

# Ciudadanía y *res publica*

## La emergencia de los derechos republicanos

Luiz Carlos Bresser Pereira

**La esfera económica es un proceso de producción de riqueza y renta; la política, de producción y distribución de poder. Estas esferas son interdependientes.**

**Así como cuando las empresas ejercen poder de monopolio están incluyendo en el mercado un elemento de poder, cuando el Estado asume el papel de distribuidor de la renta, ésta pasa a tener un carácter eminentemente político. En ese momento la *res publica* entra en juego y evitar que sea privatizada es un problema político fundamental de las sociedades civilizadas. El avance de la ciudadanía y de la civilización se ha dado a través de la afirmación de derechos. La introducción de los derechos civiles marcaron el comienzo de los regímenes políticos liberales; la afirmación de los derechos políticos permitió el surgimiento de las democracias liberales; la definición de los derechos sociales, la emergencia de las social-democracias. La afirmación de los derechos republicanos completará ese ciclo histórico de afirmación de la ciudadanía.**

**P**odemos pensar la historia como un proceso civilizatorio a través del cual la humanidad aprende a vivir en sociedad, a resolver sus conflictos y a definir los derechos y obligaciones de sus miembros. O también como un proceso de desarrollo económico a través del cual esa misma humanidad

---

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA: ministro brasileño de Administración Federal y Reforma del Estado.

**Nota:** Agradezco a Denis Rosenfield, Fábio Wanderley Reis, Guillermo O'Donnell y Leticia Schwarz por los comentarios. Mi deuda principal, sin embargo, es con Paulo Modesto, que fue el primero en discutir conmigo las ideas que aquí se exponen. Debo también a él la sugerencia de bibliografía jurídica.

**Nota:** Este trabajo corresponde al Texto para Discusión ENAP N° 15, Escuela Nacional de Administración Pública, Brasilia. Se han omitido por motivos de espacio algunos párrafos de la primera parte. Recibido para su publicación en octubre de 1997 [NE].

**Palabras clave:** ciudadanía, cosa pública, derechos, derecho republicano.

aprende a trabajar conjuntamente, a dividir el trabajo y a localizar recursos, a cooperar en la producción y competir por el producto social. En el primer caso, la resolución de los problemas de acción colectiva pasa por la institucionalización del Estado y la creación del derecho; en el segundo, por la institucionalización de los mercados. En los dos casos, por un proceso de distribución de poder, riqueza y renta entre los participantes, que satisfaga en lo mínimo los principales objetivos políticos de orden, bienestar, libertad y justicia social. Una sociedad será tanto más civilizada cuanto más equilibrada y plenamente se aproxime a esos objetivos.

En este trabajo, me concentraré en el proceso civilizatorio más general, de naturaleza política, a través del cual los hombres y mujeres buscan el orden, la libertad y la justicia social. Para esto, partiendo de la propuesta básica de Marshall, examinaré el desarrollo de la idea de ciudadanía a partir de la afirmación, primero, de los derechos civiles; segundo, de los derechos políticos y tercero, de los derechos sociales. Sin embargo, en la medida en que estos derechos, aunque no hayan sido efectivamente garantizados, ya están de manera considerable bien definidos e incorporados a las constituciones y las leyes de los países civilizados, me concentraré en que, en el último cuarto del siglo xx, un cuarto derecho de ciudadanía –los derechos públicos o, más precisamente, los derechos republicanos– se está delineando y necesita ser mejor definido y en efecto garantizado. Me concentraré en los derechos que tiene todo ciudadano de que el patrimonio público –sea el patrimonio histórico-cultural, sea el patrimonio ambiental, o el patrimonio económico o *res publica* en sentido estricto– sea efectivamente público, es decir, de todos y para todos. E intentaré, en especial en los derechos republicanos, proponer una definición para el derecho a la res publica o a la «cosa pública», entendida en sentido estricto como el conjunto de activos y, fundamentalmente, el flujo de los recursos que controlan el Estado y las entidades públicas no estatales. En un siglo en que esta res publica ha crecido, representando entre un tercio y la mitad de toda la renta de las naciones, la ambición sobre ella tanto de individuos como de grupos aumentó considerablemente y su protección se ha vuelto un imperativo histórico. Este mismo siglo fue también el de la afirmación de la democracia en todo el mundo. Y la democracia implica un desarrollo creciente del concepto de ciudadanía, que se afirma en la medida en que la tensión entre lo privado y lo público, entre los derechos individuales y los colectivos, encuentra soluciones.

### **El Derecho, el Estado y los derechos**

El Derecho por lo general se define como el conjunto de normas dotadas de poder institucionalizado de coerción que regulan la vida social<sup>1</sup>. Otra forma de

---

1. Bobbio (1958, pp. 111-113) enfatiza el carácter institucionalizado de la garantía de la norma jurídica; lo que caracteriza a la norma jurídica es el poder de coerción externo que, desde que se institucionaliza, se distingue de los poderes de tipo mafioso, que también son coercitivos.

entender el Derecho, que para los objetivos de este trabajo es más interesante, es pensarlo como un conjunto de derechos y obligaciones de los ciudadanos y de las personas jurídicas que el Estado reconoce y asegura. En cualquiera de las dos hipótesis, podemos pensar al Derecho como creación del Estado o, al contrario, al Estado como creación del Derecho. Por más paradójico que parezca, las dos afirmaciones son correctas. No hay Derecho sin Estado en las sociedades modernas, ya que no hay norma jurídica si no existe la correspondiente posibilidad de sanción del Estado. Pueden existir normas consuetudinarias, tradicionales, pero no llegan a constituirse en Derecho en el sentido estricto del término. Por eso, se puede afirmar que el Estado —la organización con poder de legislar y tributar a la población de un determinado territorio— crea el Derecho. Pero lo contrario también es verdadero. No es posible hablar de Estado sin Derecho. El Estado se define a partir de la norma constitucional. Un Estado aparece cuando un conjunto de individuos se afirman como ciudadanos al formular y dar vigencia al conjunto de normas que constituyen el Estado. En este sentido, el Derecho crea al Estado.

En realidad, tal como observó Lafer (p. 72), el Estado en el mundo contemporáneo es más un mediador de los conflictos existentes en la sociedad que un ente soberano siempre listo para hacer valer el establecimiento de la ley. En ese sentido, «la unidad del Estado y del Derecho no es un punto de llegada, a la manera en que el contractualismo clásico explica el origen de la sociedad, del Estado y del Derecho en el paradigma del Derecho Natural, ni un presupuesto no problemático de la Dogmática Jurídica, en la línea del positivismo, sino más bien un proceso continuo y abierto».

### **Ciudadanía, Derecho y derechos**

Ciudadano es el miembro del Estado-nación dotado de derechos y capaz de intervenir en la producción del Derecho. Este, a su vez, es el conjunto de los derechos de los ciudadanos y de las personas jurídicas por él instituidas. La ciudadanía se expande y se afirma en la sociedad a medida que los individuos adquieren derechos y amplían su participación en la creación del propio Derecho. Por lo tanto, los derechos están en el centro de las ideas de Derecho, Estado y ciudadanía.

Los derechos que constituyen la ciudadanía son siempre conquistas, resultado de un proceso histórico a través del cual los individuos, grupos y naciones, luchan por adquirirlos y hacerlos valer. Nadie fue más enfático e inteligente al afirmar este hecho que Ihering en 1872 (p. 15): «todo y cualquier derecho, sea el de un pueblo o un individuo, solo se afirma a través de una disposición ininterrumpida hacia la lucha». Bobbio (1992, p. xvi) va en la misma dirección: adoptando una firme posición contra la idea de los derechos naturales, para él los derechos nacen cuando deben y pueden nacer. Son derechos históricos, que surgen de luchas que se dan a lo largo del tiempo, gradualmente, cristalizándose en circunstancias determinadas, vinculados a la defensa de nuevas libertades. De esa forma:

Ciertas demandas nacen cuando surgen determinadas necesidades. Las nuevas necesidades nacen en correspondencia con los cambios de las condiciones sociales, cuando el desarrollo técnico permite satisfacerlas. Hablar de derechos naturales, los fundamentales o inalienables e inviolables, es usar fórmulas del lenguaje persuasivo que pueden tener una función práctica en un documento político para dar más fuerza a la demanda, pero no tienen ningún valor teórico y, por tanto, son completamente irrelevantes en una discusión sobre la teoría del derecho.

La lucha por el derecho y la afirmación de la ciudadanía fue, en un primer momento, una empresa de la burguesía o de las clases medias. En el siglo xx sin embargo se volvió una lucha más amplia en la que los pobres comenzaron a ser no solo ciudadanos formales, con derecho al voto, sino ciudadanos de hecho<sup>2</sup>. Hay dos factores que tienen un papel relevante, de carácter informativo, en este proceso: la educación y la prensa libre. Por otro lado, la ciudadanía es una práctica. Por eso sociólogos y antropólogos subrayan la importancia creciente de los movimientos sociales en la construcción de la ciudadanía a través de la afirmación de los derechos sociales<sup>3</sup>. Esta práctica sin embargo se puede realizar a través de la defensa de los derechos civiles, particularmente de la afirmación del derecho del consumidor. A través de su defensa, el consumidor asume el carácter de ciudadano<sup>4</sup>.

Los derechos históricamente afirmados son asegurados por el Estado a favor del ciudadano y contra algo o alguien; primero surgieron los derechos civiles y políticos: eran derechos contra un Estado autoritario y oligárquico; luego surgieron los derechos sociales: eran los derechos contra los ricos o poderosos; y en fin, tal como intentamos subrayar en este trabajo, están surgiendo los derechos republicanos: son los derechos contra los aprovechadores o privatizadores de la *res publica*<sup>5</sup>.

Según el análisis clásico de Marshall sobre la afirmación histórica de la ciudadanía, primero se definieron los derechos civiles, después los políticos y

2. Llamo la «contradicción de la ciudadanía» al problema político que resulta de la existencia, en Brasil, de un número muy grande de ciudadanos con derecho a voto pero sin conciencia de sus derechos y deberes políticos y sociales; v. Bresser Pereira 1996a.

3. Según observa Ruth Cardoso (p. 90): «La ciudadanía no apareció de la nada, tiene una historia, está referida a un concepto preciso. Ese concepto ya no da cuenta de lo que sucede porque está basado en la idea de que existen derechos individuales y hoy, a través de la lucha de los movimientos sociales, hay un reconocimiento pleno de que existen derechos colectivos»; v. tb. Durham; Dagnino 1994; Silva Telles.

4. Según observa Leticia Schwarz (p. 14), la oposición entre ciudadano y consumidor es falsa. A través de la defensa de sus derechos, en tanto consumidor, la persona se va transformando en ciudadano: «el disparo de salida lo da el conocimiento de los derechos del consumidor, muchas veces de forma totalmente equivocada, los conflictos y negociaciones son la pista y, si la faja de llegada se rompe, muchos sienten su dignidad civil rescatada».

5. Tengo en claro el riesgo de usar las ideas de derechos «contra» el Estado, o contra los criminales o contra los ricos y poderosos. En la perspectiva jurídica clásica, los derechos son postulados «frente» al Estado-administración o Estado-juez; así sucede con los derechos civiles, los derechos sociales y los derechos republicanos. Es el sujeto pasivo de la obligación/condena el que puede variar: otros ciudadanos y el propio poder público, o solo uno y no el otro. Sin embargo, cuando usamos la idea de derechos «contra» queremos destacar al sujeto pasivo de la obligación, sujeto además que de «pasivo» poco tiene si abandonamos la terminología jurídica.

finalmente los sociales. Los dos primeros, conquistados por los ciudadanos y asegurados por el Estado, fueron derechos contra el Estado o, más precisamente, contra un Estado apropiado o privatizado por oligarquías o aristocracias que lo volvían despótico<sup>6</sup>. En el siglo XVIII, los contractualistas y las cortes inglesas definirían los *derechos civiles*, que servirían de base para el liberalismo; en el siglo XIX los demócratas definirían los *derechos políticos*. Ambos establecieron las bases de las democracias liberales del siglo XX. A través de los derechos civiles los ciudadanos conquistaron el derecho a la libertad y a la propiedad, frente a un Estado *antes* opresor o despótico; a través de los derechos políticos conquistaron el derecho de votar y ser elegidos, de participar, por lo tanto, del poder político del Estado frente a un Estado antes oligárquico. Finalmente, en la segunda mitad del siglo XIX los socialistas definirían los derechos sociales que, en la centuria siguiente, fueron incorporados a las constituciones y a las leyes de los países<sup>7</sup>.

