

DESAFÍOS del interés público

Identities and differences
entre lo público y lo privado



EDGAR VARELA BARRIOS

Colección Ciencias Sociales



Programa Editorial Universidad del Valle

351
V293d
EJ.1
B.C.

Sys: 684 282

DESAFIOS **del interés público**

**Identities y diferencias
entre lo público y lo privado**

EDGAR VARELA BARRIOS



Programa Editorial Universidad del Valle

Varela Barrios, Edgar, 1955-

Desafíos del interés público / Edgar Varela Barrios. —

Santiago de Cali : Programa Editorial Universidad del Valle, 2008.

450 p. ; 22 cm. — (Colección ciencias sociales)

Incluye bibliografía e índice.

1. Administración pública 2. Funcionarios públicos 3. Función pública
 4. Administración de personal I. Tít. II. Serie.
- 351 cd 21 ed.
A1149923

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Universidad del Valle

Programa Editorial

Título: *Desafíos del interés público*

Identidades y diferencias entre lo público y lo privado

Autor: Edgar Varela Barrios

ISBN: 958-670-397-0

Primera reimpresión de la segunda edición

Rector de la Universidad del Valle: Iván Enrique Ramos Calderón

Director del Programa Editorial: Víctor Hugo Dueñas Rivera

Diseño de carátula: UV. Media

© Universidad del Valle

© Edgar Varela Barrios

Impreso en Artes Gráficas del Valle Ltda.

Universidad del Valle

Ciudad Universitaria, Meléndez

A.A. 025360

Cali, Colombia

Teléfonos: (+57) 2 321 2227 - **Telefax:** 330 8877

E-mail: editorial@univalle.edu.co

Este libro, o parte de él, no puede ser reproducido por ningún medio sin autorización escrita de la Universidad del valle.

Cali, Colombia

Febrero de 2008

CONTENIDO

PREFACIO DE LA SEGUNDA EDICIÓN	11
--------------------------------------	----

CAPÍTULO 1

RETOS ACTUALES PARA LA DEFENSA DEL INTERÉS

PÚBLICO	21
1. IDENTIDADES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO	22
2. LOS DESAFÍOS PROVENIENTES DE LAS SOCIEDADES CIVILES	37
3. LA PREEMINENCIA DEL ESTADO SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO	47
4. EL INTERÉS PÚBLICO Y SUS DIMENSIONES ECUMÉNICAS	50
5. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO	55

CAPÍTULO 2

GENEALOGÍA MODERNA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. UN DISCURSO Y UNA PRAXIS INDIVIDUALISTA, SECULAR Y NACIONALISTA	61
2. LAS PREMISAS ROUSSEAUNIANAS DEL INTERÉS PÚBLICO	77
3. EL PLANTEAMIENTO KANTIANO SOBRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO ...	88
4. HEGEL: LOS FUNDAMENTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA FUNCIÓN DE LA BUROCRACIA ESTATAL	95
5. MARX Y LA FILOSOFÍA DEL DERECHO HEGELIANO	118
6. LA CONCEPCIÓN MARXISTA DEL ESTADO Y DE LA BUROCRACIA PÚBLICA	140
7. A MANERA DE CONCLUSIÓN: VIGENCIA DEL ROL DEL FUNCIONARISMO PÚBLICO	165

CAPÍTULO 3

CONCEPCIONES DE LO PÚBLICO	181
1. CAMPOS TEMÁTICOS DE LO PÚBLICO	181
2. GÉNESIS Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CONTRAPOSICIÓN PÚBLICO-PRIVADO	191
4. LO PÚBLICO Y LOS DESAFÍOS DE LA MODERNIDAD	211
5. LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO	222
6. EL SENTIDO POLÍTICO DE LO PÚBLICO	227

