

Capítulo XI

¿Qué es lo público?

Hoy hay mucha discusión sobre «lo público». La ocasión de esta discusión, lo que explica que ella se haya suscitado ahora, es la demanda de que el Estado trate a las universidades «públicas» de un modo especial. Es importante notar que este punto ya concede algo importante, porque en un régimen de mercado que haya agentes con un trato especial porque son «públicos» (en el caso de las universidades se las llama «tradicionales»¹⁸⁶) es algo ciertamente anómalo¹⁸⁷. En efecto, hasta ahora el sistema escolar ha estado sujeto a una doctrina que es normalmente denominada de «igualdad de trato», en virtud de la cual el Estado no debe hacer diferencias en las condiciones (especialmente el financiamiento) de los establecimientos educacionales según si su sostenedor es municipal o privado. En el sistema universitario, sin embargo, las universidades anteriores a 1980 obtienen un financiamiento directo del Estado del que carecen las universidades de creación posterior a esa fecha. Esta diferenciación suele justificarse con argumentos tradicionales, y la discusión actual demuestra que su racionalidad no es

186 Vale la pena detenerse en el hecho de que se las llame «tradicionales». Con esto se quiere hacer una distinción entre las que existían antes de 1980 y las que fueron creadas después. Claro, el sentido más inmediatamente evidente de esta distinción es que solo las «tradicionales» reciben financiamiento público, en la forma de «aporte fiscal directo». Pero hay algo más profundo escondido en esta designación, aunque las décadas que han transcurrido en las que estas universidades «tradicionales» han debido operar en un contexto de mercado hace que este sentido sea menos visible. Es la idea de que esas instituciones son en algún sentido distintas por haber sido creadas antes de 1980. Y lo que tienen de distinto es que fueron creadas en una época en que la universidad era entendida como intrínsecamente pública, por lo que incluso las universidades jurídicamente «privadas» eran públicas. Esta es la idea que hoy es necesario rescatar. Solo son en este sentido verdaderas universidades las universidades «públicas» —aunque públicas en un sentido que incluye universidades como, por ejemplo, la de Concepción y la Austral.

187 Esta es otra de las características del sistema universitario actual que hace más probable su transformación, en el sentido discutido en el capítulo IX.

especialmente transparente. El problema de carecer de una explicación clara para un régimen institucional no es de primer orden en circunstancias normales, porque estas se definen porque hacemos hoy básicamente lo que hacíamos ayer. Pero cuando estamos discutiendo sobre reformas más o menos considerables a un determinado régimen (como ahora con el financiamiento de las universidades), necesitamos alcanzar mayor claridad, porque necesitamos saber en qué dirección han de moverse las reformas.

Hoy no parece especialmente controvertido el hecho de que el Estado dé un trato especial a las universidades públicas. Pero este consenso es en buena medida solo aparente, porque descansa sobre la ambigüedad de la categoría «pública». Esta ambigüedad es reconducible a la erosión de la distinción público-privado introducida, como ya hemos observado, por el neoliberalismo. A un lado están quienes alegan que las universidades públicas son solo las estatales, mientras al otro lado están quienes sostienen que hay universidades no estatales que sí lo son, en la medida en que desempeñan una «función pública».

La discusión está atravesada por afirmaciones que después de las discusiones de la segunda parte de este libro ya deberían resultarnos familiares. Las posiciones se presentan a sí mismas como si fueran obvias, como si las contrarias no fueran solo equivocadas, sino categorialmente equivocadas. «La idea de que lo público equivale a lo estatal y se identifica con él, es simplemente una tontería. Basta de tonterías. Lo público no coincide con lo estatal», decía Carlos Peña en un programa radial¹⁸⁸, mientras otros afirman, con el mismo aplomo, que la discusión debe comenzar por «lo obvio: toda institución educativa de propiedad y provisión estatal es pública, y toda aquella de propiedad y provisión privada, valga la redundancia, es privada»¹⁸⁹.

¿Cómo resolver esta cuestión? Es evidente que el diccionario no sirve, no solo porque ofrece distintos significados de la palabra «público» de modo que cada uno de los participantes en esta discusión podría encontrar asilo en él, sino porque aunque el diccionario solucionara verbalmente el problema, lo que necesitamos entender es el sentido de la universidad pública. Es decir, tenemos que entender por qué es importante distinguir universidades públicas de otras instituciones para que podamos decidir si hay o no contradicción en la idea de universidades públicas no estatales. Así como antes la discusión no era (solo) sobre si debía haber o no «gratuidad», sino también sobre qué era «gratuidad», aquí la discusión no es (solo) sobre si debe haber o no un trato preferente a las universidades «públicas»,

188 En «Hablemos en Off», de Radio Duna (21 de marzo de 2014), disponible en <www.duna.cl>.

189 Águila, «Educación: lo público y lo privado».

sino qué quiere decir que una universidad sea «pública». Debemos hacer ahora lo mismo que hicimos antes, es decir, preguntarnos no qué significa «universidad pública», sino por qué ella es importante. Eso será el tema de la cuarta parte. Antes de eso, sin embargo, debemos decir algo sobre dos explicaciones alternativas de lo «público».

Porque ya hemos insistido, en la segunda parte, en que nuestra situación actual no se describe correctamente diciendo que estamos discutiendo sobre las respuestas recibidas a los mismos problemas, sino que lo hacemos sobre cuáles son las preguntas a las que debemos responder, cuáles son las características generales de esas preguntas y los criterios de corrección de sus respuestas. Esto es lo que tiene de especial un cambio de paradigma. Un nuevo paradigma implica un nuevo lenguaje, nuevos significados. Y la confusión actual sobre «lo público» muestra que hay que comenzar tematizando el lenguaje que ocupamos, haciendo un tema de él para saber qué tomar y qué dejar de los significados antiguos.