El hecho de que los derechos civiles hayan sido establecidos contra el Estado no deja de ser paradójico: ¿cómo el Estado puede asegurar derechos contra sí mismo? Esto se aclara si observamos que cuando se definen nuevos derechos, cambian las relaciones de poder dentro del Estado y de la sociedad ya que nuevos derechos son nuevas pautas de comportamiento entre los individuos que definen el propio Estado. Según la paradoja de Rousseau, el ciudadano, al alienar su libertad al Estado a través de un contrato social, ve garantizada su libertad por la ley del Estado, que expresa la voluntad general soberana<sup>8</sup>. El Estado contra quien se afirmaron esos nuevos derechos era uno en el cual el Gobierno —la elite dirigente del Estado— era «antes» despótico u oligárquico; después de que los derechos se afirmaron, los gobiernos perdieron poder relativo sobre los ciudadanos, el Estado dejó de ser despótico y oligárquico: la ciudadanía había comenzado a construirse<sup>9</sup>.

6. En rigor, los derechos civiles no son solo derechos contra el Estado. Son también de cada ciudadano contra otro ciudadano que le roba o lo agrede. El derecho penal, en tanto derecho público, tiene como función garantizar los derechos civiles de los ciudadanos contra los criminales; o, más ampliamente, sirve para garantizar los derechos de ciudadanos, empresas y del propio Estado contra la acción criminal.

7. Este notable análisis de Marshall ha sido objeto de críticas de los más variados tipos. Tal vez la más significativa sea la que, siguiendo la línea de Offe, ve en la afirmación de los derechos sociales y «en el *welfare state* el carácter de *necesidad funcional* del propio capitalismo ... las prácticas relativas a la política social, en vez de representar algo así como un barniz adicional y, en cierta forma accidental, adquirido por el Estado en un proceso de desarrollo capitalista cuya lógica de mercado les sería ajena, en verdad constituyen un contrapunto 'no mercantil' inherente a esa misma lógica» (Wanderley Reis, p. 7, énfasis en el original). Sin embargo, en el análisis de Marshall no hay carácter «accidental» y que los derechos sociales sean funcionales al capitalismo, como Offe muy bien señaló, no les quita el carácter de conquista ni la cualidad de representar un avance en el proceso democrático. Otra discusión es la relativa pérdida de funcionalidad de esos derechos desde el momento en que el Estado de bienestar entró en crisis.

8. A través del contrato social, que establece las bases para el poder soberano o para el Estado, según Rousseau (p. 244), «cada uno dándose a todos no se da a nadie, y como cada socio tiene el mismo derecho que cede a otro, se gana el equivalente a todo lo que se pierde y más fuerza para conservar lo que ya se tiene».

9. Según observó Ferreira Filho (p. 74): «El Estado de derecho traduce la experiencia inmemorial de que el poder tiende al abuso y que éste sólo se evita o, al menos, se dificulta,

Esta perspectiva, sin embargo, es lógico-deductiva, propia del pensamiento contractualista y hegeliano, según el cual el Estado es el punto culminante de la historia. El contractualismo nació con Hobbes, que era un conservador preocupado por el orden, pasó por Locke que fundó el liberalismo, pasó por Rousseau que fundó en el contrato una teoría radical de la democracia, y terminó en Hegel que hizo la transición entre un abordaje lógico-deductivo y un abordaje histórico del Estado. A pesar del conservadurismo de su fundador, el contractualismo terminó sirviendo de base revolucionaria para el liberalismo y la democracia al fundamentar la legitimidad del príncipe en un contrato libremente pactado por ciudadanos y no en la tradición. Sin embargo, en el momento en que esta concepción del Estado triunfa, con las revoluciones burguesas y el predominio del modo de producción capitalista y de la ideología liberal, renace con Saint Simon y Marx el abordaje histórico, ahora con una connotación revolucionaria de crítica del Estado en tanto instrumento de dominación. Y de hecho, el carácter racional del Estado definido por los contractualistas –que Hegel llevó al paroxismo– es una notable construcción teórica que no impide que los gobiernos, en nombre del Estado, continúen practicando actos autoritarios y en favor de los intereses de una minoría<sup>10</sup>. Por eso la afirmación de los derechos del ciudadano es un problema permanente. Por eso, como vieron los liberales y luego los demócratas modernos, que tienen su origen en el contractualismo, la defensa de la ciudadanía depende de la lucha permanente por la garantía de los derechos civiles y políticos.

Asegurados –por lo menos en teoría– los derechos de los ciudadanos contra el Estado, enseguida surge el problema adicional de asegurarlos también contra los otros ciudadanos: los ricos y/o los poderosos. Los derechos sociales tienen esa naturaleza. Los derechos sociales pueden entenderse, en sentido estricto, como derechos contra otros ciudadanos si pensamos, por ejemplo, en los derechos de los trabajadores en relación con sus empleadores. Pero cuando pensamos en derechos sociales como el derecho a la vida digna, la educación, la cultura, la salud, éstos son derechos de los ciudadanos contra la sociedad civil –en la medida en que ésta es la sociedad organizada, en que los pesos de los diversos poderes económicos y sociales se hacen sentir– y el respectivo Estado que la representa<sup>11</sup>. Si la sociedad dispone de recursos materiales para garantizar estas necesidades, ellas se transforman en derechos, que no pue-

---

cuando el propio Estado obedece la ley y está encuadrado en un estatuto jurídico superior a él». Los derechos civiles establecen las bases para los regímenes liberales, los derechos políticos para el régimen democrático, los derechos sociales, para los regímenes socialdemócratas.

10. En su comentario a la versión preliminar de este trabajo, Rosenfield, que escribió su tesis de doctorado sobre Hegel (1982), hizo una observación que merece ser reproducida: «Hegel jamás identificó al Estado empíricamente existente con la racionalidad. ... El Estado es, para él, la expresión política de la racionalidad bajo la condición de ser la concretización efectiva de la Idea de libertad».

11. Por lo general pensamos la sociedad civil en oposición al Estado. Esto sin embargo sólo tiene sentido cuando el gobierno que ocupa el liderazgo del Estado pierde legitimidad. Normalmente, sociedad civil y Estado caminan juntos: el gobierno representa a la sociedad civil en el Estado.

den ser asegurados si los recursos sociales están excesivamente concentrados en manos de un grupo reducido de capitalistas y de altos burócratas públicos y privados.

Hoy, a fines del siglo xx, está surgiendo un cuarto tipo de derechos: los derechos de los ciudadanos a que el patrimonio público sea efectivamente de todos y para todos. Este trabajo se concentra en el análisis de estos nuevos derechos, que proponemos llamar derechos públicos o ‘derechos republicanos’ –derechos de los ciudadanos contra quienes tratan de apropiarse privadamente de los bienes que son o deben ser de todos– y en lo particular una categoría de esos derechos: el derecho a la *res publica* o al patrimonio económico público<sup>12</sup>. Podríamos decir, desde una perspectiva ahistórica, que estos derechos siempre existieron. En el plano de la historia, sin embargo, estos son derechos que sólo recientemente comenzaron a ganar un contorno definido entre los intereses difusos. Son derechos que cada vez más deberán merecer la atención de filósofos, políticos y juristas.

Antes de examinar con más detenimiento el derecho a la cosa pública es necesario, sin embargo, situar los derechos republicanos entre los demás, no solo desde el punto de vista histórico sino lógico.

### Lo público y lo privado

Habermas (p. 78) observa que el análisis del concepto de ciudadanía hecho por Marshall, definiendo sucesivamente tres derechos –a los que aquí le agregamos un cuarto, los republicanos–, «forma parte de la amplia tendencia que los sociólogos llaman ‘inclusión’. En una sociedad cada vez más diferenciada, un número cada vez mayor de personas adquiere derechos cada vez más inclusivos de acceso a y de participación en, un número creciente de subsistemas...» Pero advierte, fiel a su teoría de la acción comunicativa en la que la democracia desempeña un papel crucial, que se trata de un análisis lineal, que no acentúa el papel central de los derechos políticos en la ciudadanía, colocándolos en el mismo nivel que los demás:

De hecho, solo los derechos de participación política sirven de base para el posicionamiento legal auto-referenciado del ciudadano reflexivo. Libertades negativas y derechos sociales pueden, por el contrario, ser garantizados por una autoridad paternalista. En principio, el Estado constitucional y el Estado de bienestar son posibles sin democracia (p. 504).

En la segunda mitad del siglo xx, derechos civiles, políticos y sociales se unieron bajo el nombre de *derechos del hombre* o *derechos humanos*. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) proclamó una

---

12. Debo a O'Donnell la sugerencia de llamar a estos derechos «republicanos», en vez de públicos. Inicialmente pensé en usar la expresión «derechos públicos», que se distinguiría de la expresión «derecho público» –en oposición a derecho privado–, en la medida en que se usara siempre en plural. Esta expresión, sin embargo, puede llevar a confusiones mientras que la expresión «derechos republicanos» es nueva, permitiendo identificar derechos que también son nuevos.

validez universal y, de este modo, éstos se afirmaron a nivel internacional. Pensados en términos abstractos, derechos humanos y del hombre son sinónimos: abarcan todos los derechos. Pero si pensamos en términos históricos, vemos que la idea de *derechos humanos* aparece con fuerza en los años 70, identificada principalmente con los derechos civiles, como una reacción contra los regímenes autoritarios dominantes en los países en desarrollo. Desde los años 30 el énfasis había recaído en los derechos sociales, pues se imaginaba que los derechos civiles y políticos estaban asegurados, o que eran derechos «formales», producto de una «democracia formal», que sólo se haría real o sustantiva cuando los derechos sociales también estuviesen garantizados. Esta era la posición clásica de la izquierda hasta los años 60. Sin embargo, cuando en los 60 y 70 regímenes autoritarios de derecha asumen el poder en un gran número de países, sobre todo en América Latina, y violan los derechos civiles y políticos, la izquierda está obligada a rever su posición. Frente a la violencia estatal y privada contra los militantes de izquierda, muchos de los cuales pertenecían a la clase media, frente a la tortura y el asesinato, se volvió esencial revalorizar los derechos políticos, expresados en la democracia, y los derechos civiles, ahora ampliados hacia los sectores más pobres de la población<sup>13</sup>.

Enseguida quedó claro para los sectores democráticos de la sociedad que no eran solo los derechos humanos de los opositores políticos los que estaban en juego. También era necesario defender los derechos civiles de los débiles y oprimidos: adolescentes infractores asesinados bárbaramente por escuadrones de la muerte, reos torturados y asesinados por la policía, indios, campesinos sin tierra, jóvenes mujeres pobres arrastradas a la prostitución, negros que sufren discriminación, homosexuales víctimas de todos los abusos<sup>14</sup>. En la defensa de los derechos civiles o más ampliamente de los derechos humanos, tanto de los opositores políticos como de los débiles y oprimidos, la Iglesia Católica desempeñó en América Latina un papel decisivo en los años 70 y 80<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, la sociedad civil organizada, bajo la forma de instituciones públicas no estatales, tuvo un papel cada vez más importante en la defensa de los derechos humanos<sup>16</sup>, en tanto que la prensa asumía un papel cada vez

---

13. Según Jelin y Hershberg (p. 3): «Mientras que era un lugar común distinguir los derechos civiles de los políticos y de los sociales y definir ciudadanía fundamentalmente en términos de derechos sociales, en los años 80 los derechos humanos y civiles básicos ya no podían relegarse a un segundo plano o pensarse como ya garantizados. De hecho, se volvieron el centro del activismo político y de la preocupación intelectual».

14. Según, por ejemplo, el veedor de policía de San Pablo, Benedito Domingos Mariano «la víctima de la tortura en general es hombre, negro, pobre y vive en la periferia (*Folha de Sao Paulo*, 1/1/97).

15. Para Brasil el documento fundamental al respecto es el de la Arquidiócesis de Sao Paulo: *Brasil: Nunca Mais*; v. tb. Pinheiro/Braun.

16. Las instituciones públicas no estatales son impropriamente llamadas ONGs –organizaciones no gubernamentales–, traducción de la denominación norteamericana NGOs (non-governmental organizations); impropriamente porque en la tradición anglosajona, Estado y gobierno se confunden y porque más allá de afirmar que es no estatal es necesario decir que la institución es pública –pertenece a todos, no tiene propietarios individuales o colectivos.

más estratégico en esa materia<sup>17</sup>. Por ello, aunque continuase existiendo un fundamento autoritario en parte importante de la población de esos países —en los que las democracias eran recientes y las estructuras sociales muy heterogéneas<sup>18</sup>— los derechos humanos, en tanto en esencia derechos civiles de los débiles y oprimidos, en tanto derecho en primer lugar a la vida, fueron nuevamente valorizados, al mismo tiempo que se reafirmaban los valores democráticos. Los derechos sociales mantenían su importancia pero ya no se justificaba el énfasis casi exclusivo en ellos, que se originaba o en el presupuesto equivocado de que los derechos civiles ya eran una conquista de todos —cuando lo era sólo de las elites—, o en la visión sesgada según la cual los derechos civiles sólo estarían garantizados cuando los sociales también lo estuviesen<sup>19</sup>.

