de apariencias.” lo cual citamos para sustentar nuestra afirmación de que se han realizado trabajos por construir nuevos conceptos relacionados con lo público, diferentes a la identidad con el Estado.

Otros intentos por conceptualizar lo público que también citamos como ejemplo son:

“Ámbito de interés compartido por la sociedad, de interés privilegiado, prioritario y primordial, que por su índole requiere mayor intervención del Estado sin que este se constituya en el protagonista excluyente” (A. Neri)

“Conjunto de instancias para la deliberación colectiva y para la adopción de decisiones que afectan la colectividad en cuanto tal” (Gómez, 1996)

---

<sup>32</sup> GUIDO GERMAN HURTADO VERA, "La enseñanza de lo público en la construcción de sociedad colombiana" Revista Cibionte ISSN: 1794-7316 ed: Universidad Autónoma de Occidente. Cali, 2005.

“Ámbito en el cual, a través de la participación formalmente igualitaria de todos los ciudadanos, se dirimen un conjunto de contenidos normativos: alcances y límites de la acción estatal; procedimientos, derechos y obligaciones relativos a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad colectiva y de las normas vinculantes (leyes); derechos y obligaciones respecto del disfrute de la propiedad, los bienes y la vida privada,” (Duhau y Girola, 1990).

"Es la participación política, el ejercicio político de los ciudadanos, en sus más diversas formas lo que funda y configura lo público" (Sánchez-Parga, 1995)

En el texto de la Constitución Política de Colombia promulgada en 1991, se cuentan aproximadamente 145 veces la palabra “público”, sin incluir los femeninos. El término aparece en aproximadamente 92 artículos sin contar los transitorios. El adjetivo “público” acompaña los sustantivos: poder, servidor, tesoro, cargo, organismo, servicio, interés, uso, documento, bien, espacio, patrimonio, seguridad, salubridad, autoridad, tratado, orden, ataque, establecimiento, ministerio, empleo, concurso, recursos, crédito, administración, fondos, dineros, fuerza, ente, asunto y gasto.

Se destacan los siguientes textos: en el Artículo 3, La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. En el Artículo 58, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social y en el Artículo 123, los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, e igualmente que la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio. De dichas normas se deduce fácilmente que lo público no es lo del Estado sino que emana del pueblo, que corresponde al interés social y que los particulares también podrán ejercer funciones públicas.

Realmente no se encuentra con facilidad a autores que de una manera directa hayan abordado la conceptualización general de lo público. El término se utiliza indistintamente sin que se precise un concepto unificado. En la bibliografía se encuentra enfoques diferentes de modo que sólo podríamos reiterar, que en esta fase de la historia de la humanidad, lo público es lo de interés general que nos compete a todos.

### **3.5. GENESIS DE LO PÚBLICO**

Como se puede ver, la palabra público tiene varias aplicaciones y en una mirada desprevenida, hasta se produce confusión porque al escucharla no se sabe a ciencia cierta de qué se está hablando. En todos los casos la referencia es de tipo empírico, descriptivo, superficial, aparente o externo, pero queda el interrogante sobre ¿qué hay detrás de ese objeto que se percibe o se ve por fuera?

Las preguntas que surgen son entonces: ¿qué característica o especificidad tiene un objeto, tangible o intangible, para que se le pueda catalogar como público? Sabemos cuáles son los objetos públicos, pero, ¿por qué son públicos? Qué es lo que hace que algo sea público?Cuál es la esencia de lo público? Qué atributos tiene un fenómeno o un objeto que le permite cumplir los requisitos para que se le llame público? En resumen, cuál es la génesis de lo público?

Para aproximarnos a la génesis del concepto de lo público, conviene volver a mirar la época del comunismo primitivo, cuando la especie humana era nómada, subsistía recolectando frutos de los árboles, se cubría el cuerpo con pieles de animales que cazaba y residía transitoriamente en cavernas. El razonamiento estaba aún en fases rudimentarias por lo que el instinto derivado de la ley natural, era el factor determinante de la conducta humana.