CAPÍTULO 4

LA CONTRAPOSICIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN SU PERSPECTIVA LATINOAMERICANA	241
1. PRIVATIZACIÓN, PATRIMONIALISMO Y REGALISMO IBÉRICO	242
2. VIDA FAMILIAR Y SOBREDETERMINACIÓN DE LO PÚBLICO	248
3. EL CENTRALISMO BORBÓNICO EN EL NUEVO MUNDO	255
4. EL ROL DEL MILITARISMO EN LA VIDA COLONIAL TARDÍA	259
5. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO BAJO EL PROYECTO LIBERAL REPUBLICANO	263
6. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y BÚSQUEDA DE LA UNIDAD NACIONAL	275
7. ORDEN SOCIAL Y LIBERTADES REPUBLICANAS: UN DIFÍCIL BALANCE	278
8. LA PREEMINENCIA DEL INTERVENCIÓNISMO ESTATAL SOBRE LO PÚBLICO	289
9. LA CRISIS DEL INTERÉS PÚBLICO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO	297

CAPÍTULO 5

MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL Y NUEVOS ROLES PÚBLICOS Y PRIVADOS	307
1. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE	308
2. MODERNIDAD, RACIONALISMO Y MERCANTILIZACIÓN DE LA VIDA SOCIAL	314
3. LA CRISIS DE LA MODERNIDAD	328
4. REDEFINICIÓN DEL ÁMBITO PROPIO AL INTERÉS PÚBLICO	333
5. EL PREDICAMENTO INTERVENCIÓNISTA	351
6. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	355

CAPÍTULO 6

REFORMA DEL ESTADO Y REDEFINICIÓN DEL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LA EXPERIENCIA RECIENTE BAJO EL INFLUJO DEL GLOBALISMO

NEOLIBERAL	365
1. MANAGEMENT Y GESTIÓN PÚBLICA	365
2. LOS AVATARES Y RETROCESOS EN EL CAMBIO DE MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA	370
3. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO	375
4. DINÁMICAS RECIENTES DE LA RELACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO	381
5. SURGIMIENTO DE NUEVAS FUERZAS SOCIALES Y PERSPECTIVAS DE AFIRMACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO	391

CAPÍTULO 7

¿RENOVAR O DESTRUIR LAS BUROCRACIAS ESTATALES?

EL IMPACTO DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT	403
1. EL IDEARIO DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT	405
2. GLOBALISMO Y DESMONTE DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS	414
3. TENDENCIAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS:TRABAJO ALINEADO, PRECARIZACIÓN, PAUPERIZACIÓN	420
4. PARA LAS TEORÍAS MANAGERIALES DOMINANTES, ¿ES VIABLE LA BUROCRACIA ESTATAL?	425
5. ENTONCES, ¿CUÁL ES LA FUNCIONALIDAD ACTUAL DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS?	429

BIBLIOGRAFÍA	441
---------------------------	------------

PREFACIO DE LA SEGUNDA EDICIÓN

Este libro fue publicado originalmente en Cali, Colombia, en 1998 por el Programa Editorial de la Universidad del Valle, universidad a la cual me encuentro vinculado como profesor de tiempo completo. Al agotarse la primera edición, unos dos años atrás, tuve presente la conveniencia de actualizar, amplificar e incorporar nuevas temáticas, referencias bibliográficas y experiencias sociales. Por supuesto, debo claramente señalar que actualizo también ciertos puntos de vista formulados en 1998 que fueron modificados por la experiencia global de la región en la última década. Estas cuestiones —viejas y nuevas— resultan altamente ilustrativas de los desafíos que enfrentan —primordialmente en el plano de la vida política— la defensa y concreción, más allá de la retórica, del llamado interés público.

En virtud de lo anterior, he incluido un par de capítulos adicionales, precisamente el primero y el último. El texto inicial incorporado me permite actualizar el marco teórico de referencia de la relación público-privado para contestar algunas cuestiones que —leído el libro con la distancia que da el tiempo— me parece que estaban esbozadas sólo de manera implícita. En efecto, a pesar del título, no hice explícitos los tipos de desafíos que afronta el interés público, especialmente si tomamos en consideración el

ámbito de la reforma de los Estados-naciones y la globalización que debilita sus soberanías. Así mismo, he considerado conveniente precisar los límites y las determinaciones presentes en la dicotomía y en las identidades que, paradójicamente, configuran de manera ontológica las relaciones entre los polos de lo público y lo privado.