Lo público como la producción de ciertos bienes. Los «bienes públicos»

El paradigma neoliberal descansa en la idea de que a través del intercambio en un contexto institucional caracterizado por los principios M1-M3, el sistema de precios permitirá la coordinación de un número indefinido de individuos, de modo de producir equilibrio. Esa situación de equilibrio es la que maximiza el bienestar social. El mercado espontáneamente llevará a que los recursos se inviertan donde tienen la mayor utilidad marginal y maximizará por eso la riqueza y el bienestar.

Pero tratándose de ciertos bienes, el argumento anterior no funciona. Se trata de bienes que tienen una de dos características especiales. En primer lugar, hay bienes que son inapropiables. Que un bien sea inapropiable quiere decir que no es posible negar a alguien su uso, por lo que quien lo produce no puede excluir a quien no pague el precio. Pero si no es posible condicionar el acceso al bien, y todos pueden acceder a él sin necesidad de satisfacer condición especial alguna impuesta por el proveedor, entonces este no podrá obtener un retorno privado. Y por consiguiente, en virtud de M1, nadie tendrá interés en producir ese bien, pese a que su producción sería eficiente desde el punto de vista del bienestar social. Ya hemos mencionado el ejemplo de manual, un faro: una vez que el faro está funcionando, su luz queda a disposición de todos y no es posible excluir a nadie de su uso. Como no es posible excluir, no es posible condicionar el uso del bien al pago de un precio, y el que provee el faro no tiene cómo obtener de él

una renta. M1 muestra así una de las condiciones del mercado, que supone no solo oposición de intereses entre compradores y vendedores, sino que dicha oposición pueda ser aprovechada por cada uno en beneficio propio. Cuando un bien no es apropiable, el mercado no asegura su provisión óptima, porque el proveedor no tiene cómo aprovechar en beneficio propio la necesidad del demandante.

El otro caso problemático es el de un bien cuyo consumo es no rival. Se dice de un bien que es de consumo no rival si el hecho de que uno lo consuma no afecta la posibilidad de otro de consumirlo. La luz del faro es también aquí un buen ejemplo, porque el hecho de que el capitán de un navío use el faro no dificulta el uso que pueda hacer otro navío de él ni le deja menos luz disponible. Pero no hay razón por la que las características de inapropiabilidad y no rivalidad en el consumo deban ir juntas. Es posible que bienes apropiables sean de consumo no rival. Aquí se trata de bienes respecto de los cuales el vendedor puede excluir a quien no esté dispuesto a pagar el precio, pero que son tales que el comprador no pierde cuando los comparte con otros. El que presta un libro se queda mientras tanto sin libro, pero el que comparte un programa computacional o un archivo mp3 no se queda sin él. ¿Por qué son problemáticos estos casos? La respuesta es clara: porque si el bien es de consumo no rival, el comprador no tendrá razón para no distribuirse libremente a terceros. Si la no apropiabilidad crea un problema en la relación entre comprador y vendedor (el vendedor no puede aprovechar en beneficio propio la necesidad del otro, porque no puede negar acceso al bien a quien no pague el precio) la no rivalidad en el consumo crea un problema para el funcionamiento del mercado en la relación, digamos, entre el comprador y el resto de la humanidad. Este problema puede presentarse de dos maneras: por el surgimiento de cooperación entre consumidores, y porque cada consumidor entonces esperará que sea el otro el que compre el bien y entonces lo distribuya, con lo que la demanda será menor de lo que debería ser.

Cuando se trata de un bien de estas características, la confianza del neoliberal en que el mercado asignará recursos de la manera socialmente más eficiente encuentra su límite. Como las condiciones para que el mercado funcione a su respecto no concurren, el hecho de que este no los provea no implica, como en los casos normales, que no sea socialmente eficiente producirlos. Por consiguiente, el Estado puede justificadamente concurrir a financiarlos, recaudando entre todos los impuestos necesarios.

En esta lógica, lo «público» se define como: (el financiamiento de) la producción de bienes públicos. El problema «público», entonces, es el

de la producción y distribución de esos bienes que el mercado no puede producir o distribuir.

Esta concepción de «lo público» es intrínsecamente neoliberal. Pero no se presenta de este modo, porque incluso quienes asumen una posición crítica del neoliberalismo usan el lenguaje de los «bienes públicos» para defender esas posiciones críticas. Esto es lo que debemos esperar que ocurra, sin embargo, cuando se trata de un paradigma que ha devenido hegemónico. El lenguaje de los «bienes públicos» se presenta como neutral, en la medida en que la categoría es compatible con que discutamos qué cosas son bienes públicos. Así, podríamos discutir, por ejemplo, si la educación es un «bien público». Algunos enfatizarán el aspecto apropiable de la educación, en la medida en que el educado estará mejor preparado, por ejemplo, para la competencia en el mercado y tendrá así mejores posibilidades de éxito futuro. Otros apelarán a la educación como un bien público, en la medida en que es mejor para todos una población más educada. Pero nótese las consecuencias que el lenguaje mismo de los bienes públicos implica.

En primer lugar, implica que se trata de bienes que una vez que han sido producidos ya no importa cómo se produjeron. Es decir, implica que nuestras discusiones sobre el sistema educacional alcanzan solo a la cuestión puramente instrumental de cómo organizar la producción y distribución de servicios educativos. El lenguaje de los bienes públicos supone que cuando discutimos sobre educación, el modo en que este «bien» es producido es neutral en cuanto al tipo de bien producido, y por eso ese lenguaje no permite expresar la diferencia entre bienes de mercado y derechos sociales.