Por mandato de la ley de la naturaleza, todos los seres vivos crean y mantienen los instrumentos que garantizan la conservación de la especie sobre la tierra, de modo que la especie del homo sapiens, siguiendo la misma norma, también motivada por los impulsos innatos creó y desarrolló los mecanismos para que se conservara, razón por la cual todavía existe. Entre estos mecanismos están la reproducción biológica, el instinto de conservación, el sistema económico y la conformación de grupos de individuos de la misma especie como las manadas o las jaurías y las hordas.

Los individuos de las especies vivas, por mandato del instinto, tienden a agruparse entre iguales para que, juntos, les quede más fácil protegerse y defenderse de otros individuos o fenómenos que les pueden afectar. Estando agrupados, surgen necesidades comunes que pueden atender de manera conjunta utilizando los mismos medios para todos. Por lo tanto, para comprender el nacimiento de lo público es necesario tener en cuenta la ley de la naturaleza, el instituto y la imposibilidad de mantener viva una especie animal si los individuos viven aislados. Fue la necesidad de conservación de la especie y las ventajas de la unión entre semejantes para este fin, lo que dio origen a los bienes y servicios compartidos por la utilidad común y el beneficio colectivo.

LAS IDEAS DE LOS CLASICOS

En la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del siglo XIX encontramos la importancia nuevamente de la ley natural en aspectos sociales, económicos y políticos. Smith y Ricardo y posteriormente Marx, señalan temas de reflexión que le dieron solidez al concepto moderno de lo público, pero sobre todo mostraron el camino para entender el origen del concepto, como también lo hicieron varios filósofos de la época, sin adentrarse en los temas económicos. El pensamiento de aquella época había roto radicalmente con las ideas escolásticas y canonistas e igualmente con las teorías mercantilistas, pero habían profundizado las creencias sobre el papel de la naturaleza y le habían asignado importante rol a la ley natural.

Si lo que mueve a la especie humana, como a todas las especies vivientes, es su propia subsistencia o conservación, es aquí, en las leyes de la naturaleza, donde se encuentran los soportes para identificar los factores que definen el “interés general”. Son los factores inherentes a la especie, creados por la ley de la naturaleza, los que demarcan la igualdad o crean la homogeneidad que hacen semejantes a todos los individuos de la especie. No importan las diferencias de etnia, ni de género, ni de estrato social, ni de riqueza, ni de cultura; independientemente de todas estas diferencias, están los factores que hacen que todos los individuos de la especie tengan “sangre roja” y estos factores, son los que determinan lo que es de interés general.

De estas deducciones derivadas del pensamiento clásico se extrae la respuesta a uno de los interrogantes más importantes sobre lo público: Descriptivamente o empíricamente ya sabemos qué es lo público. Ya sabemos que lo público es lo de interés general; ya sabemos que es el antagonista de lo privado o lo que se puede publicar y que está a la vista de todos. Pero no sabíamos el porqué de esos atributos. Por qué ese objeto tangible o intangible tiene esa característica? Por qué, precisamente, lo que llamamos público, es público?

Del pensamiento clásico pero sobre todo del método marxista, se desprende fácilmente que lo de interés general, lo que compete a todos los individuos de la especie sin distingo alguno, es decir, lo que es público, es todo aquello que se desprende de la ley natural. Así mismo, que lo publicable o publicitable y que está a luz de todos, es lo que tiene parentesco con la ley natural. Es decir, los acercamientos con la naturaleza y sus leyes dan la clave para entender la esencia o el génesis de lo público.

Por supuesto, la anterior consideración deja otros interrogantes sobre asuntos u objetos que hoy no son catalogados como públicos, siendo que tienen relación directa con la ley natural; y viceversa, objetos que aparentemente no tienen relación con la ley natural y sin embargo son públicos. Por ejemplo, la educación

y el transporte son asuntos públicos; pero, cuál es su relación con la ley natural? De la misma manera, la alimentación tiene estrecha relación con la ley natural, en tanto el hambre que se produce así la persona no lo quiera, es resultado del instinto; no obstante, la alimentación no se cataloga como asunto público y en el mercado, la producción, distribución y consumo se maneja con el paradigma privado, aunque la seguridad alimentaria es objeto de política pública.