En el concepto de derechos humanos también existe una especie de unificación de todos los derechos. Sin embargo, aunque los derechos puedan ser considerados concurrentes entre sí y, por tanto, complementarios, también son contradictorios. Los derechos sociales son concurrentes con los civiles en la medida en que, según observa Reis (p. 121), «si la desigualdad social es explícita, el poder se distribuirá de manera desigual, lo que inevitablemente socavará las perspectivas del gozo pleno de los derechos civiles y políticos por todos». En muchos casos, los derechos civiles, políticos y sociales son contradictorios, imponiéndose compensaciones (*trade-off*) entre ellos. Esto es claro si nos detenemos en el carácter individualista y egoísta de los derechos civiles, pues fueron implantados históricamente en los cuadros del individualismo utilitarista del siglo XVIII. Por eso Reis, apoyándose en la distinción hecha por Kelly, enfatiza la diferencia entre derechos civiles y cívicos. En los civiles el elemento dominante es el derecho a la libertad y la propiedad. El ciudadano es ciudadano, según la concepción clásica o liberal de ciudadanía, en la medida en que tiene tales derechos garantizados. Los derechos cívicos tienen la idea de deberes del ciudadano para con la sociedad. El ciudadano es ciudadano en la medida en que, más allá de tener sus derechos egoístas garantizados, asume responsabilidades en relación al interés público, que puede estar en contradicción con sus intereses particulares. Según Reis:

---

17. En este plano, los trabajos de Gilberto Dimenstein, a partir de *A Guerra dos Meninos* (1990) son esenciales. Estos trabajos fueron reunidos y sintetizados en Dimenstein 1996. El prefacio de este libro, escrito por Paulo Sérgio Pinheiro, tiene un título significativo: «El pasado no está muerto: ni es pasado todavía».

18. Este fundamento autoritario se expresa en la falta de rechazo a los actos de violencia contra los derechos humanos de los sectores excluidos o, incluso, en el apoyo que dan a estos actos importantes sectores de la sociedad. Cardia, a partir de una investigación sobre la falta de rechazo a la violencia de la policía y las fuerzas parapoliciales contra los excluidos, ve el problema como un caso de «exclusión moral de grupos considerados al margen de la sociedad», en un contexto de ausencia de poder de los gobernados sobre los gobernantes, de alienación del proceso de producción de leyes, de desconocimiento del significado de los derechos civiles y políticos y de falta de canales de acceso de los grupos excluidos a la protección de la ley.

19. El debate entre los derechos individuales y los sociales, sin embargo, continúa vivo a través de la discusión de las ideas de justicia y de solidaridad. Ver al respecto Cardoso de Oliveira.

La tensión entre las dos dimensiones y entre los valores afirmados en cada una de ellas es tan grande que frecuentemente parecen contradictorias. Si la esfera privada, de mercado, civil, es la esfera de la autonomía, es también la del egoísmo y del particularismo; y si la esfera cívica es donde se realiza la solidaridad, es simultáneamente la esfera de la dependencia (p. 128).

No existen soluciones simples a esta tensión<sup>20</sup>. La convivencia social en las democracias modernas es el resultado de los compromisos necesarios entre esas dos esferas –la de lo privado o civil y la de lo público o cívico–, y entre los cuatro derechos básicos: civiles, políticos, sociales y republicanos<sup>21</sup>. En tanto los derechos civiles son a menudo considerados «negativos», en el sentido de que lo que se quiere, fundamentalmente en relación a éstos, es que la libertad y la propiedad del ciudadano no sean dañadas, en el caso de los derechos políticos y de los derechos sociales es necesaria una acción «positiva» del Estado. El concepto negativo de libertad se vincula a los derechos civiles y al liberalismo mientras que el concepto de libertad positiva está asociada a la democracia en el caso de los derechos políticos, al socialismo en el caso de los derechos sociales y a la ciudadanía plena en el caso de los derechos republicanos. La libertad negativa es una libertad «de», en tanto la positiva es una libertad «para». El ciudadano tiene la libertad negativa de no sufrir restricciones o interferencias en relación a sus deseos legítimos; tiene la libertad positiva para participar del gobierno, compartir la riqueza social y garantizar que lo que fue decidido que sea público, lo sea realmente.

Esta distinción, que en su formulación contemporánea se debe a Berlin, aunque atractiva es, en verdad, relativa<sup>22</sup>. Para garantizar los derechos civiles es también necesaria una acción positiva del Estado, lo que implica inclusive costos administrativos: al fin de cuentas, todo el aparato clásico del Estado –Poder Legislativo, Judicial, Policía, Fuerzas Armadas– existe para garantizar positivamente los derechos civiles de la misma forma en que el aparato social del Estado, expresado en los ministerios de Educación, de Salud, de Cultura, etc., más allá del Poder Judicial y del Legislativo, existe para

---

20. Mientras los socialdemócratas intentan ampliar la esfera pública, los liberales señalan los riesgos que eso implica. Según observa Da Fonseca (p. 126) «la tensión entre moralidad cívica y personal –entre las normas sociales de convivencia pacífica y los deseos y valores de cada individuo– es un rasgo permanente de la existencia humana. ... Existen serios límites y riesgos asociados al predominio excesivo de la autoridad política y de la moralidad cívica en detrimento de la moralidad personal».

21. La expresión derechos cívicos podría pensarse como una denominación alternativa a derechos republicanos, aunque Kelly y Reis la usan en un contexto diferente, para subrayar la importancia, para el concepto de ciudadanía, de la preocupación de cada ciudadano en el interés público, preocupación que no está clara –si no está negada– cuando el pensador liberal se refiere a los derechos civiles. En los derechos republicanos, como en los cívicos, aunque el ciudadano esté defendiendo su derecho, tiene necesariamente que estar preocupado por el interés público.

22. Berlin escribió su ensayo sobre los dos conceptos de libertad en 1958, en el auge del conflicto ideológico entre liberales y marxistas. Aunque sabiendo que los *trade offs* entre los dos tipos de libertad son necesarios, como representante del liberalismo, elogió la libertad negativa y enfatizó radicalmente los riesgos de la libertad positiva que, «en ciertos momentos no es otra cosa que un hábil disfraz para la más brutal tiranía» (p. 131).

garantizar los derechos sociales<sup>23</sup>. Tal vez más significativo sea el hecho de que, mientras los derechos civiles son derechos individuales, pues protegen a cada individuo, y son egoístas pues el individuo puede querer la defensa exclusiva de sus intereses, los derechos republicanos son derechos colectivos, pues protegen a la colectividad, que sería capaz también de actuar colectiva y solidariamente en función del interés común o público. Si pensamos en una escala que va de lo privado a lo público, del interés individual al colectivo, tendríamos los derechos políticos y los sociales entre los derechos civiles y los republicanos. Todos son fundamentales, no existe una jerarquía entre ellos sino que la tensión entre lo civil y lo cívico, entre el ciudadano que protege sus intereses y el ciudadano que protege los intereses generales, es permanente.

Esa distinción entre derechos individuales y colectivos es, naturalmente, relativa ya que los intereses individuales sólo pueden garantizarse dentro de una sociedad en que la acción colectiva exista, construya al Estado y a las instituciones liberales y democráticas y así garantice esos derechos; mientras que los derechos colectivos, cuya defensa exige la acción colectiva, solidaria con los perjudicados, son también derechos de cada ciudadano individual.

Es difícil, si no imposible, pensar en la ciudadanía a partir sólo de los derechos civiles y del concepto de libertad negativa, como quieren los liberales radicales modernos, los neoliberales. Nuestra premisa es que la democracia es un régimen político históricamente en construcción que se va perfeccionando si se afirman los cuatro derechos de ciudadanía, y en la medida en que los políticos son responsables frente a los electores. La democracia no es solo un ideal, un concepto abstracto. Es una realidad política, histórica. Los filósofos griegos preferían la monarquía y la aristocracia a la democracia aunque supiesen que la corrupción de la primera era la tiranía y de la segunda, la oligarquía, porque veían a la democracia como por sobre todo inestable. La democracia sólo se volvió dominante a partir del momento en que el desarrollo económico y social hizo que ese tipo de régimen fuera más estable que los regímenes autoritarios de carácter monárquico o aristocrático. En la idea de democracia, desde que fue concebida en Grecia, existe siempre la idea de interés público. Según observa Abranches:

En la política clásica griega, tanto el *demos* como la *polis* tenían un significado colectivo y estaban organizados políticamente. El gobierno y el Estado descansaban en el hecho más abarcador de la ciudadanía. La *politeia* representaba la unidad de los ciudadanos, no solo la suma de los individuos –que es la noción (liberal) de sociedad civil– sino una comunidad viva (p. 7).

Para el ciudadano griego la política entendida como interés público era el bien mayor. Ciudadano era aquel que participaba de la *polis*. Era esta participación plena, esta prioridad de lo público sobre lo privado, de lo colectivo sobre lo individual, lo que definía la concepción de ciudadanía entre los griegos. La

---

23. Para una crítica de la teoría que clasifica los derechos según involucren prestaciones positivas o negativas, v. Alves.

idea de ciudadanía desarrollada en la Grecia antigua sólo resurgiría, aunque parcialmente, en el siglo XVIII con la afirmación de los derechos civiles y del liberalismo. El modelo liberal de sociedad, sin embargo, se distancia del modelo griego. Está basado en tres postulados: uno filosófico –la concepción abstracta y absoluta del individuo racional, volcado hacia sus intereses, como centro de todo–; uno político –la legitimación del Estado y de su poder a partir de un contrato social libremente aceptado por los individuos-ciudadanos, estableciéndose, en consecuencia, una rígida separación entre la esfera pública y la privada–; y uno económico –en el plano de la producción y distribución de la renta, ya que el Estado garantiza el funcionamiento de los mercados y si cada uno defiende su propio interés, el interés general quedará garantizado de manera automática.

Este modelo, que permitió la afirmación de los derechos civiles de libertad y propiedad para la clase burguesa entonces emergente, aunque pudiese considerarse como un retroceso en relación con el ideal griego, representó un gran avance frente a los sistemas aristocráticos y autoritarios. A partir del siglo XIX, sin embargo, pasó a ser sistemáticamente cuestionado, primero por los demócratas, a través de la afirmación de los derechos políticos y, enseguida, por los socialistas, con la lucha por los derechos sociales. De esta forma, pese a que el liberalismo se identificó al comienzo con la burguesía, la ideología socialista, aunque pretendiese expresar los intereses del «proletariado», al final tradujo los intereses y la visión de mundo de la clase burocrática emergente desde la segunda mitad del siglo XIX<sup>24</sup>. Y entonces tendió, en cierto momento, a negar todos los valores liberales estableciendo una oposición radical entre socialismo y liberalismo.

El socialismo radical, no solo el de carácter marxista sino el de naturaleza burocrática y autoritaria, sólo fue dominante en los países en que los partidos comunistas tomaron el poder político. Pero una versión moderada, socialdemócrata, dominó entre los años 30 y 60 el mundo capitalista, en los cuadros del Estado de bienestar o Estado social, permitiendo el avance de los derechos sociales en combinación con los derechos civiles y políticos.

Los liberales, que estaban a la defensiva en esta última fase, retomaron la iniciativa en los años 70 cuando el Estado social –en sus tres versiones, el Estado de bienestar, el Estado desarrollista y el Estado comunista– entró finalmente en crisis<sup>25</sup>. Ese nuevo liberalismo –o neoliberalismo– tiene una

---

24. Investigué extensamente el problema de la emergencia de la clase burocrática (o de la tecnoburocracia, o de la nueva clase media o de la clase media asalariada –expresiones sinónimas– en Bresser Pereira 1981.

25. El liberalismo moderado y democrático, que dialoga y critica la perspectiva socialdemócrata de Bobbio y Habermas, estará representado, entre otros, por Dahrendorf y Aron. Aunque polémicos, estos autores conducen a una perspectiva social-liberal. El neoliberalismo tendrá como exponentes a Hayek, Friedman, Olson, Buchanan, Lucas. En Brasil José Guilherme Merquior fue, tal vez, el exponente más representativo del liberalismo moderado, social-liberal. Para una amplia y actualizada reseña del pensamiento liberal, v. Merquior 1991.

inspiración más económica que política, parte del individualismo metodológico y de una desconfianza radical en la posibilidad de la acción colectiva (Olson). En los términos de la teoría de la elección racional, que entonces prospera, el individuo racional es un ser estrictamente egoísta preocupado sólo por sus intereses personales. En el campo de la teoría política, por ejemplo, toda la literatura está basada en el presupuesto de que lo político se activa por la búsqueda de rentas o por la voluntad de ser reelecto, haciendo *trade offs* entre estos dos objetivos. La idea de que éste es el mal político y de que existe un segundo tipo de político que se mueve por la voluntad de ser reelegido pero también por el interés público, haciendo *trade offs* entre ellos, es ajena al nuevo conservadurismo neoliberal que entonces se afirma<sup>26</sup>.