En segundo lugar, este lenguaje implica que el Estado debe siempre, en la medida en que sea posible, emular al mercado. Si lo que importa es producir bienes públicos, y la mejor manera de producir bienes (el mercado) no funciona en el caso de los bienes públicos, la recomendación es clara: el Estado deberá hacerlo, pero deberá buscar formas de producción o distribución de esos bienes que sean lo más parecidas posibles al mercado. Entonces, si es un «bien público» que los pobres reciban educación, lo mejor es un subsidio a la demanda, porque así los pobres podrán recibir educación a través del mercado; y si el mercado no provee educación a los pobres incluso a pesar del subsidio, entonces el Estado deberá tener escuelas municipales, pero mientras más parecido al mercado sea el modo de operación de estas escuelas, mejor. Por consiguiente, su financiamiento deberá ser también en la forma de un subsidio a la demanda, y deberá fomentarse la competencia entre las escuelas. El resultado es algo que ya hemos observado: la privatización del Estado, el hecho de que el Estado pasa a ser pensado como una agente de mercado más, que debe actuar como tal en los contados casos en los que

subsidios a proveedores privados no sean suficientes para compensar el problema que la naturaleza pública de un bien genera.

En tercer lugar, el lenguaje de los bienes públicos implica que lo público es consecuencia de un déficit del mercado y por consiguiente existe solo mientras ese déficit exista. La categoría se define por las notas ya indicadas, que explican por qué los bienes que pertenecen a ella no pueden ser producidos o distribuidos en un contexto institucional caracterizado por M1-M3. Pero es perfectamente posible que esas características de los bienes cambien, lo que puede ocurrir y ha ocurrido debido a desarrollos tecnológicos o regulatorios. Así, los dispositivos de televía permitieron despublicar el uso de las carreteras urbanas, porque permitieron condicionarlo al pago de un peaje y, en algunos casos (el más notorio es el londinense), permitieron transformar el espacio público de la calle en un bien por cuyo uso el que lo usa paga, de modo que el que no puede pagar no lo hace. Por supuesto, el solo hecho de que la tarificación vial sea posible no implica que sea adoptada. De hecho, no muchas ciudades han seguido el ejemplo de Londres. Pero nótese que una vez que el espacio en la calle deja de ser inapropiable, el lenguaje de los bienes públicos implica que deja de ser justificable que la calle sea un bien público. En principio, dado que un bien público es un bien que tiene características que hacen que no pueda ser producido o distribuido en la forma en que los bienes en principio han de distribuirse o producirse, el hecho de que algo que era un bien público deje de serlo (es decir, el hecho de que un bien que era inapropiable o de consumo no rival pase a ser apropiable o de consumo rival) implica inmediatamente que ya no es justificable que sea tratado como un bien público. La explicación de lo público con referencia a la idea de bienes públicos tiene, entonces, una tendencia interna a la privatización: cada vez que sea posible privatizar (por la vía de despublicar esos bienes, mediante regulación o avances tecnológicos), la racionalidad de la explicación implica que habrá que privatizar. En esta óptica, lo público es como una muleta: algo necesario, pero porque un defecto impide vivir del modo normal. Y así como sería absurdo insistir en usar la muleta cuando la condición que la hacía necesaria se ha superado, es absurdo insistir en el estatus público de algo una vez que se ha hecho posible, mediante la tecnología o la regulación, la apropiabilidad o la rivalidad en el consumo de un bien originalmente «público».

En cuarto lugar, este lenguaje implica entender lo político de un modo puramente administrativo, gerencial. Se trata de organizar la producción y distribución de bienes públicos mientras sean bienes públicos. El resto lo hará la evolución espontánea del mercado, con la cual en principio no tendremos razones para intervenir. Es decir, la política no es entendida

como la dimensión en que como ciudadanos reclamamos la posibilidad de someter a discusión y decisión las cuestiones que nos afectan, sino como una especie de empresa de producción de bienes públicos, o una suerte de banco que financia la producción de bienes públicos.

La consecuencia de entender lo público como la producción de bienes públicos ha sido, como hemos visto, la privatización de lo público y del Estado. Hay universidades, escuelas, televisión y bancos «públicos», pero en un sentido solo formal: son públicos porque son órganos del Estado. Esta es, desde luego, la solución neoliberal, la que se sigue de entender lo público como la provisión de bienes públicos. Lo ideal sería que el Estado no hiciera ninguna de estas cosas, y que solo subsidiara a los privados para producir esos bienes, mientras esos bienes sigan presentando alguna de las dos características ya mencionadas. Pero si eso no es políticamente posible, ya que por razones históricas no resulta posible acabar con la televisión o con el banco estatal, entonces todo lo que hay que hacer es obligar a esas instituciones estatales a actuar en condiciones en las que su naturaleza estatal será irrelevante (M1-M3). Eso explica el tránsito desde el Banco del Estado al BancoEstado.

Lo público y lo estatal, 1

Por eso la comprensión anterior de lo público en rigor no es una comprensión de lo público, sino una negación de lo público. Y por eso hoy, cuando intentamos entender cuál es el sentido de la educación pública o de la universidad pública, pareciera que no tenemos recursos para hacerlo. Pero a estas alturas esto no debería sorprendernos, porque los paradigmas son una forma de ver el mundo, como ya ha sido suficientemente enfatizado en la segunda parte. Y el paradigma neoliberal configura el mundo de modo que usa todavía la palabra «público», pero es un mundo donde lo público no existe.

