

EL PÚBLICO Y EL CONTROL SOCIAL

En el terreno político, John Dewey desarrolló y precisó de manera más firme la perspectiva pragmática sobre el control social, en su obra *The public and its problems* (1927). Hasta cierto punto, Dewey rechazaba los debates tradicionales sobre el concepto de estado en forma semejante a como lo hacía Bentley, pero en el primer capítulo de *The public and its problems*, tras haber señalado la inanidad de la polémica entre todas las definiciones de estado que se hallaban en competencia, desarrolló una postura que era distinta al positivismo de Bentley:

Una de las maneras de salir de esta encrucijada es la de consignar toda la cuestión del significado y de la interpretación a la filosofía política, a diferencia de la ciencia política [...] La moraleja está en que hay que echar por la borda todas las doctrinas de esta índole, y apegarse a los hechos que se puedan establecer de manera verificable (Dewey, 1927, p. 6).

No era ésta la senda que deseaba seguir Dewey. Por el contrario, al proseguir, señalaba:

Hay grupos de hombres que constantemente se dedican a atacar y a tratar de cambiar algunas costumbres políticas, en tanto que otros grupos los apoyan y justifican activamente. En consecuencia, es una tentación suponer que podemos apegarnos a lo *de facto*, y que en ciertos aspectos no debemos sacar a relucir lo *de jure*, que es la cuestión de hecho y la de la legitimidad (1927, p. 6).

Para Dewey, al igual que para Weber, el significado revestía importancia en el campo de la acción social. Si en vez de ello se hubiera seguido el reduccionismo positivista, hubiera significado un regreso a esa suposición "mentalista" acerca de la separación entre mente y cuerpo que había dominado el pensamiento del siglo XIX, y contra la que luchó tan vigorosamente la filosofía pragmática. El positivismo era culpable del mismo error que el idealismo, por más que fuese en la dirección contraria:

Puesto que las ideas pertenecen a los seres humanos que poseen un cuerpo, y no hay separación alguna entre las estructuras y procesos de la parte del cuerpo que abriga las ideas y aquella parte que efectúa los actos. Cerebro y músculos trabajan juntos, y el cerebro de los hombres contiene

datos mucho más importantes para la ciencia social que los que se encuentran en su sistema muscular y en sus órganos sensoriales (Dewey, 1927, p. 8).

Tal como Mead lo dejó en claro en su psicología social, el pensamiento es esencialmente un producto *social*, proveniente de la interacción y la comunicación que se hallan engastadas en la organización social. Según Mead, el discurso no se puede retirar por la fuerza del mundo de la acción humana, sin destruir tanto al discurso como a la acción social. Utilizando una terminología más contemporánea, se podría decir que el hecho de emitir palabras —y aun esa emisión silenciosa hacia uno mismo que es el pensamiento— es, de hecho, una forma de *hacer cosas*, o de *ensayar la realización* de éstas. Así, el discurso de la filosofía política acerca del estado no se le puede tratar como a una superestructura superflua o engañosa.

En consecuencia, resulta necesario examinar el habla del estado, y en especial la idea del estado “en calidad de autor”. Dewey efectuaba su crítica por medio de un uso muy cauteloso de la argumentación del individualismo metodológico:

Los seres humanos pueden perder su identidad en una muchedumbre, o en una convención política, o en una sociedad anónima, o en una votación. Pero esto no significa que haya alguna misteriosa agencia colectiva que esté tomando decisiones, sino que unas pocas personas que saben lo que están haciendo se aprovechan de la fuerza en masa para dirigir a la muchedumbre en la dirección que ellos quieren, para ponerse al frente de un aparato político o para manejar los asuntos de una empresa corporativa (1927, p. 18).

La crítica que hace Dewey del estado “en calidad de autor” representa una disección casi literal del movimiento debido al cual se había personificado al estado y, por así decirlo, se le había “autorizado”, desde la época de Maquiavelo. Dewey trataba igualmente de apegarse al individualismo metodológico sin renunciar —ya que, por otro lado, lo recalca— al fundamento *social* de ideas e instituciones, como en el caso del estado:

Los individuos aún efectúan el pensamiento, el proceso de desear y el de proponerse algo, pero *aquello* en lo que piensan son las consecuencias de su comportamiento sobre el de los demás, así como el de los otros sobre

ellos mismos [...] *Aquello* en lo que [el hombre] cree, en lo que tiene esperanzas y a lo que aspira, es el resultado de la asociación y la interacción (Dewey, 1927, pp. 24-25).

