

Dimensiones actuales de *lo público* A propósito de las interrelaciones entre Estado, *Management* y Sociedad*

Edgar Varela Barrios

Profesor de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, Cali (Colombia). Filósofo y Magister en Historia de la misma universidad. Director del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas (Colciencias, categoría A).
edvarela@univalle.edu.co

Resumen

Este artículo analiza las principales dimensiones de las relaciones entre las esferas de lo Público y lo Privado. Se trata de una mirada de tipo teórico que se apoya en la sociología política y en los contextos manageriales de tal relación. El autor describe los principales retos que afronta la concreción del interés público a partir de los juegos de intereses que provienen, respectivamente, de las sociedades civiles, de los aparatos burocráticos administrativos de los estados contemporáneos, y –finalmente– de los fenómenos de transnacionalización de las políticas, dominantes en la época actual.

El texto concluye caracterizando algunos rasgos centrales en la implementación de políticas sobre lo público, a partir de los citados grupos de interés particularistas, de las tendencias privatizadoras y de las dificultades inherentes a la acción gubernamental.

Palabras claves: Esfera pública y privada. Privatización, sociología política.

Abstract

This article analyzes the main dimensions of the relations between public and private fields. It has a theoretical point of view supported on political sociology and the managerial context in such relations. The author describes the main challenges faced by the materialization of public interest, starting from interest games coming from civil societies, the administrative bureaucratic practices of contemporary states, and finally from policies of transnationalization phenomena which dominates the present times.

The text ends by characterizing some main features when implementing politics concerning public field, starting from the already mentioned personal groups of interest, privatizing trends and the inherent difficulties of governmental actions.

Key words: Public and private fields, privatization, political sociology.

Fecha de recepción: 8 de febrero de 2005

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2005

* Este texto hace parte del trabajo de investigación que adelanta el autor en el marco del doctorado en Administración en la Escuela de Altos Estudios Comerciales (HEC) de la Universidad de Montreal (Canadá).

INTRODUCCIÓN

En este artículo me propongo referir ciertos debates claves en la discusión sobre la relación entre lo público y lo privado, que complementan el análisis que sobre el tema hice hace algunos años (Varela, 1998). Primeramente, me intereso por incorporar ciertas precisiones sobre la célebre dicotomía público-privado (Bobbio, 1998; Weintraub, 1997), en especial mostrando sus límites, contextos y “líneas de fuga”: primordialmente hacia el llamado tercer sector. En este punto precisaré además una serie de lugares comunes sobre la identidad entre los dos términos que son recurrentes en la literatura administrativa y tienen consecuencias prácticas, por ejemplo en la justificación teórica del *New Public Management* (Ovejero, 2000; Roth, 2002)

En realidad, existen una serie de grandes desafíos, es decir, retos —que dificultan u obstaculizan la concreción efectiva de lo Público— que en la actualidad constituyen elementos recurrentes de la discusión, tanto en el amplio sentido de la opinión ciudadana como en el terreno de los especialistas.

Por razones expositivas analizaré estos desafíos en relación con su fuente de origen: a) aquellos que provienen de las sociedades, incluyendo el mundo de los negocios; b) los que provienen del propio Estado y de las instituciones multilaterales; y c) los que resultan de la creciente Mundialización¹ con su corolario, la erosión de las soberanías territoriales (Varela, 2005c; Leidy, 2004; Held *et al.*, 1999). Además, en la parte final nos ocuparemos, a grandes rasgos, de los problemas de tipo instrumental: Cómo concretar y hacer efectivas las Políticas, asunto que se conecta con los debates actuales sobre la Gobernanza y la Gobernabilidad, tanto en el plano de los estados nacionales como en la esfera de lo Global o Ecuménico.

¹ En este texto no tengo ocasión de explicar en detalle las características conceptuales de la Mundialización o Globalización, como usualmente se denota el mismo conjunto de fenómenos en lengua española. Remito, por lo tanto, al lector a un libro reciente en el que analizo *in extenso* estas temáticas, titulado *La Soberanía Transformada* (Varela, 2005c). Además, la bibliografía sobre este tema alcanza hoy dimensiones absolutamente inconmensurables.

1. IDENTIDADES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Generalmente, el presupuesto conceptual de la relación público-privado anuda sobre la inevitable dicotomía entre los dos términos. Como tal expresión lo indica, éstos serían contradictorios, antinómicos, como la luz y la oscuridad, lo bueno y lo malo, el ser y el no ser, etc. Aunque una definición sobre esta relación se encuentra detallada más adelante, recordemos que estos términos no son unívocos en sí mismos. Al contrario, tomados del llamado lenguaje ordinario poseen ambos una elevada polisemia. Lo público tiene su origen semántico en “El Pueblo”, aquello que le es propio a la comunidad, a “todos”.

El asunto es que siempre el “Todo” remite a un continente delimitado de cosas, de personas, en términos de colectividades micra, mesa y macro, tales como una nación, una región geográfica o que se identifican frente a un interés (v. gr., la equidad de los géneros, el acceso a ciertos derechos, o la obligación frente a ciertos deberes). Esta es una dificultad analítica y práctica que enfrentamos². Una empresa Pública del Estado puede ser de propiedad de una municipalidad, de una región o del Estado-Nación, pero siempre la referimos con los mismos descriptores.