Por eso es que en este contexto no sirve insistir en que lo público es el Estado. En la discusión a la que ya aludimos, el ministro de Educación y quienes defienden las universidades públicas insistían en que las universidades públicas son las estatales. Conociendo el argumento neoliberal, y queriendo responder a él, pero manteniéndose dentro de ese paradigma, ellos notaban que dar una razón por la que lo estatal es lo público era problemático. La pregunta a la que ellos se enfrentaban era

(1) ¿Por qué es «público» solo lo estatal?

Nótese que cualquier respuesta sustantiva, que mirara al contenido de lo que una universidad hace, estaba expuesta a ser usada en su contra. Porque cualquier respuesta de la forma

(2) Solo lo estatal es público por la razón X

Quedaba expuesta a ser refutada:

(3) ¿Por qué una institución de propiedad privada no puede satisfacer X?

Y entonces la cuestión debía darse afirmando la «obviedad» de que lo público es lo estatal, la «tontería» a la que hacía alusión Carlos Peña¹⁹⁰.

Es verdad que sostener que lo público se identifica con lo estatal es una tontería cuando la universidad estatal cobra un precio por educar, cuando el banco estatal abusa de sus clientes para tener más utilidades, cuando el canal de televisión estatal se financia vendiendo publicidad en el mercado. Pero la «tontería» está en las categorías neoliberales. De lo que se trata, entonces, es de entender cómo sería un contexto en el cual eso no sea una tontería.

Porque esta situación de confusión sobre lo público es consecuencia de pensar lo público con categorías neoliberales. Esto es lo que quiere decir que el neoliberalismo niega la idea de lo público. Y para eso es necesario salirse de ese paradigma e intentar formular una comprensión de lo público que corresponde a la idea que hemos desarrollado en la segunda parte, la de derechos sociales. No se trata de que los derechos sociales agoten la idea de lo público. Es evidente que cuando se trata de Televisión Nacional, o (como veremos en la cuarta parte) de universidades que no solo tienen funciones docentes, la idea de derechos sociales no sirve o no es suficiente para dar cuenta de lo público. Se trata de una idea importante para la caracterización de lo público, pero porque es la aplicación a ciertas cuestiones (educación, salud, seguridad social, etc.) de alguna idea general sobre el sentido de lo público. Para entender la noción de lo público debemos entender la noción en la cual descansan los derechos sociales en la versión que está emergiendo, porque esa noción es la que provee la gramática fundamental aplicable a lo público en general; la de ciudadanía. Uno podría de hecho decir: lo público es la esfera de la ciudadanía.

Ahora bien, el tema desarrollado en la segunda parte es que esta dimensión de ciudadanía está irrumpiendo e impugnando el paradigma neoliberal a propósito de la educación. Es decir, es una de las manifestaciones de la noción de ciudadanía, la de derechos sociales, la que está sirviendo de punta de lanza para esta irrupción de un nuevo paradigma. Lo que tenemos que hacer es entonces desarrollar la idea de ciudadanía sobre la que se basa la noción propia de derechos sociales para entender que los derechos sociales son una manifestación de lo público, de modo de poder formular una comprensión de lo público que sea más general y que explique no solo la necesidad de cambiar las bases del sistema educación (de M1-M3 a DS1-DS3), sino que

.....
190 Supra, n. 188.

provea de una explicación del sentido de lo público. Una explicación que nos pueda guiar también cuando discutamos acerca de bancos, televisión y universidad pública.

El sentido de lo público

¿Cuál es el sentido de lo político? La respuesta que el paradigma hegemónico da a esta pregunta es fácil de formular: se trata de acomodar los intereses de los individuos realmente existentes de modo que ellos se interfieran recíprocamente lo menos posible, o que al menos lo hagan sujetos a ciertos estándares, para que cada uno pueda vivir su vida pacíficamente sin impedir que el otro viva la suya. Una vez que la paz civil (el primero de los «bienes públicos») está asegurada de ese modo, lo demás es interacción en la esfera privada. Como ya lo hemos visto respecto del mercado, lo que ocurra en la esfera privada es privado, es decir, no es políticamente relevante. Y la manera en que se organizará la sociedad, el modo en que se repartirán los beneficios de la cooperación que significa la paz civil, será el resultado espontáneo de la interacción de los individuos en el mercado. Aquí «espontáneo» tiene un significado preciso, e implica que los resultados de los procesos sociales de evolución no están sujetos a un momento de reflexión y decisión colectiva¹⁹¹; la pregunta por si ellos son positivos o negativos es siempre impertinente, porque es siempre, según esta comprensión, la antesala del totalitarismo. Lo más que puede pretenderse es configurar alguna manera de mejorar la situación de quienes resultan especialmente perjudicados por esta evolución espontánea, para así atenuar sus efectos más dramáticos. Así, por ejemplo, el hecho de que el resultado espontáneo del mercado sea la desigualdad es políticamente irrelevante, precisamente porque es un resultado espontáneo, es decir, lo que resulta de la suma de las interacciones descentralizadas de los individuos. La llamada «política social» puede crear beneficios para quienes resultan especialmente perjudicados por esta evolución (es decir, para los «más pobres» o los «vulnerables»¹⁹²), pero el hecho de la desigualdad, en la medida en que es «espontáneo», es políticamente irrelevante. Del mismo modo, la segregación del sistema escolar, entendida como la sola consecuencia de decisiones descentralizadas de individuos que actúan en el mercado, y si no tiene base legal (como tenía en Estados Unidos antes de *Brown v. Board*

.....
191 En rigor, la cuestión es algo más compleja que esto. Sobre qué, precisamente, hace «espontáneo» lo que Hayek llama «orden espontáneo», véase Atria, «Socialismo hayekiano».