Contradictoria y significativamente, sin embargo es en los cuadros de ese neoconservadurismo —a pesar de él, y en parte gracias a él— que la idea de los derechos republicanos y, en específico, el derecho a la *res publica* se va a afirmar. La visión negativa de la naturaleza humana llevará a la convicción de la inestabilidad del *rent-seeking* (búsqueda de rentas extra mercado a través del control del Estado); el Estado será siempre objeto de apropiación privada. Por otro lado, la desconfianza correlativa en la posibilidad de acción colectiva de grandes grupos conducirá a la certeza de que el Estado no tendrá capacidad de oponerse al *rent-seeking* y a la propuesta del Estado mínimo. Pero la tesis del Estado mínimo es sólo una visión irreal, meramente lógico-deductiva de cómo debe ser la política. No corresponde a la realidad del capitalismo contemporáneo, no responde a las necesidades efectivas de la sociedad, sean deducidas o avaladas por la empiria. En el Reino Unido, por ejemplo, 18 años de gobierno conservador, que adoptó el ideario neoliberal, trajeron reformas importantes pero no permitieron la reducción del Estado en sentido estricto: la carga tributaria en relación al PIB siguió siendo casi la misma después del periodo<sup>27</sup>. Pero al mismo tiempo que se volvía clara la inviabilidad de la reducción del Estado al mínimo, quedaba claro también que estaba siendo amenazado, que las actividades de *rent-seeking* distorsionaban la acción estatal, eran ineficientes e injustas. Ante eso, la crítica de los neoliberales fue extremadamente importante, sumándose a la de la nueva izquierda que, desvinculándose cada vez más de la burocracia, hacía la crítica de la privatización del Estado no solo por parte de los capitalistas sino también de la clase media y en particular por la burocracia estatal.

---

26. Con estas afirmaciones no estoy disminuyendo la importancia de la escuela de la elección racional ni reduciéndola a una perspectiva liberal o neoliberal. Existen científicos políticos socialdemócratas, como Przeworski, que han utilizado el instrumental de la elección racional de forma creativa y políticamente progresista. Por otro lado, según dejaré en claro enseguida, la contribución de los intelectuales conservadores ligados a la escuela de la elección racional para la emergencia de los derechos republicanos es fundamental.

27. Hubo una disminución del tamaño del Estado si consideramos el Estado en sentido amplio, incorporando las empresas estatales. En rigor, no constituyen el Estado, cuyo tamaño debe ser medido principalmente por la carga tributaria o por el gasto público en relación a la producción.

Con la definición de los derechos republicanos en este último cuarto del siglo xx, la visión de la ciudadanía ligada a la idea de interés público y de valores cívicos, amenazada por la visión neoliberal, finalmente obtuvo nuevas fuerzas. Ya ha quedado claro que la ciudadanía sólo se afirma cuando los ciudadanos tienen conciencia del interés público. Cuando el ciudadano lucha por sus derechos civiles, políticos y sociales, lo hace como miembro de una sociedad cuyos intereses colectivos él sabe que están por encima de sus intereses particulares. En el individualismo clásico, liberal, cada uno está interesado en sus propios intereses, pero no de una forma egoísta y ciega como pretende el neoconservadurismo contemporáneo. El individualismo liberal de Locke, Tocqueville o Mill es un individualismo ilustrado que, sin duda, cuenta con el mercado y la competencia para asegurar el interés general, pero que cuenta también con el espíritu público de cada ciudadano.

La idea de una ciudadanía plena se completa cuando agregamos a los derechos civiles, políticos y sociales los derechos republicanos. En ese momento, el ciudadano está obligado a pensar en el interés público directa y explícitamente. Sólo así habrá condiciones para defender el patrimonio público en general—cultural, ambiental y económico. Es entonces cuando surge la indignación cívica contra las violencias que sufre la *res publica*. Indignación que Rosenfield (1992, p. 13) expresó en Brasil cuando, frente a la ola de corrupción que asolaba al país en el gobierno de Collor, afirmó:

Lo público se ha puesto en cuestión. Se trata de un proceso de cartelización de la política, reducida a un mero juego de fuerzas, donde los vencedores son aquellos que se apropian, a expensas de los otros, de la mayor parte del «botín», figura a la que se vio reducida la «cosa pública». Su expresión es la lucha corporativa entre los que detentan la fuerza. ... Así, las demandas corporativas, provenientes tanto de los sectores más ricos de la sociedad como de los sindicatos de empleados o de obreros, terminan prevaleciendo sobre el interés colectivo.<sup>28</sup>

Derecha e izquierda, liberales y socialdemócratas se han expresado a lo largo del tiempo sobre el concepto de ciudadanía y sobre el énfasis que deben tener los derechos civiles o los sociales. En verdad, ese debate tiene poco sentido cuando queda claro que los derechos civiles también son derechos humanos fundamentales de los más pobres, y que sin los derechos sociales no hay posibilidad de un sistema capitalista eficiente y de un gobierno legítimo. Por otro lado, también es claro que sin los derechos políticos no existe garantía democrática de que esos derechos se asegurarán de manera estable, y que sin los derechos republicanos garantizados no hay seguridad de que el Estado pueda realizar las tareas que le son inherentes. En verdad, los enemigos de los derechos de ciudadanía no son los liberales ni los socialistas sino los autoritarios, los patrimonialistas, los corporativistas y los corruptos<sup>29</sup>.

---

28. En términos más generales, Rosenfield (1996, p. 40) sostiene que el Estado sólo se realiza plenamente «por intermedio de la discusión, que se ubica en el espacio público». El problema democrático fundamental es así «rescatar la función del Estado en su sentido público, es decir, que no se vuelva rehén de sus propias corporaciones y responda por la colectividad.»

29. En estos términos, la propuesta de distinguir un abordaje liberal de un abordaje histórico

## Los derechos republicanos y los intereses difusos

La emergencia de los derechos republicanos está relacionada con el proceso de democratización que se hizo dominante en todo el mundo. La democracia se transformó «en un valor universal» (Coutinho), exigiendo del ciudadano una creciente preocupación por los temas públicos. Por ello, al mismo tiempo que la lucha por los derechos humanos ganaba nueva dimensión en esta segunda mitad del siglo xx, surgía una profusión de nuevos derechos. La ONU, que patrocinó la Declaración Universal de los Derechos Humanos empezó a hablar de «derechos de tercera generación», que incluían derechos a la solidaridad, a la paz, al desarrollo económico<sup>30</sup>. Pero según observó Bobbio (1992, p. xiv), esos derechos «constituyen una categoría todavía muy heterogénea y vaga». Son más aspiraciones que derechos.

Entre los intereses de tercera generación, algunos nuevos derechos van ganando especificidad pues presentan la posibilidad de ser afirmados, transformados en ley. Son los intereses difusos o, más específicamente, los que llamaremos 'derechos republicanos'. Entendemos a éstos como los derechos que cada ciudadano tiene de que los bienes públicos –los bienes que son de todos y para todos– se mantengan como públicos, no sean apropiados por individuos o grupos de interés. De la misma forma que el ciudadano tiene derecho a la libertad y a la propiedad (derechos civiles), a votar y a ser votado (derechos políticos), a la educación, a la salud y a la cultura (derechos sociales), tiene el derecho de que el patrimonio del Estado –tanto el constituido por el ambiental como por el cultural, como por la *res publica*– continúe siendo un patrimonio al servicio de todos en vez de pasar a manos de grupos patrimonialistas o corporativistas que actúan dentro de la sociedad como francotiradores.

La amenaza a los derechos republicanos se origina en la perspectiva patrimonialista del Estado –que confunde el patrimonio público con el del individuo o de su familia– o en la perspectiva corporativista, que confunde el patrimonio del Estado con el de los grupos de intereses corporativamente organizados. Patrimonialistas y corporativistas son francotiradores, individuos que, contando con que la mayoría no haga lo mismo, no dudan –individualmente en el caso del patrimonialismo, colectivamente en el caso del corporativismo– en privatizar el Estado, en apropiárselo. El criminal, el violador de derechos, es siempre un francotirador. Conoce las leyes que organizan la vida social, sabe que si todos las transgredieran perderían eficacia y se generalizaría el desorden, pero como la mayoría obedece las leyes, él sabe que existe espacio para su acción dañina o criminal.

---

en el concepto de ciudadanía tiene poco sentido (Wiener). Metodológicamente podemos preferir el método lógico-deductivo o el método histórico-inductivo, pero de ahí no se sigue que un concepto ideológico de ciudadanía sea de gran ayuda.

30. Los derechos de primera generación serían los civiles y los políticos, y los de segunda, los derechos sociales.

Podemos pensar en tres derechos republicanos fundamentales: el derecho al patrimonio ambiental, el derecho al patrimonio histórico-cultural, y el derecho al patrimonio económico público, o sea, a la *res publica* en sentido estricto o «cosa pública». El patrimonio económico público es básicamente patrimonio estatal, aunque cada día crezca la importancia de la *res publica* no estatal. En los tres casos hablamos de bienes públicos porque son o deben ser de todos y para todos. En la medida en que son bienes de todos y para todos tienden a ser mal defendidos y por eso están permanentemente amenazados.

La amenaza al patrimonio ambiental y al patrimonio cultural es, ante todo, la amenaza contra ellos mismos. En el caso de la *res publica*, constituida en principio por la renta del Estado que se obtiene a través de impuestos, el problema es el de su apropiación privada. La diferencia entre la amenaza a los bienes privados y a los bienes públicos está en el hecho de que el propietario del bien privado es un individuo permanentemente atento, listo para defender su propiedad mientras que el titular del bien público es la sociedad, la nación, el conjunto de los ciudadanos organizados de manera colectiva en el propio Estado. Sabemos que son limitadas las posibilidades de acción colectiva.

Los derechos republicanos son por lo general derechos colectivos o plurindividuales en la medida en que sus titulares son fundamentalmente grupos de personas, pero forman parte del derecho de cada ciudadano. Su surgimiento constituye una señal de avance de la ciudadanía. En la teoría del Derecho no se habla, casi siempre, de derechos republicanos sino de intereses difusos. Según observa Antunes (pp. 21-22), la emergencia de estos intereses es una consecuencia inevitable de la madurez cívica del ciudadano en un momento histórico en que el Estado aún no dio cobertura normativa adecuada a una vasta área de intereses. En ese sentido, afirma Antunes, los «intereses difusos son *intereses públicos latentes*, eventualmente fragmentados». No es fácil definirlos: «de modo general, la figura del interés difuso puede aplicarse a muchos derechos sociales y culturales y a muchas normas programáticas de nuestra constitución». De esta forma, los intereses difusos o los derechos republicanos asumen un carácter tan amplio que acaban vaciándose de contenido.

Los derechos republicanos están mal definidos y peor defendidos. Por eso los juristas, por prudencia, hablan de intereses y no de derechos y los califican como «difusos». Hablan también de intereses o derechos «colectivos». Son derechos colectivos cuando la titularidad se expresa colectivamente, como derecho de una clase o categoría de sujetos<sup>31</sup>. Pero los derechos republicanos son

---

31. Antunes incluye entre los intereses difusos los derechos del consumidor. Este es un derecho que puede ser colectivo en la medida en que su titular generalmente es un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí. Pero no es un derecho republicano. Es un derecho civil, es un derecho subordinado al derecho a la propiedad. El derecho del consumidor, aunque pueda ser visto como colectivo, es en el fondo un derecho privado: expresa el derecho del comprador de bienes de consumo a no ser engañado en su compra.

un derecho subjetivo individual en tanto los ciudadanos son detentores de ellos. Los juristas también hablan de «derechos republicanos subjetivos» para designar de forma amplia todos los derechos de los individuos frente al Estado: derechos que obligan al Estado a no hacer –no atentar contra la libertad principalmente– o hacer –en particular los derechos sociales garantizados por el Estado. Los derechos republicanos podrían ser incluidos en esa categoría, pero al definirlos estaríamos ampliando demasiado el concepto e invirtiendo al final su significado. Cuando nos referimos a derechos republicanos no nos interesan los derechos de los ciudadanos contra el Estado –esos son los derechos civiles– sino los derechos de los ciudadanos reunidos en el Estado contra los individuos y grupos que quieren apropiarse del patrimonio público.

Aunque basados en principios morales generales si no universales, los derechos surgen para dar respuesta a problemas concretos de una determinada sociedad cuando ésta se convence de que tiene condiciones mínimas para resolverlos. La defensa sistemática del patrimonio histórico-cultural de las naciones es una conquista de la primera mitad de este siglo. La conciencia de la existencia de los derechos sobre el patrimonio histórico-cultural ha ganado fuerza paulatinamente pero en ningún momento asumió carácter dramático o de emergencia. Los derechos al patrimonio ambiental surgieron como consecuencia de la gran amenaza que la industrialización estaba siendo para el medio ambiente; se reconocieron internacionalmente después de la Conferencia de la ONU en Estocolmo en 1972. A partir de ahí, la defensa del medio ambiente, que era el objeto de lucha de los grupos «verdes» radicales, de izquierda, pasó a ser una preocupación general.