Un estado “des-autorizado” ya no es un estado en absoluto. Es, una vez más, un apéndice, esta vez del público. La teoría del público, de Dewey, se basaba en la idea fundamental de que aquellas cuestiones que derivan de transacciones “privadas”, y que traen consecuencias para una tercera persona, pasan a ser, por esta misma razón, *públicas*. “El público consta de todos aquellos que se ven afectados por las consecuencias indirectas de las transacciones, a tal punto que se considera necesario cuidar sistemáticamente esas consecuencias” (Dewey, 1927, pp. 15-16). Y por el contrario, aquellos asuntos que no ejercen efecto alguno sobre terceras personas, permanecen únicamente en el dominio de “lo privado”. En este terreno, el estado es —si acaso es algo— la “suma” del “público”, más aquellos individuos y oficinas que *sirven* al público en cuanto a los asuntos que deben ser regulados:

Quienes se ven afectados indirecta y seriamente, para bien o para mal, constituyen un grupo lo suficientemente distintivo como para exigir que se le reconozca y se le dé un nombre. El nombre que se ha escogido es El Público. A este público se le organiza y se le hace eficaz por medio de representantes, quienes, en la función de guardianes de las costumbres, en la de legisladores, de ejecutivos, de jueces, etc., cuidan de los intereses especiales de aquél mediante métodos cuya intención es la de regular las acciones conjuntas de los individuos y de los grupos. Entonces, y hasta ese punto, la asociación se aúna a la organización política, y nace algo que puede ser un gobierno: el público es un estado político (Dewey, 1927, p. 35).

Y sin embargo, ¿quién habrá de decidir cuáles son las cuestiones que se deban reglamentar? No hay ninguna regla que dé respuesta a esta pregunta, como sí la habría, en cambio, en el caso de las teorías que consideran al estado en su calidad de autor. Según Dewey, el estado está en función de aquello por lo que el público se preocupa *de facto*. Tal preocupación tiene como meta el control. No obstante, quisiera recalcar que para Dewey, al igual que para Mead, es preciso que no se confunda el control social con el control público, porque “la distinción entre privado y público [...] no equivale, en ningún sentido, a la distinción entre individual y social, aun cuando supongamos que esta última distinción posee al-

gún significado definido" (Dewey, 1927, p. 13). El proceso del control social, esto es, aquel proceso mediante el cual objetos determinados se colocan ante la atención del individuo, forma parte de todas las transacciones sociales, ya sean éstas públicas o privadas. E igualmente estas transacciones privadas, como por ejemplo los contratos que la teoría legal fundamenta en la ficción del individuo, en realidad son producto de un proceso de control social. Sin embargo, las consecuencias de una transacción contractual pueden afectar a terceras personas y, en consecuencia, pasar a concernir al público. El control social que ejerce el público con objeto de regular las consecuencias de una transacción por sí misma, no es, por consiguiente y propiamente hablando, un control social, sino que es más bien un control público, o un control social a través de la ley.²

Los derechos de carácter privado e individual son, desde esta perspectiva, aquellos que el público reconoce como carentes de consecuencias para él. La demarcación de lo "público" y lo "privado" era un asunto fundamental en la época en que Dewey escribía su obra *The public and its problems*. El formalismo legal, con su concepto de los "derechos absolutos", y más específicamente con su defensa del derecho absoluto a la "propiedad privada", se había instalado con gran fuerza en la "conciencia legal clásica" (Mensch, 1982; Horwitz, 1977, pp. 253-266; Rodotà, 1981; Cohen, 1972). Por la influencia que ejercía dentro de la abogacía, y especialmente en la Suprema Corte, el formalismo legal había logrado resistir el embate conjunto de las legislaturas estatales, los sindicatos, las grandes empresas y los intelectuales progresistas, los cuales pedían que se reconociera el nuevo orden social de los cuerpos colectivos —los sindicatos, las corporaciones, los consumidores, etc.— mientras que la Suprema Corte, en cambio, seguía recalcando los "derechos sagrados del individuo". Esto era particularmente importante en lo tocante a las dos nuevas y grandes realidades del

² Véanse las obras de Roscoe Pound (1942); véase también lo que sigue y, más recientemente, desde una perspectiva conductista, los trabajos de Donald Black (1976 y 1984). Es preciso recalcar la distinción entre control social y control público porque, como veremos, a finales de la década de 1920 muchos autores comenzaron a emplear la expresión "control social" para referirse a un tipo de control público, especialmente en las áreas macrosociales de la economía, la política y el derecho. Esto ocurre aún hoy en día entre quienes abordan las cuestiones en ese nivel. Esta utilización de la expresión "control social" ha oscurecido la toma de conciencia de la importancia microsociedad del significado original de la misma, es decir, del tipo de control social que había conceptualizado Mead.

siglo XX: los sindicatos y su petición del derecho a la negociación colectiva, y las empresas de capital conjunto, con el consiguiente choque de intereses entre los accionistas y los administradores. En ambos campos, la tendencia era hacia el desmembramiento de la teoría legal tradicional que sostenía la protección constitucional y absoluta de la propiedad privada y de la libertad de contrato.