192 Ya hemos visto que el propio Hayek concedía esto: véase supra, o.

of Education), no es políticamente problemática, y por eso no deberíamos describirla usando el término «segregación», sino «el concepto preciso [= neutro] de segmentación»¹⁹³. Lo que se dice del sistema educacional puede decirse de todas las esferas, porque estamos hablando de lo público en general. Así, el contenido y la forma de la comunicación televisiva, aunque es fundamental en nuestra época para la deliberación pública, no es una cuestión que pueda ser públicamente discutida. La «parrilla» de cada canal es la que resulta de la interacción de oferta y demanda en el mercado, y no es objeto de la discusión pública; y por eso Televisión Nacional debe funcionar sujeto a la misma disciplina del mercado. O las condiciones de acceso al crédito en el sistema bancario son las que corresponden a las que el mercado fija, con independencia de las consecuencias sociales que eso tenga, y por eso el Banco del Estado debe operar en el mercado sujeto a las mismas condiciones que los bancos privados. O los valles que han de ser inundados para generar energía eléctrica son los que a las empresas les conviene inundar, siempre que puedan mantener el impacto medioambiental bajo cierto umbral, o «mitigarlo» suficientemente.

Pero ¿qué razón tenemos para pensar que las formas de comunicación que son exitosas en la venta de publicidad en el mercado televisivo serán también las que contribuyan a fomentar una discusión pública más sofisticada? ¿Qué debemos decir si las presiones de mercado llevan a los programas noticiosos a dedicar largos minutos a enumerar los delitos que han ocurrido en algún lugar del país y a transmitir largos reportajes sobre terribles historias de enfermedades y superación personal, de modo que en ellos la discusión política aparece en la forma de «cuñas» o eslóganes? ¿Es que vamos a asumir la óptica panglossiana de decir que si así ocurre, eso es lo que más nos conviene en cuanto al tipo de discusión pública que desarrollaremos?

Quienes defienden esta comprensión de lo político no dicen esto; nos dicen que es en principio posible que la evolución «espontánea» de la comunicación televisiva o el mercado financiero o el sistema educacional no sea la mejor, pero que intervenir políticamente será siempre peor. Y si uno pregunta por qué, nos responden con un argumento tan insólitamente dogmático que solo puede sostenerse en virtud de la naturalización que la hegemonía dominante ha producido del mercado. En el contexto de la discusión sobre financiamiento compartido y selección en las escuelas, por ejemplo, nos dirían (nos dicen) que «tratar de impedir cualquier criterio de selección que haga posible el traspaso de privilegios o la búsqueda de ellos

193 Ortúzar, «Notas sobre la educación en Chile», 119. Lo dicho entre corchetes es mío.

por familias que han hecho esfuerzos económicos no puede resultar en otra cosa que la concentración de todo el poder en una sola gran élite»¹⁹⁴.

En la discusión sobre derechos sociales en general, nos dicen que «desde el punto de vista económico, un país que busca satisfacer derechos «sociales», inevitablemente entra en la senda de la decadencia y el conflicto»¹⁹⁵.

¿«No puede resultar en otra cosa», «inevitablemente entra»? Esto es autoevidentemente absurdo, es el paroxismo de la ceguera inducida por el paradigma neoliberal. Si el peligro es que la descomodificación de la educación lleve a la concentración de todo el poder en una élite, ¿da lo mismo que esa descomodificación se organice en la forma de un sistema educacional mixto sin selección ni financiamiento compartido, pero con la libertad de generar proyectos educativos siempre que estén abiertos a todos, o que se organice en la forma de un sistema puramente público en el que un funcionario decida en su oficina a qué escuela va cada estudiante? Si de lo que se trata es de organizar la provisión de derechos sociales, ¿es inevitable la decadencia y el conflicto? ¿Es que con independencia del modo en que se organicen las condiciones de operación de los establecimientos educacionales o en general la provisión de derechos sociales, el resultado inevitable, indefectible, de cualquier cosa que no sea el mercado es el totalitarismo? ¿Cómo puede decirse esto en el contexto de un país que tiene en estas áreas contextos de mercantilización (de la educación, de la seguridad social, de la salud, de la televisión, etc.) prácticamente desconocidos en el resto del mundo democrático? ¿Es que somos una isla de libertad y prosperidad en un mundo totalitario y decadente?

La respuesta es evidentemente negativa. Y sobre esta respuesta negativa se construye la idea alternativa de lo público. Lo público es un espacio en el que como ciudadanos iguales discutimos y decidimos sobre lo que va en el interés de todos, un espacio en el que la apelación al interés particular no tiene fuerza justificatoria.

Como sucedía en la segunda parte con la idea de derechos sociales, es poco probable que esta idea sea discutida en sus propios términos sin ser distorsionada. Aunque no estoy seguro de que la distorsión pueda evitarse por la vía de la argumentación, continuaremos asumiendo que vale la pena hacer el intento.

Para comenzar, consideremos cuál es la lógica del espacio privado. Y ya que hemos avanzado en la explicación de la lógica del mercado, podemos

194 Ibíd., 124.

195 Kaiser, «¡La educación no es un derecho!» (*El Mercurio*, 18 de junio de 2013).

aprovechar dicha explicación. Como antes, lo que sigue no es «satanización», sino un intento por entender la propia lógica del mercado.

Ya hemos insistido en que en el mercado cada agente intenta avanzar su interés particular. Esto no es una predicción, sino una caracterización de la posición institucional de las partes: cada uno está legitimado para apelar a su conveniencia para justificar las posiciones que asume. Por eso, vimos en el capítulo VI que, mientras no sea contra la ley o contra el contrato, es en principio perfectamente legítimo que un supermercado pague a ciento cincuenta días porque puede aprovechar su tamaño para negociar con sus proveedores esas condiciones especialmente ventajosas. Y si la posición del supermercado es impugnada por un pequeño proveedor en la negociación, que alegrará que esa condición le perjudica seriamente, el supermercado bien puede decir que eso podrá ser así, pero que al supermercado no le conviene pagar a un plazo menor. Y que si al otro no le gusta, no está obligado a contratar con él.