Las cosas se complican mucho más ahora, ya que con la Globalización numerosas agencias y organizaciones públicas se han transestatalizado, de diversas formas. Peor aun, las dificultades taxonómicas se complejizan si trabajamos sobre los ámbitos difusos de lo “público no estatal”. Sean aquí los casos de las organizaciones solidarias mundializadas, en el campo de los derechos humanos, la ecología, la batalla contra las hambrunas, o instancias multilaterales de fuente no estatal. Como lo mostraré un poco más adelante, el espacio más novedoso pero igualmente avasallador es hoy el de lo Público ecuménico, con lo cual alcanzamos por vez primera de forma nítida el nivel más elevado de Universalidad en la operacionalidad del concepto de lo Público.

² Escollos que resultan de la diversa naturaleza histórica concreta de lo público. Su contenido, límites y significación no son abstractos o atemporales. Como lo mostraré en el apartado tres, ello depende de las características propias a las diferentes formaciones sociales. E incluso en un mismo horizonte de temporalidad, a las diferencias civilizacionales y culturales. Véase, en este sentido, una penetrante compilación que incluye varios estudios sobre el multiculturalismo en la noción de lo público en Asia, el mundo árabe y el África. (Mappa, 1996; Moussau, 1996; Maila, 1996).

De tal forma que no nos encontramos aquí frente a una dicotomía “pura”, como lo concibe en su célebre artículo para la enciclopedia *Enciclopedia Einaudi* el filósofo italiano Bobbio (Ibid). Jurídicamente es cierto, tal como deviene punto de partida en Bobbio, que existe una formalización dicotómica. Ello se expresa –por ejemplo– en relación con los derechos de propiedad. Lo Público está abierto a la pertenencia de todos, con base en el principio jurisdiccional de la inclusión, en tanto que lo privado se basa en el referente antípoda. Aquello privado (he ahí la genealogía etimológica del término) significa una privación, vale decir, una exclusión, una abstinencia, con lo cual el término Privado se define por una vía negativa, mientras que el otro, “lo público”, se construye en una perspectiva de positividad, de afirmación. Pero al mismo tiempo el término Privado posee el sentido positivo del disfrute continuado y asegurado de la posesión indefinida de aquello que les es negado a los demás.

La otra dificultad al contextualizar la noción de Privado es la idea arraigada hoy de que se trata de una categoría “natural”, anclada en la “esencia humana”. Y la tesis avencidada a la anterior de que siempre que tratemos con sujetos individuales nos estamos refiriendo al Individualismo. Sabemos por la historiografía contemporánea que en ambos casos se trata sobre todo de mistificaciones (Cfr. sobre todo Braudel, 1966). Aun en nuestros tiempos de globalismo neoliberal, a la mayor parte de los millones y millones de personas marginalizadas nos resulta ilusorio, irreal, imaginárnoslas como agentes egoístas competitivas. Esta no es en modo alguno la condición de quienes a duras penas sobreviven en los márgenes del Globalismo mercantil.

En esta dirección, las sociedades no deben verse sólo en términos simplistas del tipo: sumatorias de individuos privados vs abstracciones de lo público (naciones, estados, soberanías, etc). Las sociedades –antiguas y contemporáneas– han poseído y poseen claramente numerosas instancias de mediación y agregación social. El empresario egoísta de la teoría microeconómica de la firma, nada puede obtener de las oportunidades del mercado sino posee una organización compleja integrada generalmente por numerosos individuos asalariados, y por un corpus administrativo, cuyas decisiones no son un simple eco de sus caprichos³.

³ Toda suerte de acciones societales, especialmente aquellas que tiene lugar en espacios de sociabilidad basados en vínculos de pertenencia fuertes -como es el caso de la adscripción a orga-

Además, los individuos se asocian en familias, comunidades, asociaciones, gremios, clubes, comparten valores de culto religioso, rituales de integración y exclusión, etc. En todas las sociedades coexisten pues los intereses solidarios, al menos entre aquellos que se consideran iguales o pares entre sí. Dicha regularidad corresponde a un primer gran nivel de identidad que sobrepasa el mero individualismo de tipo egoísta y posesivo, caro a las simplificaciones neoliberales. Este es más bien el espacio de las solidaridades limitadas, de corte particularista. (Que son el terreno ontológico predilecto del actual discurso filosófico comunitarista).

1.1. Lo Público no estatal

En mi percepción, estos niveles de mediación e interacción meso-sociales, aunque no equivalen al individualismo rampante que he señalado arriba, no son tampoco los espacios de constitución del interés general. En tal dirección, las principales mediaciones constitutivas, generatrices del espacio de lo público, lo conforman las enormes potencialidades del llamado “tercer sector”. O sea aquella parte de la sociedad organizada que no busca el ánimo de lucro empresarial ni se articula identitariamente con la función estatal.

En esta línea de actuación social, sin idealizar el asunto, el foco de identidad es una solidaridad amplia, universalista. Los derechos humanos, el medio ambiente, la protección de la niñez, y otras reivindicaciones semejantes, no se dan como banderas de acción sólo para ciertas personas, o un grupo dado de menores de edad, o ciertos problemas ambientales. La legitimidad de dicho “tercer sector” depende, se basa, en su consecuencia teórica y práctica con los señalados principios de universalidad. En el fondo, buena parte de las ONGS y entidades afines en general resultan de la concreción pragmática del viejo utopismo del siglo XIX. Permiten vehicular el espíritu de solidaridad desinteresada de vastos núcleos sociales de inspiración humanitarista.