LA "AUTONOMÍA DEL ESTADO" EN EL *NEW DEAL*

En 1938, Francis E. Merrill, en un artículo titulado "The stock exchange and social control" (La bolsa de valores y el control social), escribía lo siguiente:

La bolsa de valores es la institución que más cabalmente simboliza el espíritu del *laissez-faire*. Tradicionalmente, donde en forma más perfecta se ha expresado el mercado competitivo ha sido en las operaciones irrestrictas del especulador con todo tipo de valores o títulos, cuya conducta se aproxima a veces al autointerés calculado del hombre económico [...] Resulta significativo, sin embargo, que aun en esta atmósfera de suprema libertad personal los hombres no se vean libres de restricciones sociales. En el curso de la especulación con dichos títulos u obligaciones, han surgido necesidades bien definidas de control social, que han originado mecanismos de control igualmente claros (Merrill, 1938, p. 560).

A lo que se refería Merrill era a una transformación en la actitud política general, a un cambio en la disposición de ánimo, a un choque conforme a lo que había expresado F. Scott Fitzgerald cuando en 1931 escribió sobre la "enorme sacudida" que "la absoluta confianza" de la era del jazz había experimentado dos años antes, el día del crac de la bolsa de valores (Fitzgerald, 1931). Tal cambio de actitud vino aunado a un cambio dramático en la filosofía pública de la sociedad estadounidense, y a la vez fomentó ese cambio. Hizo posible que, en unos cuantos años, el *vocabulario* de una minoría se convirtiera en hegemónico.

Los acontecimientos históricos de corto plazo son las "sacudidas" que hacen que hombres y mujeres busquen nuevas respuestas, nuevos vocabularios, con objeto de poder organizar mejor sus vidas. Sin embargo, construir nuevos vocabularios no es cosa fácil. Éstos constituyen la labor de aquellos líderes intelectuales que

expresan las "simientes" de las nuevas organizaciones sociales desde dentro del seno de las antiguas. El cambio global que trajo el *New Deal*, por ejemplo, no tendría sentido si lo único que tuviéramos para comprenderlo fuese la "anarquía" del capitalismo, o bien, el "peligro" del socialismo que se manifestó tras la gran quiebra de 1929. Lo cierto, en mi opinión, es que el *New Deal* vino finalmente a ofrecerle morada a medio siglo de historia estadounidense, una historia que se expresó en la cultura pública de la dirigencia del *New Deal*. Un leitmotiv de esta cultura fue la convicción de que el antiguo vocabulario del individualismo económico era incapaz de abarcar las nuevas realidades de la sociedad corporada, una sociedad de sindicatos y empresas de capital conjunto, cuya esencia había que buscar en el dominio de lo *político*. En estas ideas cambiantes, y no en cualquier maniobra astuta por parte del "Gran Autor", el estado, debemos tratar de descubrir el misterio de la "autonomía de lo político" en el *New Deal*.

Adolf A. Berle, Rexford B. Tugwell, Jerome Frank, Felix Frankfurter, así como una minoría de los magistrados de la Suprema Corte, como Louis Brandeis y Benjamin Cardozo (quien en 1932 remplazó al magistrado Holmes), constituían una élite intelectual cuyas ideas y hechos a veces influían en las políticas de Franklin Delano Roosevelt, o las dirigían, o meramente las inspiraban indirectamente. El jurista Adolf A. Berle Jr. y el economista Gardiner C. Means elaboraron la obra intelectual que se puede considerar como la más importante de este período. En su obra seminal *The modern corporation and private property* (1932), Berle y Means sostenían que la separación entre el control por parte de la administración y los propietarios de las empresas privadas, había cambiado profundamente el significado de la propiedad privada bajo el capitalismo y exigía, en consecuencia, una reglamentación pública de las compañías privadas, por el bien de la comunidad.

Como lo señalaba Francesco Galgano en una reconstrucción del debate que hubo tras la publicación del libro de Berle y Means (Galgano, 1976-1977), las críticas levantadas por la tradición ortodoxa marxista, y en forma prominente las que elevaron Paul A. Baran y M. Sweezy (1966), en realidad no fueron capaces de constituir un reto a una de las conclusiones principales de Berle y Means, en el sentido de que la motivación de la ganancia quizá no fuese ya la explicación adecuada del comportamiento del capitalismo moderno:

El saber de manera precisa cuáles son las motivaciones que rigen hoy en día, es un problema que tiene que quedar en calidad de conjetura. Pero es probable que se aprenda más al respecto de ellas estudiando las motivaciones de Alejandro el Grande, quien buscaba nuevos mundos que conquistar, que tomando en consideración los motivos del pequeño comerciante de la época de Adam Smith (Berle y Means, 1932, pp. 307-308).