Por supuesto, como antes, en este punto los economistas se apresuran a decir que esto es una exageración, que en realidad al supermercado le conviene desarrollar una relación de confianza con sus proveedores, tomar en cuenta sus intereses y no intentar ganar en cada detalle. Esto podrá ser así (las declaraciones del dueño del supermercado dejan en claro que esto es en buena parte una idealización de los economistas, que se jactan de ser tan «realistas»), pero si lo es, solo muestra que el supermercado no ha entendido bien lo que va en su interés. El punto institucional, sin embargo, se mantiene: la negociación de mercado se define entre otras cosas porque cada parte puede apelar legítimamente a su propio interés individual para justificar sus acciones (o lo que es lo mismo: muestra que, cuando actúa dentro de los límites que le fija la ley, ningún agente privado le debe una justificación a otro¹⁹⁶). Y esto quiere decir que cada parte podrá aprovecharse, mientras con ello no viole la ley, de su poder fáctico, es decir, del poder que le dé el hecho puramente fáctico de ser lo que es. Un enorme supermercado podrá extraer de sus proveedores más utilidad que un pequeño almacén en el ejemplo que venimos comentando.

La esfera privada, entonces, es la esfera de poderes fácticos. Un poder es en este sentido «fáctico» cuando no necesita legitimar su ejercicio, cuando el hecho de que algo le convenga es suficiente para justificar su acción. Y la manera en que las relaciones entre individuos evolucionarán en la esfera

196 Esto es lo que significa que la propiedad sea un derecho para gozar y disponer «arbitrariamente» de la cosa (art. 582 Código Civil): no que el dueño deba o sea bueno que actúe irracionalmente respecto de su cosa, sino que no le debe a nadie una explicación o justificación de por qué hace con su cosa lo que hace.

privada, lo que guiará la «espontaneidad» del desarrollo del mercado, será la desigual distribución de poder. Esa desigualdad, como ya hemos enfatizado, será políticamente irrelevante.

A diferencia de la esfera privada, la esfera pública es la esfera de la ciudadanía y la igualdad. Es una esfera en que cada individuo cuenta como uno, de modo que el hecho de que tenga más dinero o más recursos no hace que tenga una posición privilegiada. Es una esfera en que la apelación al interés particular no tiene fuerza legitimatoria, sino precisamente al contrario: en ella, la apelación al interés particular cuenta como autorrefutación.

La verdad es que esto es bastante claro, y a cierto nivel, supongo, es difícil negarlo. Si la UDI defiende el sistema binominal en la discusión pública (a diferencia de si lo hace en una negociación a puertas cerradas), no podrá hacerlo del mismo modo en que el Jumbo negocia sus contratos con sus proveedores. No podrá simplemente decir que se opone a su modificación porque el sistema le favorece en términos electorales, por lo que si se modifica perdería parlamentarios. De hecho, tampoco puede decir que se opone a su modificación porque el sistema electoral beneficia a la derecha más que a la izquierda, y ellos prefieren que gane la derecha (aunque esto último es evidentemente verdadero). Para oponerse a la modificación, la UDI tendrá que apelar, de alguna manera, no a su propio interés, sino al interés de todos: tendrá que decir, por ejemplo, que el sistema binominal le ha dado estabilidad al país, o que no se justifica discutir sobre él hoy porque hay tantas otras cosas más urgentes, por ejemplo.

Esta es la gramática fundamental de la esfera pública: la apelación al interés particular carece radicalmente de fuerza legitimatoria.

Antes de proceder, me gustaría responder preventivamente a dos caricaturas. El argumento recién expuesto no es ingenuo. No supone que toda apelación al interés general, hecha en público, sea auténtica. Es evidente que muchas de esas apelaciones son falsas, en el sentido de que disfrazan como apelaciones al interés general intereses particulares (un buen ejemplo es la defensa que hace la derecha del sistema binominal). Lo central es que esos intereses particulares, como no tienen fuerza legitimatoria en público, deben ser disfrazados, ocultados. Por consiguiente, la discusión pública tiene un estándar interno de corrección: cuenta como refutación mostrar que el otro está en realidad defendiendo intereses particulares¹⁹⁷.

El argumento tampoco supone que las decisiones públicas de hecho persigan siempre el interés general. Es evidente que ellas pueden ser

197 Véase adicionalmente Atria, *Veinte años después, neoliberalismo con rostro humano*, 166-175.

«capturadas». Pero, como ya vimos, la captura es captura, precisamente porque el estándar al cual esas decisiones se someten es el interés general. Decir de un órgano público o de una decisión política que ha sido «capturada» por un interés privado no es simplemente describir lo que ocurre, es criticarlo y objetarlo. Por el contrario, cuando un empresario defiende una decisión de su empresa diciendo que de ese modo él se hace más rico, no es que la empresa haya sido «capturada» por el empresario: la empresa es suya, después de todo.

¿Qué quiere decir que el espacio público se defina por la apelación al interés general, de modo que tenga como lo hemos visto un estándar interno de corrección?