La defensa de la *res publica* ya está presente de muchas maneras en todo el derecho público, en especial en el penal, donde se prevén penas para quien se apodere del patrimonio público de forma corrupta o ilegal, y en el derecho administrativo donde se afirma la prioridad del interés público y el interés de proteger al Estado contra la subordinación a intereses privados<sup>32</sup>. Los derechos republicanos en general y el derecho a la *res publica* en particular, sin embargo, sólo obtuvieron la dimensión que los identifica como un derecho aparte, distinto de los demás, en este último cuarto del siglo xx. La causa más general de esa nueva preocupación por la cosa pública radica en el enorme crecimiento del Estado durante este siglo, con la protección del patrimonio ambiental de los efectos dañinos que la industrialización le causa.

Entiendo aquí la *res publica* no como un régimen político ni como espacio público ni como bien común, mucho menos como espacio estatal sino como

---

32. En rigor, en el derecho administrativo, es posible distinguir el interés público del interés del Estado. Es lo que hace Bandeira de Mello cuando diferencia el interés público primario del Estado, que se identifica con el interés público propiamente dicho, del interés secundario, que puede ser un mero interés de la institución estatal en conflicto con el interés público. En el plano del ser –no en el del deber ser– esa distinción define todo el sentido.

patrimonio económico público, de todos y para todos<sup>33</sup>. En tanto régimen político, la República es el sistema de poder político legitimado por el pueblo y ejercido en su interés<sup>34</sup>. El concepto de derechos republicanos deriva antes del concepto de *res publica* que del de 'república', aunque ambos estén íntimamente relacionados. Hoy, república se confunde con democracia; en el pasado, cuando aún no habían surgido las monarquías parlamentarias, se oponía a la monarquía o al principado pudiendo, según Maquiavelo, asumir la forma tanto de una república democrática como aristocrática. En rigor, según observó Vico, la república al principio no tiene nada de democrática, nace aristocrática: fue la primera forma civil de gobierno, originándose de la reacción de las familias aristocráticas contra la revuelta de los siervos<sup>35</sup>.

En tanto concepto más general de espacio público, la *res publica* o 'lo público' incluye todo lo que es público, que es del pueblo, de todos y para todos, que es manifiesto y por lo tanto dotado de publicidad, que está garantizado o afirmado a través del derecho público<sup>36</sup>. En tanto consustanciación del bien común o del interés público, la *res publica* asume un carácter valorativo. Los ciudadanos serán tanto más ciudadanos cuanto menos sean meros espectadores y mayores sean sus compromisos con el bien común o con el interés público<sup>37</sup>. Estas tres acepciones de la cosa pública son fundamentales. En verdad, es imposible defender la cosa pública si no existe la república y si los ciudadanos no tienen bien en claro la noción de espacio público y de bien común o de interés público.

La identificación de la *res publica* con el Estado o de lo público con lo estatal es inaceptable por limitativa y, en última instancia, por engañosa. Existe un patrimonio y un espacio que es público pero no estatal. Y todo lo que es estatal sólo es público en términos de *deber ser*. En términos de ser, como enfatizamos en este trabajo, la propiedad estatal es, con frecuencia, apropiada privadamente.

En tanto patrimonio económico público, la *res publica* está constituida por el conjunto de activos públicos y sobre todo por el flujo de recursos públicos que el Estado y las organizaciones públicas no estatales realizan periódicamente.

33. Según observa Canotilho (p. 492) «en un sentido antiguo y amplio, la República significaba «cosa pública» –es éste el sentido que le dan, por ejemplo, Bodin y Kant. En esta perspectiva, la República o cosa pública se identifica con «lo público», el espacio público, que incluye el régimen republicano y el patrimonio público.

34. Según la definición de Ataliba (p. IX), «República es el régimen político en el que los que ejercen las funciones políticas (ejecutivas y legislativas) representan al pueblo y deciden en su nombre, haciéndolo con responsabilidad, electivamente, mediante mandatos renovables periódicamente». Para una reseña del concepto de República en la filosofía política clásica y en el pensamiento jurídico brasileiro, v. Antunes Rocha.

35. Esta observación sobre el pensamiento de Vico se encuentra en Bobbio 1976, p. 124.

36. Ver el análisis de Smend sobre el problema de lo público y de la cosa pública.

37. Según Ribeiro (p. 34) «cuanto más los ciudadanos sean reducidos a público, a espectadores de las decisiones políticas, menor será el carácter público de las políticas adoptadas, menor su compromiso con el bien común, con la *res publica* que dio nombre al régimen republicano».

Ese flujo de recursos tiene una importancia fundamental porque es muy grande y muy vulnerable, mucho más sujeto a apropiación privada que el conjunto de activos públicos. A medida que en este siglo fueron creciendo de forma extraordinaria el Estado y las instituciones públicas no estatales, a medida que la carga tributaria del Estado y las rentas y contribuciones voluntarias de las entidades públicas sin fines de lucro aumentaron, o sea, a medida que crecía el patrimonio público, crecía la ambición de los grupos de interés y se volvía imperativa su protección<sup>38</sup>.

La preocupación por proteger la res publica sólo llegó a ser dominante en la segunda mitad del siglo xx. No por casualidad en los años 70 un cientista político progresista brasileño (Martins) por primera vez escribió sobre el fenómeno de la «privatización del Estado», es decir, el uso del Estado para satisfacer intereses de grupo; a la vez que una economista conservadora estadounidense (Krueger), en un texto que abrió nuevos caminos para la teoría económica, definió el proceso del *rent-seeking*. Ambos se referían al mismo problema: percibían que era necesario proteger la *res publica* contra el aprovechamiento de individuos y de grupos poderosos.

A medida que la protección de los derechos republicanos comenzó a ser un tema dominante en todo el mundo, fue quedando cada vez más claro que era necesario «refundar la República», que la reforma del Estado se convirtiera, por su propia crisis, en una nueva prioridad, que la democracia y la administración pública burocrática –las dos instituciones creadas para proteger el patrimonio público– tenían que cambiar: la democracia debía ser transformada para ser más participativa o más directa, y la administración pública burocrática debía ser sustituida por una administración pública gerencial. En este proceso refundacional una cosa parecía cierta: la protección de los derechos republicanos y en particular el derecho a la cosa pública era una tarea esencial. Sin embargo, para protegerlos, especialmente el derecho a la *res publica* en el que vamos a concentrarnos de aquí en adelante, es necesario establecer una conceptualización más clara de qué es ese nuevo derecho que está surgiendo en la historia.

## **Derecho a la cosa pública**

Sólo es posible definir con claridad el derecho a la *res publica* si tenemos una noción clara del interés público. Esto no es esencial cuando estamos frente a ataques obvios a la cosa pública como la corrupción o el nepotismo. Podríamos

---

38. No existe una estimación de este flujo de recursos si incluimos las rentas de las entidades públicas no estatales. Si tomamos, por el contrario, sólo la carga tributaria sabemos que ésta, en los países desarrollados, aumentó de cerca del 5 al 10% a comienzos del siglo XX, de 30 a 50% del PIB actualmente. En rigor, se debería incluir en el concepto de *res publica* el conjunto de renuncias fiscales del Estado en beneficio de determinados grupos. Se trata de una cosa pública potencial, cuya inclusión en la *res publica* se justifica en la medida en que la renta que el Estado deja de percibir no beneficia a toda la sociedad ni supone una reducción general de impuestos sino un beneficio a determinados grupos.

llamar derechos «clásicos» a la *res publica* a los derechos del ciudadano contra la corrupción en las compras públicas, contra la evasión de impuestos y contra el nepotismo. El derecho contra la corrupción en las compras públicas está previsto en el derecho penal. Se intenta evitar el nepotismo a través de instituciones del derecho administrativo, fundamentalmente el concurso público para la admisión de empleados.

Existen, sin embargo, otras violencias tanto o más graves contra el derecho a la *res publica* que no son tan obvias o clásicas. Todas están relacionadas con políticas de Estado que pretenden ser políticas públicas pero que en verdad atienden intereses particulares e indefendibles.

En este caso tenemos, en primer lugar, las políticas económicas o «políticas industriales» que, sin una justificación económica basada en el interés general, protegen indebida y excesivamente a determinadas empresas o individuos beneficiándolos con subsidios, exenciones fiscales o barreras contra la competencia. Aunque sea difícil distinguir las transferencias legítimas de las ilegítimas, en Brasil tuvimos abusos evidentes, casos límite, como los préstamos sin corrección monetaria o con corrección monetaria limitada en épocas de alta inflación, o los subsidios frecuentes a empresarios del azúcar en el Nordeste cuando esta actividad es antieconómica en la región, entre otros.

En segundo lugar tenemos las políticas pretendidamente sociales pero que protegen de manera indebida a individuos o grupos, en especial miembros de la clase media, que tienen un gran poder electoral. Casos límite de ese tipo de violencia, por ejemplo, fueron las ventajas que se concedieron a los beneficiarios del Sistema Financiero de Vivienda a fines de los años 80 y las ventajas de que gozan los pensionistas de los capitales ocultos de las empresas estatales; en los dos casos los perjuicios al tesoro estatal fueron enormes.

En tercer lugar, tenemos las políticas administrativas que protegen indebida y desequilibradamente o a todos los funcionarios públicos o a determinados grupos, impidiendo que se obtenga de ellos el trabajo necesario y remunerándolos de forma desproporcionada a su contribución al Estado. La rígida estabilidad garantizada a los servidores públicos por la Constitución de 1988 y los profundos desajustes existentes en sus remuneraciones son ejemplos de ese tipo de violencia contra el derecho a la *res publica*. Otra forma de violencia a los derechos republicanos son las políticas previsionales para empleados públicos que les garantizan los privilegios de una jubilación integral y precoz, totalmente desvinculada de las contribuciones previsionales que realizaron.

Este tipo de violencia contra la *res publica* presenta, sin embargo, una gran dificultad. A fin de cuentas, ¿qué es el interés público? ¿Cómo decir si determinada política de Estado consulta el interés público, defiende la *res publica* o, al contrario, privilegia grupos especiales de intereses? Evidentemente, no es posible identificar al Estado y sus políticas con la racionalidad absoluta, con el interés público en abstracto, como sugirió Hegel, de la misma

forma como no es posible caer en el error opuesto de transformar al Estado en agente exclusivo de las clases dominantes, como hicieran Marx y fundamentalmente Engels. En este punto, los análisis lógico-deductivos como los adoptados por Hegel son de poca utilidad. La visión histórica de Marx y Engels, a su vez, tiene valor limitado pues en los últimos 150 años el avance de la democracia y de los derechos de ciudadanía, poco a poco, se están encargando de refutarla.

En realidad, en las democracias social-liberales contemporáneas, compuestas por la representación política de los más variados grupos de intereses, por coaliciones de clases de todos los tipos, nadie tiene el monopolio de la definición del interés público. Cada grupo, cada clase, pretende representar corporativamente el interés público, de modo que nos encontramos con una heterogeneidad de «intereses públicos» en conflicto. Esto, sin embargo, no significa que el interés público no exista, que no se pueda estar a favor de la *res publica* en nombre del interés público; no significa tampoco que éste sólo se pueda defender indirectamente reivindicando el autointerés, los intereses egoístas coordinados por el mercado, como pretende el liberalismo radical, neoliberal. Significa que el interés público no existe de forma absoluta y, por tanto, autoritaria. Existe sí, de forma relativa, a través del consenso que de a poco las sociedades civilizadas van acordando sobre qué lo constituye y, más ampliamente, sobre lo que constituye una moral común.

Este consenso parte de una distinción entre el autointerés y los valores civiles como factores determinantes de la motivación humana. Si aceptamos —como se volvió corriente entre los economistas y científicos políticos neoliberales de la corriente de la elección racional y de las expectativas racionales en este fin de siglo— que los individuos sólo se motivan por el autointerés, la idea de un consenso en torno del interés público se vuelve contradictoria, como también la idea misma de ciudadanía<sup>39</sup>. Según observa de Sousa Santos (p. 255) «el regreso al principio del mercado en los últimos 20 años representa la revalidación social y política del ideario liberal en detrimento de la ciudadanía». Sin embargo, si incluimos en la motivación humana, al lado de los intereses egoístas de cada individuo o grupos, los valores cívicos —los valores que permiten la *paideia* de los griegos— podemos pensar en la formación de un consenso sobre el interés público o sobre los valores cívicos a través, fundamentalmente, de la educación como una característica central de las sociedades civilizadas. Según nos dicen Davidson/Davidson, criticando el pensamiento conservador moderno, que supone como única motivación humana el autointerés (p. 20)

---

39. Obsérvese que de la misma forma que el ciudadano de los filósofos políticos es una construcción social e histórica, el individuo de los economistas liberales, que opera libremente en el mercado, a pesar de la abstracción radical implícita en el concepto, es también una construcción histórica y ambos están referidos al Estado que protege al individuo económico y al ciudadano político. Sobre el carácter socialmente construido del individuo ver Paulani.

Las naciones se construyen sobre dos fuerzas motivadoras: el autointerés y los valores cívicos. ... La sociedad civilizada requiere la cooperación pública basada en los ideales de igualdad y justicia en busca del autointerés y de la eficiencia.