De otro lado, el capítulo de cierre constituye un balance del impacto de las nuevas teorías manageriales sobre la burocracia estatal que, bajo el influjo del neoliberalismo, han aplicado drásticas políticas públicas de reformulación de la relación de lo público y lo privado. Así, se ha cambiado el *statu quo* que fue paradigmático en muchas regiones del mundo —principalmente las más industrializadas— de una serie de políticas de Estado en las hoy añoradas épocas del Estado de Bienestar. Las rectificaciones del modelo alternativo se han reclamado desde muchas orillas, incluso desde algunos de sus propios gestores. Lo anterior porque el resultado de las políticas, en buena medida, no obedeció al racionalismo puro de la tecnocracia académica sino al rudo juego de interés de la cara rapaz de la globalización neoliberal (J. Stiglitz, 2003; 2002a).

De todas formas el propósito general sigue siendo el mismo: formular, dentro de un plano conceptual interdisciplinario —filosófico, sociohistórico y managerial—, el análisis de la dicotomía público-privado, enfocándola primordialmente en su conexidad con lo Estatal. En pocas palabras, esta investigación de naturaleza teórica la he asumido basado en el convencimiento de que sus logros podrán constituir un espacio que permita explicar o fundamentar, si se quiere verlo así, el decurso posterior de las respectivas teorías políticas de estirpe hegeliana y marxista frente al problema del Estado y la función de la burocracia pública. Soy un convencido de que la clave de muchos de los debates contemporáneos se encuentra en su prístina formulación en términos filosóficos.

En especial, este seguimiento me resulta interesante a la luz de los intentos por reinscribir a Hegel en el seno de la tradición liberal-democrática, y por conjugar al joven Marx con el humanismo valorativo del individuo (J. Pinson, 1989). Las teorías de la burocracia y la función pública fueron en general el resultado de un primer balance hecho por las filosofías políticas que en Alemania, Francia e Inglaterra, interpretaron las transformaciones sociales, las revoluciones políticas y los procesos de modernización económica e institucional, como espero poder mostrarlo a lo largo de las siguientes páginas.

La investigación aquí abordada pretende, en consecuencia, fundamentar teóricamente el conjunto de categorías con las cuales hoy se interpreta el proceso de reforma gestionaaria del aparato público-estatal. Con ello pretendo que los textos incluidos en el presente volumen contribuyan al debate sobre la naturaleza contemporánea —y ello visto desde una perspectiva diacrónica— del Estado, la función pública y la redimensión de los espacios de lo público y lo privado.

En otros dos capítulos (tercero y quinto), me propongo estudiar las diversas acepciones de lo público, analizar su configuración en la modernidad y sus actuales tendencias constitutivas. De este modo, discutiré el rol del mercado y la competencia como ámbitos de despliegue de lo privado en el seno de la moderna sociedad civil, evaluando la función mediadora de la publicidad; y reflexionaré, además, sobre la naturaleza de las relaciones sociopolíticas que surgen en dicho contexto mercantil.

Tal balance no se puede esclarecer apelando a un simplismo descalificador sólo con base en expresiones tales como las del neoliberalismo o intervencionismo para desdeñar las políticas sin tomarse siquiera el trabajo de estudiarlas y analizar su impacto y sus lógicas constitutivas, puesto que ella no implica neutralidad aséptica alguna. Al contrario, el lector podrá encontrar en estas páginas una posición ideológica, ética y política sobre las

transformaciones de las relación público-privado sufridas en las décadas recientes y sobre las tendencias previsibles. En suma, los problemas de política pública son, en realidad, altamente complejos; presentan numerosos matices que corresponden a las especificidades de la cultura política y de la configuración socioeconómica sobre la que ésta se levanta.