Lo que quiere decir es que lo público es el espacio en el que podemos actuar políticamente para cambiar la forma en que la vida común se organiza. Es el espacio donde el solo hecho de que algo sea de determinada manera no es un argumento definitivo para que continúe siéndolo. Es un espacio cuyo sentido es la domesticación de la facticidad, incluida especialmente la de los poderes fácticos. Eso es lo que explica que haya órganos públicos en ciertos casos: que haya televisión pública implica que hay un canal de televisión que puede decidir sobre su programación preguntándose qué tipo de programación es la que sirve de mejor modo las necesidades de comunicación pública, no cuál es la que es más lucrativa dadas las características del mercado; que haya un banco público quiere decir que ese banco podrá actuar y fijar sus políticas crediticias (etc.) atendiendo al interés de todos y no a lo que conforme al mercado es lo más conveniente; que haya una universidad pública quiere decir que habrá una universidad que no responderá a agenda particular alguna. Esto evidentemente conecta con la idea de derechos sociales: los derechos sociales son aspectos del bienestar de cada uno que no dependen del hecho fáctico de que cada uno pueda obtener en el mercado lo que necesita, y la medida en que cada uno recibe no estará dada por lo que de hecho tenga, sino por su estatus de ciudadano.

El sentido de lo público, entonces, es domesticar poderes fácticos; domesticarlos en el sentido de que en ese espacio ellos no pueden apelar a su sola existencia de hecho para justificar decisiones que sirven a sus intereses. Si por razones de interés general (como hemos visto que alegaba el entonces ministro de Economía) es inconveniente que un supermercado pague a sus pequeños proveedores a ciento cincuenta días, la solución a este problema no es predicarle al dueño que, por bondad y por compromiso con el país, se allane a hacerlo, aunque eso le cause perjuicio. La solución es publicar el problema, y dictar una ley que obligue a los supermercados (o a los grandes distribuidores) a pagar al día o que declare abusiva, y por lo tanto ilícita,

una cláusula contractual que autoriza al supermercado a pagar a ciento cincuenta días. Mientras esa ley no se dicte, el empresario tiene, como todo agente en el mercado, el derecho a encogerse de hombros ante las prédicas del ministro e insistir en que a él no le conviene pagar al día porque en el mercado cada uno usa el poder que de hecho tiene (con el límite de la ley) para perseguir su propio interés del modo en que a cada uno le parezca, sin que el resto pueda exigir una explicación o justificación.

Cuando discutimos en público, entonces, discutimos sobre qué aspectos de la vida común necesitan ser regulados, reorganizados o modificados en función de los intereses de todos; sobre qué aspectos de la desigualdad contenida en la existencia de poderes de hecho no han de afectar nuestras posiciones como ciudadanos. Lo público no es el problema de producir bienes que el mercado no es por ahora capaz de producir por su cuenta. Lo público es la consecuencia de entender que las condiciones en las que vivimos no son (o no son todas ellas) cuestiones que nos pasan, sino aspectos sobre los que podemos tener algún control.

Y claro, ahora debemos volver a las admoniciones que nos dicen que lo público así entendido lleva al totalitarismo. Porque ante esta caracterización de lo público los defensores del paradigma neoliberal dirán que esa pretensión, la de reorganizar, regular o modificar algunos aspectos de la vida en común «inevitablemente lleva a» o «no puede resultar en otra cosa que» la concentración del poder en una minoría que actuará totalitariamente. Si uno transforma estas groseras y gratuitas exageraciones en advertencias sobre posibles patologías de lo político, ellas son desde luego bienvenidas. En la segunda parte vimos que quienes defienden el mercado en la educación no asumen el aspecto negativo de las soluciones que defienden: en vez de decir que la segregación («segmentación») del sistema educativo no es políticamente importante, niegan que el mercado produzca segregación («segmentación») y sostienen la tesis increíble de que si la educación se vende en el mercado eso no llevará a que sea distribuida de acuerdo con su precio. No debemos nosotros ahora cometer el mismo error infantil de creer que si algo es bueno todos sus aspectos han de ser rosa, y negar las posibles patologías de lo público. Es decir, la pretensión de actuar políticamente puede amenazar la libertad. Quienes defienden entonces el mercado en todo caso y la negación de lo público dicen que por esa razón la pretensión política debe ser abandonada, y lo público privatizado. ¡Como si en el espacio privado no hubiera poderes que amenazan la libertad! Esto es precisamente lo que nos permite responder: así como el hecho de que en el espacio privado haya poderes fácticos que amenazan la libertad no es un argumento para abolir

el mercado, el hecho de que la acción política pueda llevar a amenazar la libertad no es razón para negar lo público.

Lo público y lo estatal, 2

Ahora estamos en condiciones de volver sobre la relación entre lo público y lo estatal. Lo que hemos visto es que identificando ambas cosas no avanzamos mucho en tanto no damos cuenta del problema que enfrentamos, de la situación en que nos encontramos después de décadas de neoliberalismo: nuestro problema es que nos hemos acostumbrado a que el Estado actúe como agente de mercado, por lo que el solo hecho de que algo sea estatal ya no asegura nada. Esto, por supuesto, no quiere decir que lo estatal no sea relevante. Solo quiere decir que debemos llevar el argumento un paso más atrás, a una idea de lo público anterior a lo estatal, de modo de que podamos decir que es incoherente que el Estado actúe como un agente de mercado.

La explicación está en la noción de lo público sobre la que ya nos hemos detenido en el apartado anterior. Si lo público es la esfera donde asumimos responsabilidad política por la forma de la convivencia común, entonces es completamente incomprensible que los órganos públicos actúen imitando en todo lo que sea posible a los agentes de mercado. Si hay un argumento (y yo creo que lo hay) que justifique una televisión pública, ese argumento es que la comunicación televisiva no puede quedar entregada a la evolución espontánea de las fuerzas de mercado, que como ciudadanos tenemos algo que decir sobre cómo queremos que sea la comunicación televisiva. Eso hace necesario que exista un canal de televisión que pueda decidir sobre su programación sin estar sujeto al régimen del mercado. Tener un canal público que opera en las mismas condiciones que los canales que se financian vendiendo servicios publicitarios en el mercado es un sinsentido. Es una manera de privatización sin privatización.