El carácter original que poseía el análisis de Berle y Means residía en la conclusión a la que llegaban; a saber, que en la sociedad moderna había desaparecido la naturaleza absoluta de la propiedad privada. En el tipo de propiedad que era estratégicamente esencial para la reproducción del sistema capitalista, esto es, en la empresa de capital conjunto, la propiedad se dividía, *de facto*, entre la propiedad "pasiva" de los accionistas, quienes en esencia eran rentistas, y la propiedad "activa" de quienes realmente controlaban la empresa, es decir, los administradores. Según lo que argumentaban Berle y Means, sin embargo, al aceptar esta situación, y al aceptar de hecho su desarrollo en virtud de sus acciones, tanto los propietarios pasivos como los activos habían perdido la legitimidad de sus posturas anteriores. En tanto que los accionistas la habían perdido a causa de su ausentismo, los administradores jamás habían tenido bases que legitimaran su poder, a no ser las de que eran los representantes de los accionistas. Berle y Means argumentaban, en consecuencia, que los administradores gozaban de un poder cuya mejor descripción era la de decir que se trataba de un poder político, en vez de económico. Por ende, la cuestión que había de sacarse a relucir se refería a la naturaleza "pública" de su función, así como a la reglamentación social que exigía esa función pública.

En la argumentación que hacía Dewey en *The public and its problems* se anticipaba ya ese razonamiento:

Con frecuencia oye uno que los socialistas, justificadamente impacientes ante el actual régimen económico, dicen que "la industria se tiene que arrebatar de las manos privadas". Nos damos cuenta de lo que tratan de hacer: que deje de estar reglamentada por el deseo del lucro privado y que funcione para beneficio de los productores y los consumidores, en vez de que se la desvíe para que saquen partido de ella los financieros y los accionistas. Empero, uno quisiera saber si aquellos que tan fácilmente emiten esa opinión se han planteado la pregunta de cuáles son las manos a las que debiera pasar la industria. ¿A las del público? Pero, malhadada-

mente, el público no tiene más manos que las de los seres humanos individuales. *El problema esencial es el de transformar la acción de esas manos, de tal manera que se vean animadas por la consideración hacia los fines sociales.* No existe ninguna magia mediante la cual se pueda lograr este resultado. Las mismas causas que han orillado a los hombres a utilizar el poder político concentrado para ponerlo al servicio de los fines privados, seguirán actuando para inducirlos a emplear el poder económico concentrado en favor de las metas no públicas (Dewey, 1927, pp. 81-82; las cursivas son mías).

Formado en la cultura del capitalismo corporativo y habiéndolo experimentado, Dewey se centró en la importancia de las "manos" que "representan al público". "La magia" a la que Dewey se refería, es la magia de la ley, la ilusión de que a una sociedad se la puede cambiar "por decreto", como hemos visto que parece sugerir la fórmula de "la abolición de la propiedad privada" (véase el capítulo 4 anterior). El asunto determinante no está en la "magia" de una abolición "jurística" de la propiedad privada, sino que radica más bien en el problema práctico y político del control *de facto* del poder que se halla concentrado en la sociedad, ya sea que la legitimación de este poder se base en la retórica de la propiedad privada o en la retórica de alguna ideología comunitaria.

En pasajes similares al que acabo de citar, Dewey llamaba a ~~la~~ ~~acción sobre~~ el hecho de que, tanto en el capitalismo como en el socialismo del siglo XX, el problema principal ha pasado a ser la democracia, es decir, la cuestión del control público del poder común. En este sentido, el asunto de la democracia, tal como planteaba Dewey (al igual que Mead) era una cuestión cuya importancia había exacerbado el socialismo, en vez de haberla superado. La desviación de la atención, que pasaba del estado al control social, significaba, al mismo tiempo, un cambio en el medular "problema del público", desde el socialismo estatal *de jure* al de la democracia *de facto* públicamente controlada.

La argumentación filosófica de Dewey, así como el análisis más específico que hacían Berle y Means en *The modern corporation and private property*, pasaron a ser poderosas motivaciones para el control público, o "social" de la economía. En su calidad de miembro del grupo de asesores especiales de Roosevelt, Adolf Berle no dejó pasar la oportunidad de tratar de poner en práctica las conclusiones de su obra pionera. De hecho, ejerció presión para que se recurriera a la Corporación de Reconstrucción de las Finanzas para el planeamiento de la economía, pensando en los "propósitos so-