Cuando se habla de la ley natural, inmediatamente se invoca las necesidades humanas, entendidas estas como los requerimientos que el ser biológico presenta para conservar viva la especie; y la economía se concibe como el mecanismo que el conjunto de la especie ha establecido para generar los medios de satisfacer dichas necesidades. De este modo, lo público tiene relación con las necesidades naturales de la humanidad.

Si lo público tiene relación con las necesidades humanas, la vinculación entre la ley natural y lo público puede también ser diversa, según la clase de necesidad y según el grado de vinculación ya sea directo o indirecto. Por eso a simple vista y de manera desprevenida, en ocasiones no se percibe la relación entre lo público y la naturaleza. Por ejemplo, la alimentación es un bien que satisface una necesidad de origen natural, que hace funcionar los órganos por lo tanto atiende necesidades fisiológicas y atiende las mínimas necesidades subsistencia humana. Mientras que la educación es de origen cultural, armoniza con las necesidades psicológicas y permite la dignificación humana si el nivel es más alto; pero dadas las condiciones del sistema capitalista, la educación se convierte en un recurso indispensable para la mínima subsistencia humana y sin ella satisfacer las necesidades naturales y fisiológicas es mucho más difícil. Si bien la alimentación es privada, la Seguridad Alimentaria de la comunidad es objeto de las políticas públicas y de programas gubernamentales como es el caso de los restaurantes escolares.

En esa línea podemos afirmar entonces que hoy existen temas o asuntos que deberían estar dentro del paradigma público pero que se encuentran total o parcialmente dentro del paradigma privado, como la satisfacción de las necesidades de alimentación, vestuario, vivienda, recreación, comunicación, que sólo parcialmente se incluyen dentro de las políticas públicas.

Lo único que puede ser igual para todos y que puede ser de interés general, es lo que todos tienen en común. Lo que todos tienen en común son las especificidades inherentes a la especie biológica determinadas por la ley de la naturaleza, ya sea que tengan relación directa o que la relación sea indirecta. El aire, el agua, el paisaje son públicos; el espacio urbano y la movilidad tienen relación con la necesidad natural de buscar los medios de subsistencia y de integrarse entre los



individuos de la misma especie, lo mismo que la comunicación. La salud está estrechamente relacionada con la ley natural y la protección en general, tanto la que se logra con la seguridad social como la que se logra con la seguridad pública, son bienes que satisfacen requerimientos establecidos por la ley de la naturaleza.

La pregunta obligada es entonces: por qué lo del Estado es público? Qué tiene que ver el Estado con la ley de la naturaleza?

Recordemos que el Estado Moderno nace en la segunda mitad del Siglo XVII, cuando se aceptó el fundamento que el poder viene del pueblo, para sustituir el fundamento que el poder viene de Dios. Recordemos también que en el Estado Feudal, donde el poder viene de Dios, era el monarca, príncipe o rey, quien se encargaba de sostener a la clase social menos favorecida, o los pobres, que no eran libres porque pertenecían, como los árboles, a la tierra o feudo donde estaban ubicados. Su sostenimiento por lo tanto estaba a cargo del propietario de esa tierra donde estaban ubicados.

Pero cuando las relaciones sociales de producción cambiaron y la clase pobre pasó a ser libre de la servidumbre y ya no pertenecía a la tierra, quién la iba a sostener? O quién se va a encargar de manejar los bienes libres de la naturaleza, si ya el poder no viene de Dios? El Estado Moderno entra a suplir un vacío que se genera con las nuevas condiciones de la propiedad, la producción y la libertad de los siervos que se convierten en trabajadores asalariados.

Los alemanes a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX nos muestran con precisión el papel del Estado frente a lo social cuando proponen para la humanidad el Estado Social.