Resulta claro que no todas las Ongs pertenecen y comparten el terreno, por sí mismas, de concreción de esta idea de la solidaridad incluyente y uni-

nizaciones, se ve afectada por la Racionalidad limitada de parte de los individuos involucrados. Los problemas de Cooperación –como hacer que los subordinados actúen en pos de los objetivos fijados por el propietario o por los altos directivos– por ello han sido y constituyen uno de los temas centrales de análisis en las ciencias del *Management*. (Véase SIMON, 1997).

versalista. Existe además en forma ampliamente extendida el espacio negativo, desde el punto de vista del interés público, de numerosas organizaciones del sector público no estatal que devienen instrumentales a la retirada de los estados de buena parte de sus funciones de tipo redistributivo y justicialista. Como ya lo dije, en muchos casos las Ongs son cooptadas por las Políticas de Estado o por la mercantilización de lo público. V. gr: En las escuelas de *management* se ofrecen numerosos cursos y postgrados sobre la gestión de este sector, cuyas metodologías se copian de las utilizadas por las empresas. Hay allí ciertamente una paradoja: se milita en contra del globalismo neoliberal pero se le hace el juego a la mercantilización y privatización de los bienes públicos, diseñando, ejecutando y evaluando políticas que en un contexto realista habrían de corresponderles a los estados territoriales⁴.

Trazar la línea divisoria entre la iniciativa ciudadana y social para gestionar la defensa del interés público, de manera autónoma a la tutela estatal, y la señalada instrumentalización, es ciertamente una cuestión compleja de resolver *a priori*. Coloquemos un ejemplo reciente a la mano: En Canadá, como en los Estados Unidos y Europa, la tragedia del 26 de diciembre de 2004 en el océano Indico (el “tsunami” que causó decenas de miles de muertos, graves daños y destruyó vastas infraestructuras) ha generado una impresionante ola de solidaridad social, al punto que hay quienes hablan de la “Globalización de la generosidad”. Los sentimientos humanitaristas vehiculizados por las imágenes terribles que nos han transmitido los *mass media*, impelen al vasto concurso solidario a través de las Ongs profesionalizadas en estos asuntos (“Médicos sin Frontera”, “Care”, “Fosters Parents”, etc.) o de la acción *ad hoc* de las gentes, agrupadas coyunturalmente en las donaciones y el voluntariado. Obviamente, al lado de esta solidaridad social existe el compromiso de los estados y de la llamada Comunidad Internacional.

En general, en estos eventos la acción de las sociedades civiles se presenta no como un sucedáneo de las responsabilidades solidarias de los regímenes políticos sino en el ejercicio de la libre iniciativa con la solidaridad ecuménica de corte

⁴Una muestra arquetípica de las críticas recurrentes al papel de las Ongs y de la llamada sociedad civil se encuentran en Bayardt, 2001; Eme, 2001. Las críticas están básicamente centradas sobre la idea de que a este sector simplificadaamente se lo presenta como el “remedio a todos los males del planeta” (Bayart), cuando en realidad sería un mecanismo de concertación articulado funcionalmente a los intereses económicos dominantes en la globalización neoliberal (Ibid).

humanitarista. Y así podríamos señalar muchísimos otros ejemplos. Cuando se trabaja en el terreno de los derechos humanos o del medio ambiente, se lo hace no para reemplazar a los estados sino para ir más allá de éstos, prisioneros de lógicas de Gobernabilidad o de lo “Políticamente correcto”. Incluso una porción significativa de dicho activismo se encamina a hacer eficaz las críticas a las incoherencias e inconsecuencias de los gobiernos en estos asuntos. Se inscribe en la lógica del control social y del *Empowerment* ciudadano.

Repito, no pretendo idealizar al “tercer sector”. Entre las Ongs existen todo tipo de proyectos, ideologías, funcionalidades, tanto loables como criticables. Pues ellas expresan de cierta manera las fuerzas que dimanan de las sociedades y sus formas de articularse o posicionarse respecto del Poder Político. Cuando hablo de un Tercer Sector alindado con lo público no estatal, supongo pues dos condiciones ontológicas en su constitución: 1) la preeminencia del ámbito de lo público como campo y objeto de acción, y 2) la naturaleza voluntaria, libre, del asociacionismo que lo genera.