La sociedad civilizada y la constitución de un consenso sobre el interés público son frutos de la racionalidad sustantiva, orientada hacia fines. Incluso, cuando la racionalidad instrumental se hace dominante, haciendo de la búsqueda de eficiencia o del desarrollo económico un valor fundamental del mundo moderno, los valores cívicos que constituyen el interés público y permiten la cooperación o la acción colectiva son esenciales. A través de ellos se forma un consenso civilizado sobre el interés público que, enseguida, se transforma en derecho de cada ciudadano: se transforma en los derechos republicanos que merecen tanta protección como merecían en el pasado y continúan mereciendo hoy los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales.

Existe, naturalmente, el concepto positivista de interés público (interés resguardado por la ley aprobada por los representantes del pueblo). Para ir más allá, ese consenso social es importante. A partir de él será posible identificar la violación del interés público toda vez que, cuando se da a publicidad un hecho de esta naturaleza, provoca escándalo o reacción colectiva de rechazo o indignación. La transparencia efectiva de la cosa pública y de su gestión es la garantía más concreta de la democracia participativa contra la violación de los derechos republicanos y la privatización de la *res publica*.

La caracterización de violencia a la cosa pública depende de la claridad existente en la sociedad en relación a lo que ésta entiende por interés público. Podemos encontrar tres tipos de violencia, clasificados por la facilidad de su identificación. En primer lugar, tenemos las formas clásicas y bien definidas de violencia a la cosa pública: corrupción, nepotismo y evasión fiscal. En segundo lugar, las acciones judiciales injustas o infundadas contra el Estado —que por lo general pierde<sup>40</sup>. Por último, tenemos las formas «modernas» y mal definidas de ejercicio de violencia contra la cosa pública: las transferencias indebidas a los capitalistas, a la clase media y a los funcionarios, en nombre de políticas pretendidamente públicas.

Además de la corrupción, la evasión fiscal es una violencia que en países civilizados ya fue incluida en el derecho penal<sup>41</sup>. El nepotismo o más ampliamente el uso del cargo público en provecho personal por lo general no es considerado un crimen, pero a través de los concursos públicos para admisión

---

40. Obviamente no es fácil distinguir las «acciones injustas contra el Estado». En muchos casos, ellas son fruto de la mala fe del autor y sólo logran éxito si hubiera corrupción del juez o de miembros del poder judicial. Para que una acción sea injusta, sin embargo, no son necesarias estas dos condiciones límite.

41. Brasil, a través de la ley N° 4729, del 14 de julio de 1965, que definía el crimen de evasión fiscal, se incluyó entre esos países. Posteriormente fue derogada por la ley N° 8137, del 27 de diciembre de 1990, que define los crímenes contra el orden tributario, económico y contra las relaciones de consumo.

de funcionarios y de otros principios de derecho administrativo, se procura evitarlo<sup>42</sup>. En la misma situación está el uso privado de bienes públicos.

Las victorias en acciones judiciales injustas o indebidas contra el Estado, promovidas por particulares y por funcionarios, violentan la *res publica*, así como también aquellos que piden indemnizaciones absurdas en función, fundamentalmente, de expropiaciones, o que se eximen del pago de impuestos, o solicitan ventajas indebidas que acaban desequilibrando todo el sistema público de remuneraciones. En estos hechos, que suponen enormes perjuicios para el Tesoro, se revela con frecuencia que el sistema jurídico aún no logró librarse de su sesgo liberal antiestatal. El Poder Judicial se comporta, en esas ocasiones, como si aún estuviésemos frente al problema liberal de defender al ciudadano contra un Estado todopoderoso y oligárquico. Todo el avance de la democracia en estos dos últimos siglos tuvo como sentido garantizar los derechos individuales. Sin embargo, una vez que se ha alcanzado una razonable garantía de esos derechos, el problema de la defensa de la *res publica* adquirió una importancia capital de la que los sistemas jurídicos contemporáneos no son aún capaces de dar cuenta pues no están preparados para enfrentar el problema, no disponiendo muchas veces de los criterios para distinguir las transferencias debidas de las indebidas y las acciones judiciales abusivas de las legítimas, ni están suficientemente alerta de la violencia para con la ciudadanía implicada. La derrota judicial del Estado en acciones de esa naturaleza algunas veces deriva de la corrupción, pero en la mayoría de los casos es consecuencia de que el derecho administrativo, aunque preocupado por el interés público, no percibe cuidadosamente la gravedad de esos nuevos modos de perjuicio a la cosa pública. Por otro lado, sólo de manera reciente les queda claro a los administrativistas que la preocupación primera del derecho administrativo debe ser la defensa de la cosa pública no solo contra el administrador corrupto sino también –y principalmente– contra el usurpador de fondos públicos<sup>43</sup>.

Finalmente, tenemos las formas «modernas» de apropiación privada de la cosa pública: las transferencias y renunciaciones fiscales en nombre de políticas distributivas, o de promoción del desarrollo económico. Esta es un área gris, mal definida por naturaleza. Es donde en el pasado actuaban las fuerzas patrimonialistas y hoy lo hace el corporativismo. El patrimonialismo era más directo pues confundía el patrimonio público con el privado abiertamente, mientras que el corporativismo es más sutil: defiende los intereses grupales

---

42. Aunque no se lo considera crimen, el nepotismo generalmente se define como «acto de improbidad», pudiendo generar responsabilidad civil si se comprueba.

43. En realidad, el derecho administrativo vive hoy una crisis derivada de su origen estrictamente burocrático, basado en la ley napoleónica de 1800. Mientras el mundo atravesaba por una revolución tecnológica y gerencial, el cuerpo común del derecho administrativo continuaba intocado. A partir de los años 60 se desencadena una crisis que Medauar (p. 226) analiza llegando a la conclusión de que «ante las transformaciones de la sociedad y el Estado, se vuelve necesario hacer una especie de control de validez de las concepciones tradicionales.»

siempre en nombre del interés público. Y el problema está en el hecho de que, al contrario de lo que pretende el pensamiento neoliberal, una parte de esas transferencias es necesaria, en especial en nombre de la solidaridad social. Distinguir las transferencias necesarias de las indebidas es un desafío fundamental de las democracias modernas. El corporativismo es parte de la democracia contemporánea. El interés público se define a través de un complejo proceso de negociaciones entre grupos corporativos intermediados por el Estado. En muchos casos, sin embargo, el resultado no es la afirmación del interés público sino de los intereses privados. En este momento, el Estado contemporáneo y su respectivo régimen político, la democracia, están en crisis: el Estado en crisis fiscal y de gobierno, la democracia, en crisis de gobernabilidad<sup>44</sup>.

### **Afirmación del derecho a la *res publica***

El gran problema con los derechos republicanos y en especial con el derecho a la *res publica* está en el hecho de que no es fácil identificar las violencias «modernas» e incluso las «violencias intermediarias» contra los derechos republicanos. Todas ellas implican la apropiación privada del Estado o su apropiación por particulares; suponen un gran daño para la sociedad no solo en función de las transferencias indebidas que realizan sino también porque implican el uso de una enorme cantidad de trabajo improductivo: la búsqueda de rentas extra-mercado con apoyo en el Estado (*rent-seeking*).

El Derecho hizo poco, hasta ahora, en la definición y afirmación de los nuevos derechos republicanos. Están afirmados los republicanos clásicos: fundamentalmente el derecho a la cosa pública contra las diversas formas de corrupción. En la ley brasileña, por ejemplo, el Código Penal de 1941 no solo tipifica como crimen la corrupción pasiva —como el uso irregular de dineros o rentas públicas, la exacción (exigir ventajas indebidas) y la burocracia administrativa—, sino que además la Ley de Improbidad, de 1992, amplió el concepto de improbidad administrativa, incluyendo: a) los actos lesivos al erario; b) los actos que suponen enriquecimiento ilícito del agente público, acarreen o no daños al erario; c) los actos que atenten contra los principios de la administración, acarreen o no lesión al erario o enriquecimiento ilícito. En esos casos, el problema es el de la defensa efectiva de los derechos republicanos correspondientes.

Del mismo modo, entre los nuevos derechos republicanos, los derechos al patrimonio ambiental y al cultural se están afirmando por ley. En la misma

---

44. Debo esta observación a Rosenfield, quien en sus comentarios a la versión preliminar de este artículo escribió: «Hay formas de acción particularmente dañinas para la *res publica* que son no solo legales sino que además corresponden al modo de funcionamiento de un tipo de sociedad democrática. Desde mi perspectiva, tendería a pensar que no se trata de una disfunción de la democracia sino, tal vez, de su crisis pues la acción política y jurídica del corporativismo, la apropiación privada de lo público, es reveladora de una determinada forma del ejercicio contemporáneo de la política».

Constitución brasileña el derecho al medio ambiente (art. 225) y el derecho al patrimonio histórico-cultural (art. 216) se afirman explícitamente. Además, la ley de Acción Civil Pública, de 1985, dio instrumentos a los ciudadanos, de forma pionera, para tomar responsabilidades por daños causados al medio ambiente, al consumidor y a bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.

Finalmente, en el art. 5° de la Constitución brasileña se clasifican los roles de derechos republicanos y se asegura la acción popular contra cualquier ciudadano para anular actos lesivos al patrimonio público, al medio ambiente y al patrimonio histórico y cultural. Si estos derechos no están adecuadamente garantizados es porque falta hacer operativa la fiscalización, la ordenación de pruebas de los hechos que violan los derechos republicanos y la preparación adecuada de los órganos dedicados a fiscalizar y tomar responsabilidades por la violación de los derechos republicanos. El poder judicial, por definición, es poder inerte y, cuando se acciona, exige pruebas de las acusaciones y no meras anécdotas de que hay violaciones.

En relación al derecho a la *res publica* en sentido estricto, al patrimonio económico público, se hizo poco para su afirmación. Estos son derechos nuevos, sobre los cuales la propia sociedad no ha tomado aún clara conciencia. La afirmación de los derechos por parte de los legisladores y su conceptualización e interpretación por los juristas sólo se da históricamente cuando esa toma de conciencia ya se ha producido en la sociedad. Definir mejor esos derechos, caracterizar mejor las formas y modos de su transgresión, transformarlos en normas eficaces es, por lo tanto, el gran desafío del Derecho, sobre todo del derecho administrativo del siglo XXI.

En muchos aspectos, sin embargo, el derecho administrativo aún está preso de sus orígenes: el siglo XIX. Entonces el derecho administrativo surgió como disciplina jurídica y se ocupó de tres problemas fundamentales que, en rigor, están en la base de los derechos republicanos: la afirmación del poder o de la soberanía del Estado y de la supremacía del interés público sobre el privado<sup>45</sup>; la defensa del Estado contra la corrupción y el nepotismo; y la reglamentación de la administración pública y de su burocracia. Al mismo tiempo, sin embargo, y fiel al liberalismo que le dio origen, se preocupó, en el plano de los derechos, de la garantía de los derechos civiles contra el Estado despótico; en el siglo XX, con la emergencia del Estado social, agregó a su agenda los derechos sociales.

En este proceso, el derecho administrativo se vio inmerso en una contradicción básica. Afirmaba la supremacía del interés público pero acabó descuidando los nuevos derechos republicanos, producto del aumento de la *res publica*

---

45. Según Bandeira de Mello (p. 17) «todo el sistema del derecho administrativo, en nuestra perspectiva, se construye sobre los mencionados principios de la supremacía del interés público sobre el particular y la no disponibilidad del interés público por la administración».

representada por la carga tributaria. En cambio, se concentró en defender los derechos civiles y los sociales frente al Estado. Estos derechos, si los entendemos en forma desmedida, fácilmente pueden entrar en conflicto con el derecho a la *res publica*. Mientras la democracia liberal no estaba definida y asegurada, la prioridad de los derechos cívicos y políticos era inevitable. De la misma forma, mientras la desigualdad y la injusticia regían las relaciones sociales, la importancia de los derechos sociales era esencial. En los países desarrollados, el primer problema fue resuelto satisfactoriamente, en los países civilizados el segundo también<sup>46</sup>. Por eso, para las sociedades que suman desarrollo y civilización, el problema de los derechos republicanos se volvió esencial.

En los países en desarrollo, sin embargo, el problema de los derechos republicanos es también fundamental. Aunque sólo en este último cuarto de siglo estos países parecen haber alcanzado la democracia de forma estable, y están aún muy lejos de un sistema social equitativo. Sin embargo, sabemos que el subdesarrollo se caracteriza por la superposición de fases históricas. Esta es una fuente de confusión conceptual para los analistas pero también una oportunidad que las sociedades en desarrollo más creativas pueden aprovechar.

En el siglo XXI, el gran desafío para el derecho administrativo es proteger al Estado o, más precisamente, la *res publica* para, de esta forma, proteger al ciudadano; al ciudadano-contribuyente, que paga impuestos y tiene derecho a que los servicios prestados por el Estado sean eficientes y cuesten lo mínimo necesario; al ciudadano-usuario, que recibe servicios y tiene derecho a que sean de buena calidad; a los ciudadanos-ciudadanos, que tienen derecho a la *res publica*. En los siglos anteriores, el Derecho, a través de los derechos civiles y políticos, afirmó la libertad y protegió a los ciudadanos directamente contra la opresión, y a través de los derechos sociales, afirmó la igualdad y protegió a los ciudadanos en grupo contra la desigualdad. En el siglo XXI, afirmará la prioridad del interés público y a través de los derechos republicanos protegerá, además, a los ciudadanos contra la apropiación del Estado por los intereses privados.