He redactado, además, un par de capítulos que aterrizan en las ya señaladas consideraciones teóricas dentro del contexto latinoamericano y colombiano. En efecto, el capítulo cuarto (*La contraposición público-privado en su perspectiva latinoamericana*) tiene como objetivo describir en grandes trazos la forma como ha evolucionado históricamente la dicotomía público-privado en nuestro continente, en tanto que el capítulo sexto (*Reforma del Estado y redefinición del campo de las políticas públicas - la experiencia reciente bajo el influjo del globalismo neoliberal*)¹ busca esclarecer el impacto de las transformaciones de lo público y lo privado en relación con los cambios de nuestras instituciones público-estatales en los decenios más recientes.

Conviene subrayar, en esta dirección, que el proceso de modernización del aparato público fue equivalente a lo largo de los últimos dos siglos, a la consolidación del Estado-Nación, e implicó que muchas de las dimensiones de la vida social que en la sociedad tradicional eran propias del ámbito privado resultaran nacionalizadas, estatizadas. En esta perspectiva, el Estado aparecía ante todo como garante de los llamados derechos sociales.

La asimilación de lo privado por lo público y la asignación al Estado de los servicios sociales tuvieron una honda relación con el discurso de los Derechos Humanos. Estaba supuesta en el Gobierno la garantía efectiva de los principios de equidad y se veía que la simple competencia privada, el rol distribuidor del mercado, generaba enormes desigualdades.

La acumulación de ganancias sin la restricción del Estado implicaba, en esta perspectiva, la aparición de modalidades

perversas de capitalismo salvaje. Como una rectificación a dicha situación de desigualdad se le asignó al Estado un papel redistributivo y de justicia social; de atención directa sobre los procesos sociales y económicos, dado que se entendió la igualdad no sólo en términos políticos o formales, sino en términos de la igualdad real: la llamada calidad de vida (D. J. Moon, 1995).

Lo anterior implicó, a nivel mundial, un crecimiento desmedido del tamaño del Estado y de los impuestos directos e indirectos que éste percibía de la ciudadanía. Así, el Estado y las elites a éste articuladas se apropiaron de porciones significativas de la riqueza de las naciones. En particular, las burocracias públicas se convirtieron en una medida significativa, tal como lo advirtiera lúcidamente Weber (1976) en un poderoso grupo de interés colocado por encima de las sociedades civiles y legitimado por su parcial función de agente del interés público. Cada vez más le fueron adjudicadas tareas y competencias al gobierno, hasta llegar a límites insospechados: prácticamente ninguna actividad social y económica se descartó como campo de las actividades gubernamentales.

Esta situación condujo, desde mediados de los años 70 del siglo pasado, a una crisis recurrente fiscal, social y de legitimidad al modelo tradicional de intervencionismo estatal (A. Cortina, 1998). No sólo la crítica a esta burocratización absorbente provino de la derecha liberalizante que siempre había sido reacia a las políticas redistributivas y al papel del Estado empresarial (B. Levine y otros, 1990). Los excesos de la burocratización fueron incluso lúcidamente analizados en el plano teórico por las propias corrientes del neomarxismo (B. Jessop, 1999; N. Poulantzas, 1973; S. Amin, 1991), la llamada teoría crítica de la sociedad (J. Habermas y otros) y por autores tan diversos como H. Arendt, Marcuse, K. O. Apel y M. Foucault.

Sin embargo, dicho avasallamiento de la esfera público-estatal sobre los espacios de la denominada sociedad civil se encontró,

desde los 80 y especialmente a lo largo de los años noventa, en un proceso de reversión. Este fue el fondo de las transformaciones significativas que durante las últimas décadas se han producido en relación con el aparato estatal y la correlación entre mercado y gobierno (véanse al respecto, en especial los capítulos sexto y séptimo).