Mientras la actividad estatal en lo Público siempre tiene la fuerza de la coacción universalista de las leyes, en lo Público no estatal aparece la fuerza alterna de la solidaridad fundante. Por lo anterior, resulta más adecuado hablar de una “Tricotomía”⁵. Como se supondrá, el primer agente de esta relación múltiple es el espectro de las organizaciones y realidades dimanantes del mercado, como institución central del capitalismo, exarcebado por las

⁵ H. Mintzberg (1986: 400-402) ha construido un extenso y vasto repertorio sobre las Ciencias de la Gestión. Allí expone y critica varios modelos clasificatorios - tipologías diversas de las organizaciones contemporáneas. Entre ellas la de Etzioni, que diferencia tres tipos fundamentales de organizaciones: las coercitivas, las utilitarias y las normativas. Mintzberg considera que esta clasificación, aunque útil, se queda sólo en los niveles internos de las relaciones de poder. Blau y Scott, a su turno, propusieron un esquema trípico: empresas comerciales, industrias de servicio y organizaciones gubernamentales. Esta propuesta le parece insuficiente a Mintzberg porque resulta ideal y no suficientemente descriptiva. Este además critica la alternativa diseñada por Rhenman (quien diferencia: a) Organizaciones marginales, b) Grandes empresas, c) Organizaciones anexas y d) Instituciones. En este caso considera inadecuada la primera opción pero reconoce la utilidad de las restantes. Cito estos ejemplos para advertir que dependiendo de las finalidades analíticas se podrían construir numerosas taxonomías, que con base en su coherencia serían útiles. Pero los ejemplos citados no implican una visión realmente ontológica de las organizaciones de nuestro tiempo. La propuesta de retomar el esquema trípico formulado en este apartado se enmarca en la referenciación esencial a la dicotomía público - privado: ésta toma en cuenta las dos cuestiones complementarias –inevitablemente entrelazadas– de los derechos de propiedad y del grado de inclusión/ exclusión de éstas.

derivas actuales del Globalismo economicista. En segundo lugar, los estados y las instancias derivadas de los mismos tanto en lo subnacional como en las relaciones internacionales. Y, finalmente, aparece en escena el “Tercer Sector”, cuyo espectro igualmente se ha mundializado.

Empero, estos tres pilares de la Institucionalidad contemporánea no están en pie de igualdad. El dominio, en sus interrelaciones, le corresponde a la relación simbiótica entre los dos primeros, en tanto que el último ocupa un lugar relativamente marginal, o si se quiere ser benévolo, complementario. Esto explica que en numerosas ocasiones la emergencia del Tercer Sector está lejos de ser funcional a los estados o a las lógicas del mercado. Es una forma de crítica práctica, por la vía de la acción alternativa respecto de éstos. Creo, sí, que la tricotomía expresa funcionalidades en el sentido que Luhmann (1985) le da al concepto. Es decir, en sus interrelaciones sistémicas, como subtotalidades en redes de comunicaciones intrínsecas y extrínsecas.

1.2. ¿Existen diferencias entre la gestión de lo público y lo privado?

Otra variante analítica que vale la pena considerar es la recurrente tesis en las ciencias del *management* de que en realidad no hay diferencias de fondo en la gestión de lo público y de lo privado. Jacques Ellul (1990) en su pionero trabajo sobre la técnica alude a este punto. En tal perspectiva, para dicho autor, las técnicas de todo tipo, “duras”, expresadas en máquinas, redes comunicacionales, infraestructuras, etc., o las “blandas”, tecnologías administrativas y organizacionales que permean la vida política y económica, surgen de forma relativamente autónoma y moldean la acción social.

De modo que no habría distinción de fondo entre los ámbitos público y privado. Las técnicas serían intercambiables y determinantes en su ciega neutralidad (ibid). Más recientemente Barry Bozeman (1998) ha argumentado en la misma dirección. Según este teórico americano del *management*, no habría diferencias sustanciales entre las organizaciones del Gobierno y las empresas económicas que pretenden obtener lucro. Para ello este último restringe implícitamente la noción de lo privado al círculo de la privacidad o intimidad.

Desde luego que todas las organizaciones complejas enfrentan inexorablemente tensiones dinámicas con la sociedad en su sentido extendido. Ya Adam Smith había anotado el carácter público del propio Mercado. Este debe ser abierto a los ofertantes y demandantes, la información debe circular sin limitaciones. Empero, Bozeman confunde los planos de análisis, ya que la dicotomía público-privado es necesariamente una disyuntiva de tipo político. Lo público es dúplice, al igual que lo privado.

- a) De una parte tenemos lo público como propiedad de todos (la sociedad políticamente organizada) vs. lo privado como aquello restringido en su uso y definido por el principio de exclusión.
- b) Además, está lo público como espacio abierto virtualmente a todos (la opinión pública, la publicidad, el derecho a la información, la rendición de cuentas, etc.) vs. lo privado como intimidad (fuero íntimo, libre conciencia, no auto incriminación, presunción de inocencia, desobediencia civil, etc.).

Bozeman reduce la dicotomía sólo a su segunda variante y no toma en cuenta a la primera, que es precisamente el ámbito primordial de las políticas públicas y de la relación Estado-Mercado. Si todas las organizaciones fueran verdaderamente públicas, la sociedad se constituiría sobre bases no capitalistas y no liberales (en el sentido filosófico de la expresión como ámbito de derechos y fueros del Individuo). La dicotomía público - privado en el terreno de la Gestión se refiere, por lo tanto, a la contraposición ontológica entre el Estado como mediador social y representante (real y/o simbólico) del interés de todos, de la sociedad políticamente organizada vs. el universo de los derechos de propiedad y mercantilización de bienes y servicios, con ánimo de lucro, de la parte del empresariado capitalista.