En la Constitución brasileña existe una institución que atiende la problemática de la afirmación y la defensa de los derechos republicanos: la acción popular. A través de ella, cada ciudadano puede exigir que la cosa pública no sea violentada. Además, en ese mismo estatuto se prevé, entre las funciones institucionales del Ministerio Público, «promover la investigación civil y la acción civil pública, para la protección del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos». En este sentido, hubo un avance en la defensa de la *res publica*. Los tribunales, sin embargo, tienen una gran dificultad para juzgar las acciones populares en la medida en que los

---

46. Un país desarrollado no es necesariamente civilizado, depende del concepto de civilización que adoptemos. Un país civilizado no es solo un país rico sino también justo. Przeworski (1995) definió a un país civilizado como aquel en que menos del 10% de la población está bajo la línea de pobreza. De acuerdo con esa definición, Estados Unidos no es un país civilizado.

derechos republicanos están muchas veces mal definidos o porque, en el Derecho brasileño, el sistema procesual protege de tal forma al reo que, al igual como sucede en los crímenes comunes, si el ofensor cuenta con un buen abogado, se hace casi imposible condenarlo. Por otro lado, cuando la Constitución de 1988 retiró al fiscal de Estado del Ministerio Público, que pasó a ser exclusivamente un defensor de la ciudadanía contra las acciones criminales, la idea era distinguir entre dos órganos que defendían la *res publica*, definiendo a uno como independiente del Ejecutivo. Y, de hecho, las atribuciones del Ministerio Público crecieron en la parte civil y de defensa de la ciudadanía y de la cosa pública. El Ministerio Público se fortaleció, transformándose prácticamente en un cuarto poder y conservó su papel de combatir los crímenes contra los ciudadanos y el Estado. Pero, en la medida en que las violencias contra la *res publica* todavía no están especificadas como crímenes, o no fueron aún del todo identificadas con las figuras típicas existentes, no está suficientemente claro que su papel fundamental como defensor del interés público es defender a la *res publica* en el sentido en que la estamos considerando aquí, en el sentido de patrimonio económico público, contra las violencias que se ejercen contra ella. Las violencias civiles contra el Estado pasaron a ser objeto de la Fiscalía General de la Unión mientras que el Ministerio Público acentuaba su papel de defensor de la ciudadanía clásica y del patrimonio ambiental y cultural, dejando en segundo plano la defensa del patrimonio económico público. En la defensa de la ciudadanía clásica, el Estado aparece más frecuentemente como violador que como violentado.

Para la defensa de la *res publica* una institución interesante en el Estado francés es el Consejo de Estado (Conseil d'Etat). Su papel es el de defensor de la *res publica* en tanto que, además de consejero de gobierno, este órgano se constituye en tribunal de última instancia, aunque de carácter administrativo, en relación con las acciones patrimoniales contra el Estado. En el juzgamiento de las acciones contra el Estado el Consejo de Estado adopta una perspectiva de protección del interés público que, en los países en que no existe una institución de ese tipo, se hace más difícil ya que en la tradición liberal de los derechos civiles los intereses de los ciudadanos son vistos como opuestos a los del Estado aunque, contradictoriamente, se asuma que el Estado representa el interés público. La contradicción se disuelve en cierto modo con la distinción entre lo público que el Estado representa y los intereses momentáneos del gobierno o la burocracia. Cuando los derechos civiles defendidos son legítimos, su satisfacción atiende al interés público aunque pueda no estar atendiendo al interés del aparato estatal o del gobierno que lo dirige.

### **Defensores y adversarios**

La concientización, la afirmación y garantía del derecho a la *res publica* se darán poco a poco, a medida que la sociedad perciba su existencia. Pero necesitamos tener en claro quiénes son sus principales defensores y promotores y quiénes sus principales enemigos. La definición de los grandes defensores es siempre arbitraria. Para cada derecho tenemos un número enorme

de defensores que tiende a ampliarse a medida que el derecho se afirma. Sin embargo, podemos distinguir históricamente algunos defensores especiales para cada uno de los derechos.

Los derechos de ciudadanía anteriores tuvieron, cada uno, un defensor principal diferente. Los derechos civiles tuvieron como campeones en el siglo XVIII a las cortes inglesas y los filósofos iluministas que pretendían un mundo más libre; los derechos políticos se afirmaron en el siglo XIX con la superación del liberalismo económico y fueron sus defensores los políticos democráticos comprometidos con las causas populares<sup>47</sup>; los derechos sociales fueron frutos directos de la lucha de los socialistas. Los derechos republicanos tendrán defensores según la naturaleza de los mismos: los derechos al patrimonio cultural tienen como principales defensores a los artistas; los defensores del patrimonio ambiental son, fundamentalmente, los biólogos y ambientalistas; y el derecho a la *res publica*, por último, tiene en los economistas sus patrocinantes más directos aunque siempre deba caer sobre los juristas y filósofos la definición de esos derechos, y sobre los juristas su implementación. En la definición de los límites entre las políticas económicas y sociales legítimas e ilegítimas los economistas teóricos, con su instrumental basado en los conceptos de bienes públicos, poder monopolista, externalidades y costos de transacción, ya han hecho una contribución importante. Por otro lado, los economistas y los funcionarios públicos localizados en los ministerios de finanzas de los diversos países son los profesionales más responsables del equilibrio de las cuentas fiscales y, por tanto, del veto al mal uso de recursos públicos. Sin embargo, el papel decisivo en la definición e implementación del derecho republicano a la *res publica* recaerá siempre sobre los juristas situados dentro y fuera del Estado. Fuera del Estado, porque será a partir del debate filosófico y jurídico que los derechos republicanos podrán definirse mejor. Dentro del Estado, son defensores por excelencia de la *res publica*, por una cuestión profesional, los abogados del Estado, el Ministerio Público y más genéricamente, el poder judicial y el poder legislativo. Los abogados protegen jurídicamente al Estado en cuestiones civiles tradicionales en que el Estado es reo o actor: cuestiones tributarias, expropiaciones, cuestiones laborales. Al Ministerio Público le cabe específicamente la defensa de los derechos republicanos; en la práctica, las acciones provocadas por entidades ligadas al medio ambiente casi siempre acaban iniciadas por el Ministerio Público; probablemente, las acciones para proteger el patrimonio económico público tenderán a ser en el futuro próximo cada vez más frecuentes. Al poder judicial cabrá juzgar las acciones a partir de los criterios que el poder legislativo tratará de definir en ley pero que dependerán en gran parte de la propia jurisprudencia que de a poco se vaya consolidando. En la medida en que no hay derecho positivo que defina las violencias a la *res publica* relacionadas con las políticas económicas y sociales del Estado, ni criterios para juzgar lo que es abusivo y legítimo en ese ámbito, el trabajo de definición de esta área del Derecho será

---

47. Ver Therborn; Bobbio 1988.

necesariamente el resultado del trabajo conjunto de economistas, filósofos políticos y sociales y juristas.

La *res publica*, que se conforma en principio por el flujo de rentas tributarias, es un bien económico común fundamental. Los economistas, a pesar de todo su individualismo que los lleva con frecuencia a descreer de la posibilidad de acción colectiva, están profesionalmente adaptados para el uso óptimo de recursos escasos. Su tentación permanente es creer que los mercados son capaces de realizar por sí solos esa tarea. Sin embargo, cuando la intervención del Estado se muestra inevitable, los economistas –y no solo los que trabajan para el Estado– disponen del instrumental a fin de desarrollar métodos razonablemente rigurosos de evaluación de las políticas públicas a través de los cuales protegen el patrimonio económico público. Logran, así, criterios para distinguir cuál es la intervención legítima del Estado y cuál no, tanto en lo económico como en lo social<sup>48</sup>. Los criterios económicos que adoptan para justificar la intervención estatal –externalidades positivas y negativas, ganancias de escala, poder de monopolio, asimetría de informaciones, mercados incompletos– son, naturalmente, de difícil aplicación a los casos concretos. Sin embargo, como las violencias contra la cosa pública son por lo general enormes y evidentes, estos criterios si no son suficientes, ayudan mucho en la evaluación del problema.

A los criterios económicos es necesario agregar los criterios morales relacionados directamente con los derechos sociales o, en sentido más amplio, con los derechos humanos. Cuando el Estado garantiza salud de forma universal, o educación de primer grado, o un sistema de previsión básico, sus gastos pueden tener una justificación económica pero están respondiendo en esencia a imperativos de orden moral. Sin embargo, de la misma forma que puede haber abuso, apropiación privada de la cosa pública con justificaciones de orden económico, con más facilidad se pueden presentar razonamientos de orden social y moral. Saber criticar estas justificaciones es una tarea fundamental a que economistas, filósofos y juristas tendrán que dedicarse cada vez más.

Los criterios económicos y morales que distinguen la intervención estatal legítima de la apropiación privada de la cosa pública siempre están fuertemente influenciados por factores de orden ideológico. En este sentido, la visión de izquierda y derecha entra en escena y genera un debate que distorsiona lo técnico y concreto del asunto. Aunque, por un lado, el colapso del comunismo eliminó la alternativa utópica de la izquierda de una economía coordinada por el Estado en vez de por el mercado y, por otro, se reiteraron los fracasos neoliberales por implantar la utopía opuesta del Estado mínimo, existe aún un gran número de personas que afirma la legitimidad de la intervención estatal a partir de sus preferencias personales por la izquierda o por la

---

48. Hay muchísima literatura al respecto, v. particularmente Lane; Santos (cap. 2); Stiglitz 1989, 1994; Przeworski 1990, 1995; Rapaczynski.

derecha<sup>49</sup>. En verdad, siempre habrá individuos y grupos más de derecha o más de izquierda en la medida en que prioricen respectivamente el orden o la justicia social pero no por eso tendrán que adoptar una posición más o menos intervencionista respecto del Estado. La historia registra posiciones de derecha altamente intervencionistas, favorables a políticas industriales agresivas, mientras que hoy son frecuentes postulaciones de izquierda limitativas de la intervención del Estado en el plano de las políticas de promoción del desarrollo económico.

Cuando se adopta una posición conservadora y liberal radical (neoliberal), como es el caso de los economistas de la elección racional, se imagina que la mejor alternativa para defender la cosa pública es disminuirla al mínimo. Sin embargo, como a esta alternativa le falta viabilidad práctica ya que las sociedades contemporáneas continúan exigiéndole al Estado un papel activo en la promoción de los derechos sociales y de los derechos republicanos, no queda otra posibilidad que defender la *res publica*.

Dado el equipamiento teórico de que disponen y su misión específica cuando ocupan funciones en el Estado, de defensa del Tesoro, los economistas son candidatos naturales a la protección de la *res publica*. Sin embargo, esta es una tarea mucho mayor de la que pueden realizar. Necesitan la contribución crítica y activa de científicos sociales, juristas, filósofos sociales, administradores públicos y políticos. La tarea no es solo la de definir criterios. Es fundamentalmente la de denunciar a los violadores de la cosa pública.

¿Quiénes son? En cierto sentido, somos todos nosotros. Hobbes postulaba la «ambición natural» en los hombres. Sin embargo, podemos ser más específicos. Históricamente, la apropiación de la cosa pública se dio a través del mecanismo patrimonialista aunque, en rigor, mientras no había una clara separación entre el patrimonio público y el privado, no se podía hablar de *res publica*, ni de su apropiación privada. A partir del siglo XVIII, sin embargo, con la afirmación del capitalismo y, en seguida, en el siglo XIX, con la progresiva introducción de los regímenes democráticos, el patrimonialismo y sus formas contemporáneas —el clientelismo y el fisiologismo— se constituyeron en el enemigo que había que combatir. La democracia, con una prensa libre y una oposición política activa y la creación de la administración pública burocrática fueron los dos instrumentos fundamentales del combate al nepotismo y la corrupción patrimonialista.

Sin embargo, en el siglo XX, surgió una nueva forma institucionalizada de apropiación privada de la cosa pública: el corporativismo. Mientras en el patrimonialismo se confunde el patrimonio público con el de la familia, en el

---

49. Para una crítica del uso del criterio de intervención del Estado para distinguir izquierda y derecha, v. Bresser Pereira 1996b. En este trabajo propongo como criterios universales para distinguir izquierda y derecha el orden y la justicia social. Aunque valorizando estos dos objetivos políticos fundamentales, la derecha prioriza el orden, la izquierda la justicia social.

corporativismo el patrimonio público se confunde con el patrimonio del grupo de interés o corporación. Entiendo aquí corporativismo no como una forma de regulación social asociada al Estado de bienestar sino como una forma de representación de intereses que es, al mismo tiempo, legítima y perversa<sup>50</sup>. Es legítima porque forma parte de la lógica política del capitalismo contemporáneo que los grupos sociales se hagan representar políticamente y defiendan sus intereses. Es perversa porque esos grupos, en vez de admitir que están defendiendo intereses particulares tienden a identificar sus intereses particulares con el interés público. Cuando alguien o algún grupo defiende de manera explícita sus intereses junto al Estado, esta acción es absolutamente legítima. Sin embargo, deja de serlo cuando la argumentación usada esconde o minimiza los intereses particulares representados, pretendiendo afirmar los intereses generales. En este caso, la probabilidad de que haya un proceso de privatización de la cosa pública, es muy grande.