Esto implica, primero, que no hay conexión directa e inmediata entre lo público y lo estatal. Pero afirmar esta idea después de décadas de neoliberalismo parece peligroso, porque parece una nueva manera de afirmar la idea neoliberal de que no hay diferencias entre los agentes públicos y los agentes privados (la «erosión» a la que se refería Stuart Hall). Para evitar este peligro debemos enfatizar que, aunque no hay implicación inmediata entre lo público y lo estatal, sí hay contradicción directa (una de cuyas manifestaciones fue el tema de la segunda parte) entre lo público y el mercado. La esfera pública se justifica precisamente por la necesidad de domesticar los poderes fácticos que actúan natural y espontáneamente en el mercado. Por esto, aunque es

posible que instituciones no estatales desempeñen funciones públicas, es imposible que agentes de mercado (estatales o no) lo hagan.

Por consiguiente lo que define lo público no es un agente, sino un régimen. Lo que niega lo público no es el agente privado, es M1-M3. Lo público es, en el mismo sentido en que lo es el mercado, un contexto institucional, es decir, un contexto caracterizado por reglas, expectativas y modos aceptables de acción. Lo que define a este contexto institucional es que en él solo el interés de todos tiene fuerza justificatoria, y el interés de cada uno cuenta en principio igual que el del otro, y por consiguiente los fácticamente poderosos no pueden apelar al hecho bruto de su poder para justificar sus acciones.

Ahora bien, ¿a quién es aplicable este régimen? Lo primero que debe notarse es que estas exigencias son intrínsecas al Estado, lo que quiere decir: el Estado no puede sino actuar sujeto, siempre y en todo caso, a estas exigencias (por eso, lo dicho más arriba sobre la privatización del Estado no es solo una descripción, es una denuncia). Siempre será ilícito que el Estado actúe en beneficio de intereses particulares, siempre será ilícito que avance agendas privadas, siempre será ilícito que cuando su acción sea impugnada responda a la manera del dueño del Jumbo. Hay una conexión intrínseca, cuya negación es el mayor éxito del neoliberalismo, entre el Estado y el Régimen de lo Público. Por consiguiente hay una conexión entre lo público y el Estado. Pero no es una conexión inmediata, y por eso que Televisión Nacional sea estatal no es suficiente para decir que hoy tenemos televisión pública. Es una conexión mediada por un régimen, el régimen que corresponde a lo que el Estado es y que hace probable el desempeño de una función pública, hace probable que a través de él podamos actuar como ciudadanos para decidir sobre nuestra vida en común.

Y entonces, habiendo llegado a este punto, y no antes, podemos decir: el neoliberal que alegaba por «soluciones privadas a problemas públicos» estaba afirmando algo que es correcto: que no hay vinculación directa e inmediata entre el agente (el Estado o un privado) y la función que desempeña (pública o privada)¹⁹⁸. Pero mientras el neoliberal afirmaba que no hay vinculación entre el agente y la función, alegaba también, incoherentemente, que hay vinculación entre el agente y el régimen legal aplicable, por lo que si el sujeto es el privado, el régimen debe ser el del derecho privado (= el mercado) y si es público ha de ser el régimen del Estado (= el derecho administrativo). Para corregir esta incoherencia, el neoliberal luego recomendó sujetar al Estado al régimen del mercado (TVN, BancoEstado). Es contra esta última privatización, la del Estado, que se alzan con razón

198 Sobre esto, en adición a lo que sigue, véase Atria, Larraín et al., *El otro modelo*, 141-157.

quienes reclaman que lo público es lo estatal. Pero ellos creen que para hacerlo necesitan negar el eslogan neoliberal y afirmar lo que este negaba, la conexión inmediata entre el agente y la función. Esta solución, cuando la privatización del Estado ya se ha alcanzado, ya no soluciona nada. La solución es corregir la incoherencia del eslogan neoliberal para que este no niegue lo público, es decir, para que deje de ser neoliberal: es absurdo decir que no hay conexión entre el agente y la función, pero sí la hay entre el agente y el régimen. Lo razonable es decir que la conexión que importa es la que existe entre la función y el régimen. Si la función es pública, el régimen ha de ser el de lo público, con independencia del agente.

Porque el eslogan neoliberal es falso, y falso en sus propios términos. Lo que los neoliberales hicieron no fue crear condiciones para que hubiera «soluciones privadas a problemas públicos» como podría haber sido, por ejemplo, que hubiera participación privada en la provisión de la educación como un derecho social; o como era el sistema universitario hasta 1973, que incluía universidades estatales y universidades particulares reconocidas por el Estado. Lo que hicieron fue transformar los problemas, que dejaron de ser públicos (la provisión de derechos sociales, por ejemplo) y pasaron a ser privados (la distribución de bienes de mercado). Si hemos de tomarnos el eslogan en serio, debemos preguntarnos cómo es posible que haya soluciones privadas a problemas que a pesar de eso siguen siendo públicos. Y como ya habíamos llegado antes a la conclusión de que es correcta la observación neoliberal de que no hay conexión directa e inmediata entre el agente y la función, aunque esa conexión existe mediada por un régimen, podemos decir: es posible que haya soluciones privadas a problemas públicos, pero solo bajo un régimen conforme al cual esos problemas sigan siendo entendidos como problemas públicos. Eso es el Régimen de lo Público.