Sin embargo, en el discurso gerencial dominante esta idea —de anular la separación entre lo privado y lo público— se apoya en la convicción de que el *management* es ante todo instrumental, técnico, y que por ello, de sus proposiciones, herramientas, etc., puede hacer uso, de forma indiferenciada, cualquier tipo de organizaciones. Se nos dice, por ejemplo, que las grandes organizaciones empresariales de corte transnacional son semejantes a los estados, tienen agencias de relaciones exteriores, sus recursos son muchas veces superiores

a los de pequeños estados, y así *ad infinitum*. Esta argumentación –llevada a sus consecuencias extremas– haría imposible diferenciar sustancialmente a las burocracias estatales de las burocracias empresariales.

Las burocracias poseen, desde luego, rasgos comunes, independientemente de su naturaleza –pública o privada. La oposición entre los dos términos no es, por ello, absoluta sino relativa. Pero ello no quiere decir que podamos sin más borrar de un trazo sus diferencias, aunque tengan puntos confluentes. La base de tales identidades reside en las lógicas de racionalidad comunes entre ellas. La noción de una valoración central de la ecuación Medios/Fines (la eficacia y la eficiencia organizacional como normas de actuación) es un elemento central en el análisis de la Burocracia y tiene su origen en la sociología weberiana. Allí existe un campo fuerte de identidad de los espacios burocráticos, públicos y privados.

Recuérdese que las tesis de Weber no enfatizan en tal diferenciación porque él veía en el ascenso irresistible de la burocracia el dominio de la racionalidad capitalista, una ascesis que marcaría las improntas de la Modernidad. Las diferencias apuntan en general a la mayor discrecionalidad existente en las burocracias privadas, respecto del papel de la legalidad estatal. Por ejemplo, diferencia manifiesta en los regímenes laborales de los estados territoriales y de las burocracias multilaterales. Igual, en los mecanismos de rendición de cuentas o de responsabilización. Más flexibles en la empresa privada o en el tercer sector que en los gobiernos.

La confusión que presenta este tipo de argumentos nos conduce al punto anterior. Una cosa es el ámbito público, en el sentido de macrosociabilidades compartidas, entre ellas las técnicas y tecnologías, el tamaño, la magnitud del presupuesto o del personal adscrito, la complejidad de la gestión, y otra muy distinta su naturaleza política. Jamás podremos reconocer en una gran corporación, a pesar de ser éstas generalmente sociedades anónimas, abiertas al eventual comprador de derechos de propiedad en las bolsas de valores, como equivalente a un Estado o a una organización público-estatal.

Sobre este tema, un punto adicional. En un texto reciente el premio Nobel de Economía J. Stiglitz (2002) al evaluar las diferencias y confluencias entre los dos términos aquí analizados, afirma que la usual frontera según la cual el

sector privado se guía por el lucro, en tanto que el sector público no lo hace, es una afirmación falaz. Para ello cita a otro Nobel, Herbert Simon. Según éste (1997), los gerentes de las grandes corporaciones privadas se comportan como los del sector público. Es decir, no son motivados por las ganancias de dichas corporaciones.⁶ Igual ocurriría con los empleados, cada cual a su escala. Las motivaciones económicas del lucro sólo estarían en la mente de los propietarios, pero no en las personas que integran estas organizaciones, los cuales son asalariados, y en tanto tales no son directamente recompensados en función del lucro obtenido. Este es, como se sabe, un tema recurrente en la literatura administrativa que destaca un rasgo que el propio Marx alcanzó a entrever: la separación entre la Administración y la propiedad⁷. En la medida que el control real de las empresas, en particular aquellas bajo formas anónimas –el arquetipo de la gran Corporación, nos dice Stiglitz–, la gerencia constituye un bien público, al igual que en las organizaciones económicas gubernamentales. La teoría económica nos habla de la relación entre la Administración y los propietarios privados como un nexo entre Principal y agente. Un mandante y un mandatario.

⁶ En un libro reciente Stiglitz (2003) abunda en estas comprobaciones, refiriéndose en especial al papel nocivo de muchos de los altos ejecutivos (CEOs en inglés; PDGs, en francés) que se benefician de su posición de control sobre las organizaciones empresariales a su mando. Pero la lectura que en mi opinión se desprende de los argumentos de Stiglitz va en otra dirección: en ambas instancias existe un elevado riesgo de que los miembros –sobre todo aquellos con alto grado de control o de poder discrecional– utilicen los recursos de las organizaciones en su propio beneficio. O sea que el lucro sí motiva al directivo, pero éste es independiente del desempeño y pertenece más al contexto de control de la Organización sobre sus miembros. Desde luego que en este plano hablamos de los derechos potenciales de carácter discrecional que se convierten en beneficios o privilegios de los burócratas. Mas allá está la cuestión de la corrupción abierta, desenfrenada, recurrente en el Gobierno y en las grandes corporaciones, como lo explicita claramente Stiglitz en numerosos pasajes de su libro.

⁷ Esta afirmación de Simon –que recoge Stiglitz– es, a mi juicio, bastante laxa. Un porcentaje creciente de las grandes empresas sí evalúa y paga los salarios y otras compensaciones en función del desempeño económico de las empresas. Y esto con el NPM se ha estado extendiendo al sector público-estatal. Por supuesto que esta relación es compleja y nada mecánica. Igual que ocurre con las lógicas de gobernanza de las grandes sociedades de acciones. No sólo se pueden pagar dividendos en virtud de los resultados sino de las expectativas, lo que es el corazón de las funciones ontológicas de las bolsas de valores. De pasada, recuerdo aquí –pero no lo trato por ser ajeno al hilo expositivo trazado en este artículo– que este problema (el control de las empresas por los gerentes y su grado de autonomía) es uno de los temas de frontera en las ciencias del *management*, bajo la denominación “Gobierno Corporativo”.