## Conclusión

La esfera económica se define por un proceso de producción y distribución de riqueza y renta; la política, por la producción y distribución de poder. Estas dos esferas son interdependientes. De la misma forma como cuando las empresas ejercen poder de monopolio están incluyendo en el mercado un elemento de poder, cuando el Estado asume el papel de distribuidor de la renta a través de las transferencias que realiza, la distribución de la renta pasa a tener un carácter eminentemente político. En ese momento la *res publica* entra en juego y evitar que sea apropiada en forma privada se vuelve un problema político fundamental de las sociedades civilizadas.

El avance de la ciudadanía y de la civilización en el mundo se ha dado históricamente a través de la afirmación de derechos. La definición e introducción de los derechos civiles en las leyes de cada país marcaron el comienzo de los regímenes políticos liberales; la afirmación de los derechos políticos permitió el surgimiento de las democracias liberales; la definición de los derechos sociales, la emergencia de las social-democracias. La afirmación de los derechos republicanos completará ese ciclo histórico de afirmación de la ciudadanía.

Cada uno de esos derechos se construyó sobre el anterior. Los dos primeros afirmaron derechos individuales; los dos últimos, derechos colectivos. Pero los derechos individuales sólo son viables en el plano de una *polis* en que lo público tiene precedencia sobre lo privado. De la misma forma en que el interés público es atendido cuando los derechos individuales están asegurados.

Todos estos derechos son derechos del hombre, son derechos humanos. Derechos que los hombres vienen tratando de afirmar en estos últimos tres siglos.

---

50. Para el concepto de corporativismo como modo de regulación social ver Schmitter; Cawson.

Su definición e introducción en las leyes de cada país es una gran conquista civilizatoria; pero es una etapa de su afirmación más general. Esta depende de su efectiva protección, de la garantía de que se extienda a toda la sociedad. Aunque no crea en el desarrollo lineal de las sociedades, creo que la tendencia al progreso y a la civilización es dominante. Cuando los derechos civiles y políticos se transformaron en «derechos humanos» durante la segunda mitad del siglo xx, lo que se buscaba era extenderlos sistemáticamente a los sectores más pobres de la población. Cuando los derechos republicanos comienzan a definirse en este final de siglo, lo que vemos es la búsqueda de un nivel más alto de democracia e integración de lo público y lo privado.

Definir los derechos republicanos —el derecho al patrimonio histórico-cultural, al patrimonio ambiental y al patrimonio económico comunes— no es fácil. La dificultad es especialmente grande en relación al patrimonio económico, que en este trabajo identificamos como la *res publica*. Esta cosa pública está representada en principio por el flujo de impuestos que el Estado recoge todos los años. Según sea la forma en la que esos recursos se gasten, habrá un uso público o una apropiación privada de la *res publica*.

Muchos son los privatizadores de la cosa pública. En el pasado estaban representados por el patrimonialismo; en el presente, por el corporativismo. Por otro lado, son muchos los candidatos a defensores de la *res publica*. Sin embargo, todo indica que cabe a los economistas un papel estratégico en ese proceso en la medida en que sean capaces de definir los criterios que permitan distinguir el gasto público legítimo del ilegítimo. No hay duda, sin embargo, que ésta es una tarea que supera en mucho la capacidad de los economistas. Es un desafío de toda sociedad que además de democrática quiera ser civilizada.

## Referencias

- Abranches, Sérgio Henrique: «Nem Cidadãos, Nem Seres-Livres. O dilema político do Indivíduo na Ordem Liberal Democrática» en *Dados* vol. 28, 1, 1985.
- Americas Watch: *Violência Policial no Brasil*, informe de Americas Watch sobre ejecuciones sumarias y tortura en San Pablo y Río de Janeiro, 1987.
- Antunes Rocha, Cármen Lúcia: *República e Federação no Brasil*, Del Rey, Belo Horizonte, 1997.
- Aquidiocese de São Paulo: *Brasil: nunca mais*, Vozes, San Pablo, 1985.
- Armstrong Kelly, George: «Who Needs a Theory of Citizenship?» en *Dedalus* vol. 108, 4, otoño de 1979, pp. 37-54.
- Ataliba, Geraldo: «República e Constituição» en *Revista dos Tribunais*, San Pablo, 1985.
- Bandeira Mello, Celso Antônio: *Curso de Direito administrativo*, Malheiros, San Pablo, 1995.
- Berlin, Isaiah: «Two Concepts of Liberty» en *I. Berlin: Four Essays on Liberty* (1ª edición 1958), Oxford University Press, Oxford, 1969.
- Bobbio, Norberto: «Teoria della Norma Giuridica» en N. Bobbio: *Teoría General del derecho*, Termis, Bogotá, 1958.
- Bobbio, Norberto: «Il modelo giusnaturalistico» en N. Bobbio y M. Bovero: *Società e Stato nella Filosofia Politica Moderna*, Il Saggiatore, Milán, 1979.
- Bobbio, Norberto: *Liberalismo e Democracia*, Brasiliense, San Pablo, 1988.
- Bobbio, Norberto: *L'Età dei Diritti*, Einaudi, Torino, 1992.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos: *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, Brasiliense, San Pablo, 1977.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, Brasiliense, San Pablo, 1981.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: «Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática» en *Lua Nova* 36, 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, Editora 34, San Pablo, 1996a.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: «Social-Democracia e Esquerda no Fim de Século» en *Idéias e Debates* 1, Instituto Theotônio Vilela, 1996b.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Gilberto Tadeu Lima: «The Irreducibility of Macro to Microeconomics: a Methodological Approach» en *Revista de Economia Política* vol. 16, 2, 4/1996c.
- Cardia, Nancy: «Percepção dos Direitos Humanos: Ausência de Cidadania e a Exclusão Moral» en Mary Jane Paris Spink (ed.), 1994.
- Cardoso de Oliveira, Luís: «Entre o Justo e o Solidário: Os Dilemas dos Direitos de Cidadania no Brasil e nos EUA» en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 31, 11, 6/1996.
- Cardoso, Ruth: «A Trajetória dos Movimentos Sociais» en Evelina Dagnino (ed.), 1994.
- Cawson, Alan: *Corporatism and Political Theory*, Basil-Blackwell, Oxford, 1986.
- Colaco Antunes, Luís Felipe: *A Tutela dos interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental*, Almedina, Coimbra, 1989.
- Coutinho, Carlos Nelson: *A Democracia como Valor Universal*, Editora Ciências Humanas, San Pablo, 1980.
- Dagnino, Evelina (ed.): *Anos 90: política e sociedade no Brasil*, Brasiliense, San Pablo, 1994.
- Dagnino, Evelina: «Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Cidadania» en E. Dagnino (ed.), 1994.
- Davidson, Greg and Paul Davidson: *Economics for a Civilized Society*, MacMillan, Londres, 1996.
- Da Fonseca, Eduardo Giannetti: *Vícios Públicos, Benefícios Privados*, Companhia das Letras, San Pablo, 1993.
- Dimenstein, Gilberto: *A Guerra dos Meninos*, Brasiliense, San Pablo, 1990.
- Dimenstein, Gilberto: *Democracia em Pedacos: direitos humanos no Brasil*, Companhia das Letras, San Pablo, 1996.
- Durham, Eunice: «Movimentos Sociais: A Construção da Cidadania» en *Novos Estudos Cebrap* 10, 10/1984.
- Ferreira Filho, Manoel Gonzalves: *A Democracia Possível*, Saraiva Editores, San Pablo, 1972.
- Gomes Canotilho, José Joaquim: *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 1991.
- Habermas, Jürgen: *Between Facts and Norms*, The MIT Press, Cambridge, 1992.
- Jelin, Elisabeth y Eric Hershberg: «Introduction» en E. Jelin y E. Hershberg (eds.) 1996.
- Jelin, Elisabeth y Eric Hershberg (eds.): *Constructing Democracy*, Westview Press, Boulder Co., 1996.
- Kelsen, Hans: *Teoria Pura do Direito*, Armênio Amado, Coimbra, 1934.
- Krueger, Anne: «The Political Economy of the Rent-seeking Society» en *American Economic Review* vol. 64, 3, 6/1974.
- Lafer, Celso: *A Reconstrução dos Direitos Humanos*, Companhia das Letras, San Pablo, 1988.
- Lane, Jan-Erik (ed.): *State and Market*, Sage, London, 1985.
- Lindgren Alves, José Augusto: *Os Direitos Humanos como Tema Global*, Perspectiva, San Pablo, 1994.
- Marshall, T.H.: «Citizenship and Social Class» en T. H. Marshall and Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, (1ª edición 1950), Pluto Press, London, 1992.
- Martins, Luciano: «Estatização' da Economia ou 'Privatização' do Estado» en *Ensaio de Opinião* vol. 2, 7, 1978.
- Medauar, Odete: «O Direito Administrativo em Evolução» en *Revista dos Tribunais*, San Pablo, 1992.
- Merquior, José Guilherme: *O Liberalismo Antigo e Moderno*, Nova Fronteira, Río de Janeiro, 1991.
- Offe, Claus: *Contradictions of the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge, 1984.
- Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
- Paris Spink, Mary Jane (ed.): *Cidadania em Construção*, Cortez, San Pablo, 1994.
- Paulani, Leda Maria: «Hayek e o Individualismo no Discurso Econômico» en *Lua Nova* 38,

- 1996.
- Pinheiro, Paulo Sérgio y Eric Braun (eds.): *Democracia x Violência*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1986.
- Pinheiro, Paulo Sérgio y Eric Braun (eds.): «O Passado não está Morto: nem passado é ainda», prefacio de Gilberto Dimenstein, 1996.
- Przeworski, Adam: *The State and the Economy under Capitalism*, Harwood Academic Publishers, Chur, 1990.
- Przeworski, Adam: «O que os Países Civilizados Têm em Comun» en *Folha de São Paulo*, 2 de abril de 1995.
- Przeworski, Adam: «Reforma do Estado: Responsabilidades Política e Intervenção Econômica» en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 32, 11, 10/1996.
- Rapaczynski, Andrzej: «The Roles of the State and the Market in Stablishing Property Rights» en *Journal of Economic Perspectives* vol. 10, 2, primavera de 1996.
- Rawls, John: *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.
- Ribeiro, Renato Janine: «A Política como Espetáculo» en E. Dagnino (ed.), 1994.
- Rousseau, Jean-Jacques: *Du Contrat Social et Autres Oeuvres Politiques*, (1ª edición 1762), Garnier, París, 1775.
- Reis, Fábio Wanderley: «The State, the Market, and Democratic Citizenship» en E. Jelin y E. Hershberg (eds.), 1996.
- Rosenfield, Denis: *Política e Liberdade em Hegel*, Atica, San Pablo, 1982.
- Rosenfield, Denis: *A Ética Política*, Brasiliense, San Pablo, 1992.
- Rosenfield, Denis: *Licões de Filosofia Política: o estatal, o público e o privado*, L&PM Editores, Puerto Alegre, 1996.
- dos Santos, Wanderley Gilherme: *Paradoxos do Liberalismo*, Vértice, San Pablo, 1988.
- Schmitter, Philippe: «Still a Century of Corporatism?» en *Review of Politics* vol. 36, 1, 1974.
- Schwarz, Letícia: «Cidadania e Consumo», Universidad de Campinas, mimeo.
- da Silva Telles, Vera: «Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania» en E. Dagnino (ed.), 1994.
- Smend, Rudolf: «Sobre el problema de lo público y la ‘Cosa Pública’» en R. Smend: *Constitución y derecho constitucional*, (1ª edición 1934), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- de Souza Santos, Boaventura: *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, Cortez, San Pablo, 1995.
- Stiglitz, Joseph E.: «The Economic Role of the State» en Arnold Heertje (ed): *The Economic Role of the State*, Basil-Blackwell, Oxford, 1989.
- Stiglitz, Joseph E.: *Wither Socialism?*, The MIT Press, Cambridge, 1994.
- Therborn, Goran: «The rule of Capital and the Rise of Democracy» en *New Left Review*, 103, May-June 1977.
- Von Ihering, Rudolf: *A Luta pelo Direito*, (1ª edición 1872), Liber Juris, Río de Janeiro.
- Wiener, Antje: «Citizenship. New Dynamics of an Old Concept. A Comparative Perspective» Carleton University, Ottawa, mimeo, 1992. Trabajo presentado al XVII Congreso LASA, Los Angeles, septiembre de 1992.