El péndulo fue de un extremo al otro. En efecto, se corrigieron muchos de los excesos del intervencionismo de Estado. Éste, en el marco de las sociedades capitalistas, permitió la extensión del bienestar y el asistencialismo a los sectores golpeados por el modelo fordista de acumulación de capital. Empero, el corporativismo fue beneficiario directo principalmente en sus variantes empresariales; la clase política en muchas partes del mundo se apropió, y lo sigue haciendo, de los bienes públicos, y se presentó una agudización de la crisis fiscal. Las debilidades y el agotamiento de dicho modelo de gestión de la vida pública han permitido su reemplazo por otro que ha revivido, en lo fundamental, el capitalismo salvaje y reinstaurado la precarización social y laboral del siglo XIX, que se creía cosa del pasado. La desregulación, el desmantelamiento del Estado y de sus burocracias, resultó peor remedio que las enfermedades tratadas.

En América Latina este es un punto que se debate intensamente. Sin mistificar al Estado o creer que constituye una suerte de *topos* neutro, se valora hoy, desde una perspectiva crítica, su fortalecimiento; se reclama su agenciamiento del interés público frente a las ofensivas neoliberales encaminadas a removerlo como árbitro, desmontar las burocracias públicas, prohijar al máximo las desregulaciones, la mercantilización sin límites de los bienes públicos, asignarle al Estado (*veuilleur de nuit*) sólo las funciones de seguridad, etc. En este sentido, desde la perspectiva de las políticas públicas es válido, en mi percepción, propiciar que el Estado efectivamente asuma funciones de

subsidiaridad, que provea bienes y servicios públicos, más allá de las limitaciones del mercado.

Dadas las asimetrías inherentes a los esquemas de mercado, la dimensión política que el Estado encarna es o debe ser un espacio legítimo para proveer la felicidad social. Al menos por eso debemos propugnar. Esa es una parte fundamental de la contradicción con la corriente economicista que pretende separar tajantemente su campo del de la política. Allí es donde la reclamación democrática de economistas críticos de las corrientes dominantes, como Jacques Genereux (2001), encuentra su sentido pleno. El trabajo del profesor Aktouf (2002) igualmente muestra cómo existen además dimensiones sociales, culturales e históricas que son determinantes para valorar las tipologías de relaciones entre lo privado y lo público. Véase su argumento sobre los capitalismos nipon-renano (cfr. también, en ese sentido consultar a M. Albert, 1991) que evidencia la manera cómo las instituciones económicas se imbrican en estos países con la sociedad de manera contraria al mecanismo neoliberal que pretende la universalidad de los métodos y los sistemas, y que justifica además el reduccionismo de las ciencias sociales al imperialismo de la economía-management.

* * *

Este libro, a diferencia de un texto que acabo de publicar (E. Varela, 2005a), no es una compilación de artículos escritos de forma independiente, sino que ha obedecido a un plan de escritura que sigue presente en esta segunda edición². A pesar de la enorme literatura que en los últimos años se ha ocupado de la relación público-privado, considero que la perspectiva de mi trabajo posee aristas originales en la medida que mi propósito se refiere a la pertinencia de indagar sobre estas categorías en relación con el management y las políticas públicas.

Desde luego, y dado que ésta es una edición actualizada, en los capítulos originales he introducido significativos cambios, rectificaciones, correcciones y ajustes, e incorporado nuevas temáticas y referencias bibliográficas. En algunos casos, en realidad, he reescribo gran parte de dichos capítulos porque la perspectiva en sólo unos cuantos años ha cambiado dramáticamente. Esta tarea ha sido, en general, complicada porque ha de tenerse un criterio de selectividad, en mi opinión, determinado por el hilo argumentativo seleccionado y por los propósitos pedagógicos de la obra, puesto que la literatura y las experiencias resultan, en éste como en muchos otros campos, inabarcables para una sola persona.