Pero, por supuesto, lo mismo se puede decir del Gobierno o de una gran Ong. La función administrativa –históricamente– se ha constituido siempre, en un estadio maduro de su evolución, sobre la relativa autonomía de los gerentes, de las burocracias, que se relacionan con sus dueños, o jefes políticos, o con la Sociedad (en el caso de los bienes públicos) a través de formas de rendición de cuentas –en el modelo ideal de Gobernabilidad democrática– o –lo que es más frecuente– en formas rituales en las que el espectro de lo Administrativo conserva el control de hecho de las organizaciones y de las formas de propiedad, bajo su jurisdicción fáctica.

Lo que se presenta –en síntesis– es una Privatización o control patrimonial de lo privado (de los *managers* sobre lo Público (en las organizaciones del Estado) o sobre los derechos privados (de los accionistas y dueños) en el primer caso. Pero esto no transforma en pública a la gerencia corporativa. Sólo nos da cuenta de una tensión esencial entre derechos de propiedad y jurisdicciones formales, frente al espacio delegado que constituye la razón de ser del oficio *managerial*. Tal antítesis es inevitable, en sus diversas escalas, allí donde exista gestión autónoma.

¿En dónde está pues el espacio de la identidad de lo público y lo privado?... Dado que una antinomia total no existe entre estos dos polos, las identidades resultan del proceso de interdependencia, donde la parte fuerte es y ha sido siempre el espacio de lo Público. En efecto, sin lo público, sin las sociabilidades macro, la privaticidad no tendría posibilidad alguna de subsistir. De tal suerte que la identidad de lo público frente a lo privado no es explicable mediante el supuesto reiterado en el discurso smithiano del interés general, como fruto de la astucia inconsciente del egoísmo. Los intereses privados juegan un papel significativo en la economía mercantil capitalista pero no han tenido tal rol en las llamadas sociedades tradicionales, aunque en ellas la relación publico-privado ha estado presente.

La privaticidad sólo ha tenido sentido bajo un orden político que presupone como su condición de existencia a la vida pública. El malentendido se explica quizás por la influencia de la tesis de Rousseau, de la que hizo eco Marx, sobre la propiedad privada como fuente originaria de la desigualdad; transformada por Marx en una teoría sobre el origen del Estado. Según tal tesis, el móvil constitutivo de éste habría sido el de salvaguardar los derechos privados, la

exclusión social de la propiedad. Así nos explicamos la percepción corriente de que el Estado depende constitutivamente de la institución de la propiedad privada. La paradoja —como puede verse— es que este tipo de argumentos —aunque disímiles— conducen a un punto confluyente con el análisis de Smith, que es hoy un lugar común del ultraliberalismo.

En otras palabras, debemos tener presente que en general lo Público subsume a la esfera de lo privado. Si pensamos en el Mercado: éste es una institución pública, pues cumple los principios esenciales de lo público, en el segundo sentido que mencione anteriormente, ya que éste implica la inclusión de todos los que deseen participar en él. Pero no en tanto propiedad compartida sino —al contrario— en tanto portadores de derechos de propiedad excluyentes, que cada cual desea ceder a cambio de un contrato equitativo. Asimismo, recordemos que las reglas del mercado son universalistas: libre acceso al mismo, contratos voluntarios entre las partes, interdependencias, etc. Por supuesto que los mercados no son propiedad de los gobiernos.... ni de nadie. Un mercado en su sentido extendido que ostente un principio de propiedad es un contrasentido semántico y la monopolización del mismo implica su quiebra ontológica.

Además, sin Estado no hay mercado. Lo Público como sociabilidad requiere un nivel de tutelaje —que es garante de su existencia continuada— de parte de la esfera de lo Público-estatal. Incluso en el ámbito internacional, el Globalismo neoliberal requirió la invención de los controles supraestatales del mismo, tales como el GATT, la OMC, el World Bank y el FMI. Estas instancias estatales y transestatales son fundamentos —ciertamente asimétricos— de última instancia, de un segmento fundamental de las transacciones del mercado mundial.

Como la señaló agudamente Hegel (1986, 1966), lo universal es —en esencia— siempre la síntesis de lo particular, la Unidad de lo diverso. Así, Hegel nos hablaba de la célebre “Unidad de los Contrarios”. Por ejemplo, en las guerras, los bandos enfrentados tienden a mantener ciertas simetrías, independientemente de sus motivaciones, intereses e ideologías. Así, se comparten lógicas disciplinarias, rangos, tácticas y estrategias, éticas guerreras, etc., sin que ello implique la pérdida de sus condiciones de antagonismo extremo. Existe, por lo tanto, una Unidad fundacional entre los oponentes —el fenómeno que denominamos Guerra— pero esta Unidad es al mismo tiempo el escenario de la confrontación humana llevada a su máximo extremo.

En ese sentido filosófico sustentó la unidad de base de las identidades de lo público y lo privado, y el papel de mediación entre estos términos por parte de lo Público-estatal y de lo público no estatal. Según se trate, respectivamente, de una oposición fundada, en el primer caso (el Estado), en la Política (para ordenar el límite de los derechos de propiedad, primordialmente) y, en el segundo, en la Publicidad (la exhibición o libre acceso a la observación general).

2. LOS DESAFÍOS PROVENIENTES DE LAS SOCIEDADES CIVILES

En efecto, si del discurso teórico pasamos a las realidades de la correlación público - privado, encontramos de forma manifiesta la preeminencia de su contraposición. En realidad, pese a que en la retórica de la vida pública en apariencia es muy fácil lograr consensos sobre metas del interés público, tales como el logro efectivo de la democratización de la vida social (Dahl, 1992), la lucha por erradicar la pobreza y generar políticas de equidad e integración para hacer frente a la creciente marginalidad (Sen, 2000), o la eliminación de la violencia y las guerras, lo cierto es que dichos consensos se fragmentan en tres instancias.

2.1. Los difíciles acuerdos teóricos

En efecto, la primera dificultad de lograr el mencionado consenso es de orden teórico, cuando específicamente se intenta determinar conceptualmente qué entendemos por tales metas. ¿Es la paz simplemente la mera ausencia de la violencia directa? ... ¿O tiene relación inherente con un cierto umbral mínimo de dignidad de la vida humana? Y esto vale para el resto de conceptos fundamentales en los asuntos de Interés Público. Así pues, las ideologías políticas y morales, o en términos más explícitos, las diferentes preferencias sobre la “Vida buena”, multiplican de entrada los disensos. Esto obliga, por lo tanto, a que las distintas opciones se constituyan a sí mismas en función de una fundamentación filosófica determinada. Generalmente este tipo de debates llevan a la cuestión deontológica, es decir, a la preferencia o prioridad de ciertos bienes, según las diversas teorías que escalan los valores.

Buena parte del propósito de este artículo es precisamente de naturaleza conceptual. La literatura referida a lo largo del mismo hace referencia a dos

planos del problema. Los acuerdos sobre las visiones genéricas de lo Público y lo Privado, y de otro lado, la construcción de ciertos conceptos operacionales claves, donde se espera igualmente un consenso sobre sus usos extendidos (privatización, modernización, regulación, subsidiaridad, etc.). O sea utilizables en el análisis de Políticas, sobre la base de acuerdos extendidos en la propia comunidad académica.

La filosofía moral contemporánea gira desde hace unos 40 años en torno de esta relación y se dividen sus aguas –por así decirlo– en torno a la primacía de los intereses públicos, o de los derechos de los individuos, en tanto sujetos jurídicos dotados de personalidad autónoma. La polémica entre comunitaristas y liberales en Estados Unidos es una forma específica de tal confrontación. Igual la referencia reiterada al modelo de justificación de la Sociedad “Bien ordenada”, elaborado por el filósofo de Harvard John Rawls (1971).

No pretendo entrar a fondo en dicha discusión porque me alejaría demasiado de los objetivos que me fijé al escribir este texto, y además por su propia extensión. Pero sí quiero precisar algunos de los problemas directamente conectados con la “dicotomía” que enfrenta al interés privado con el interés público.

Volvamos, en primer lugar, sobre la noción de lo Público. Ya expliqué los términos dúplices de su constitución. Hablemos ahora de un derivado de esta primera definición: el concepto de “Bienes públicos”. Si entendemos con precisión la primera parte, o sea el universo de los bienes⁸, nos estaremos remitiendo a un conjunto tanto tangible como intangible de Valores, socialmente reconocidos y que se entienden como compartidos por todos los

⁸ ¿Son los Bienes públicos fines o son medios?.. A. Sen piensa que los Bienes públicos son tanto lo uno como lo otro, pues fijarlos solo como fines sin suministrar las condiciones, las herramientas y los procedimientos para su acceso universal, es sólo retórica liberalizante, no un verdadero ejercicio de la libertad. “En esta aproximación, la expansión de la Libertad, es vista a la vez como 1) Un fin primario y 2) el principal medio de desarrollo. Estos pueden ser llamados, respectivamente, el “rol constitutivo” y el “rol instrumental” de la libertad en procura de alcanzar el desarrollo humano...” traduzco el texto tomándolo de la edición inglesa de Anchor Books, 2000: 36). En general, concuerdo con la tesis de Sen, ya que la idea de fines o de medios es relativa. Lo que para alguien es un fin central de su proyecto de vida, es para otro un simple medio. Y así sucesivamente. Tratar de trazar una distinción de fondo entre los dos niveles no nos lleva realmente muy lejos tanto en términos teóricos como pragmáticos.

miembros de una sociedad políticamente organizada (o en su extremo, como lo mostraré más adelante, por la Humanidad entera). Amartya Sen (2000) ha hecho un intento reciente de definir este ámbito. Su crítica a Rawls y su postulado de la prioridad de la libertad, que la constituye en el bien primario por excelencia, nos muestra que la Libertad ocupa una plaza central en el orden democrático. Pero que es necesario contrabalancear la idea de Libertad con la de igualdad de oportunidades. Si a la libertad se le da un peso absoluto, ello nos conduciría al modelo radical de Robert Nozick, que es un cuasi-estado de naturaleza.