Precisamente, en virtud de tales limitaciones, el esfuerzo de colectivizar la tarea de sistematización e investigación ha implicado la creación del grupo de investigación "Gestión y Políticas Públicas" en la Universidad del Valle, del cual soy actualmente director; y también se ha concretado en el funcionamiento de la Maestría en Políticas Públicas que ya va por la tercera cohorte de estudiantes.

Actualmente en Colombia pugnamos por solidificar el trabajo de investigación. Felizmente, el primero de los esfuerzos encaminados a la creación de Doctorados en Ciencias de la Administración se ha concretado con la autorización gubernamental de ofrecer un programa de este tipo a la Universidad Eafit (Medellín). Como profesor visitante de su Maestría en Administración (MSc), no puedo menos que alegrarme, felicitarlos y colaborar en la creación de una red académica nacional, abierta al mundo y al aprendizaje de otras experiencias. Espero que mi propia Universidad, que hace bastantes años busca el mismo objetivo, lo logre prontamente y así comencemos a dar un salto cualitativo en la investigación y la docencia en los distintos campos del saber administrativo.

De otro lado, recientemente me he beneficiado del ambiente académico y de las posibilidades de acceso, tanto a los debates como a la literatura contemporánea sobre estos temas, que me facilitó mi estancia en Montreal, donde adelanté un Doctorado en Administración en la HEC de la Universidad de Montreal. Debo reconocer la gentileza y generosidad de los profesores Omar Aktouf y Alain Chanlat, como siempre, con una gran sensibilidad humanista acerca de los dramas de nuestras sociedades que intentan las vías al desarrollo y a la equidad social. Escuchándolos, conversando con ellos y leyendo sus trabajos y los de otros colegas suyos en la HEC, pude percibir nuevas maneras de ver la relación público-privado.

Expresadas estas advertencias y salvedades, quiero formular mi agradecimiento a los diversos aportes que colegas, especialmente de mi Grupo de Investigación, y estudiantes de pre y postgrados, han hecho a las versiones preliminares de los diversos capítulos. En efecto, los seminarios sobre Administración de lo Público y lo Privado y sobre Doctrinas Políticas que tengo a mi cargo en el pregrado en administración, así como los seminarios de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Políticas Públicas, Teoría Política y un curso de tipo introductorio al análisis de políticas, han sido escenarios en donde he podido exponer ante estudiantes y colegas mis reflexiones sobre la materia aquí tratada.

Especialmente reconozco a la Facultad de Ciencias de la Administración por su ambiente de trabajo académico. Y al Programa Editorial de la Universidad del Valle por acoger nuevamente en sus colecciones esta obra. Debo además agradecer a mis asistentes en la Facultad de Administración dentro del grupo de investigación "Gestión y Políticas Públicas", Wilson Delgado, Paola Bernal y Yolima Gasca, por su trabajo en la referenciación bibliográfica, revisión literaria y transcripción de una parte de los textos.

Finalmente, dedico este libro a mi familia en Cali, en especial a mi esposa, Bianne Arias, por su soporte y apoyo entusiasta. Del mismo modo, hago extensiva esta dedicatoria a mis padres Marco Tulio y Oliva, quienes son ejemplo de la gente honesta y coherente con sus principios; a mi hermano Ray, siempre diligente; y a mi hija, la inquieta y vivaz Juliana. Gracias a todos ellos por soportar las ausencias del Doctorado. Espero que algún día les pueda recompensar.

Édgar Varela Barrios

Este libro aborda desde perspectivas multidisciplinares (filosóficas, sociológicas e históricas) la relación tensa y compleja entre lo Público y lo Privado, a través de un hilo conductor: la reforma del Estado y de la función pública, en curso en el mundo entero desde hace varias décadas. En particular el autor pretende suministrar antes que un análisis de casos, un cuadro teórico general, revisando la literatura francófona y anglófona que se ha ocupado del tema. Ofrece un valor agregado al contrastar dichos cuadros teóricos con las especificidades de la evolución del aparato del Estado en América Latina.

ISBN: 978-958-670-397-0



Programa Editorial Universidad del Valle