El interés público no se apoya en la Libertad sino en la igualdad de oportunidades, que se expresa filosóficamente como Equidad (*Fairness*). El interés público supone que los intereses del colectivo políticamente organizado que llamamos sociedad tienen preeminencia sobre los intereses particulares de sus miembros. Y si se trata efectivamente de garantizar la libertad de todos, ésta es un Valor (es decir, un bien público) que debe ser compartido de forma inclusiva, de tal forma que la garantía de la libertad de elección de todos implica restricciones para los excesos de libertad de algunos. Así, se evita que se deteriore o afecte la posibilidad de que ésta sea un Bien Público.

El asunto decisivo en términos de Políticas públicas es la función tutelar del Estado para que todos los miembros de la Sociedad tengan acceso asegurado a los bienes públicos. Este universalismo de acceso tendría prioridad y fijaría restricciones relativas al ejercicio de la libertad. En tal medida, ésta no sería el Valor central del Interés público. Doy esta explicación como un ejemplo argumentativo, pero no pretendo hacer un listado de Bienes públicos ni fijar *a priori* una jerarquía entre éstos. En el análisis de Políticas interesa más indagar en las realidades concretas como las sociedades asignan estas preferencias y los recursos (medios) para lograrlas. Esto lo digo no por hacer relativismo sino porque lo importante es construir una herramienta interpretativa que sea útil a las diferentes perspectivas de tipo moral.

2.2. Los conflictos de intereses

La segunda instancia es, por supuesto, la del reino de los intereses concretos. Pese a lograrse hipotéticamente el mencionado consenso teórico sobre el significado de las Metas de Interés Público, permanece el problema, puesto que

las acciones de Política Pública, pretendiendo concretar tales metas, no son del tipo suma Cero, en el que nadie pierde y todos se benefician (el *ganant-ganant* según la Ciencia Política francófona). Son, más bien, del modelo descrito por el economista y sociólogo italiano de comienzos del siglo XX W. Pareto, en la asimetría de la distribución resulta generalmente inevitable. Y siempre que alguien gana es a costa de la pérdida proporcional de otro(s).

La actual dinámica del capitalismo mundial, con un elevadísimo proceso de mercantilización de los bienes y servicios públicos, nos muestra la carencia de un límite adecuado, de una frontera conceptual claramente observable, que defina hasta dónde ha de llegar la mercantilización. Así, el principal peligro que enfrenta lo público reside precisamente en la tendencia a mercantilizarlo todo. Las experiencias culturales y las formas subjetivas y estéticas de apropiación del mundo son uno de los espacios que han sido arrastrados por la ola mercantilizadora (Rifkin, 2000).

Las prácticas y ejecutorias gubernamentales han oscilado desde su inicial monopolización estatal de buena parte de los bienes públicos sustrayéndolos al mercado, hasta la actual predominancia de su provisión por la vía del *outsourcing*. Incluso los ejércitos contratan la capacitación de su personal, por supuesto, la mayoría de las provisiones y el avituallamiento, pero también el desminado de puertos y zonas de guerra (como en Irak recientemente por parte del ejército de Estados Unidos), la información satelital y las comunicaciones. Además, los estados delegan frecuentemente en firmas privadas el recaudo de ciertos tributos, la representación del interés nacional, a través de formas múltiples del llamado *Partenariat*. De tal modo que la Salud, la Educación, la Justicia, la Seguridad, parcelas significativas de la Administración pública al nivel que llaman en las ciencias del *management* Tecno-estructura, son privatizados y o mercantilizados.

Como lo expliqué con detalle en un trabajo reciente (Varela, 2005a), no se trata de oponerse *per se*, por principio, a la mercantilización de todos los bienes públicos⁹. El problema estriba en trazar una línea divisoria entre

⁹ Reconozco que existen respetables posiciones ideológicas, en el terreno propiamente político, en la militancia sindical o en las franjas antiglobalización, que recusan de plano la posibilidad de que los bienes públicos sean mercantilizados. Claramente ésta es la coherente postura de quienes adhieren al marxismo en sus versiones más clásicas. Estos últimos saben bien que la propuesta de

aquello que se debe y lo que no se debe mercantilizar. En general, el límite podría demarcarse cuando la mercantilización afecta seriamente los principios de universalidad al acceso o disfrute de tales bienes. Obviamente, cuando el acceso no está determinado en función del peor servicio obtenible o el peor bien disponible en relación con la capacidad adquisitiva de los ciudadanos. Y de otro lado, cuando la oferta mercantilizada implica severas desventajas para porciones de la sociedad, que son simétricas a los beneficios de tipo patrimonial que obtienen los agentes económicos que producen y trafican los bienes y servicios en cuestión.

Un ejemplo a la mano: en el Quebec se ha debatido duramente el *outsourcing* en el sistema hospitalario público, pues al privatizarse el aseo de los hospitales, el vestuario y en general los ítems de lavandería, las empresas concesionarias por maximizar ganancias hacen la tarea por debajo de los estándares mínimos de seguridad para los pacientes y el personal clínico. Como resultado de lo anterior, el año pasado estalló un escándalo cuando se descubrió que este tipo de deficiencias habían causado la muerte de un número dado de pacientes y de personal; además de la comprobada contaminación de un sector de las gentes de visita en dichas instituciones. ¡El tema de limpieza no es de modo alguno algo adjetivo en un hospital!

En Colombia podemos encontrar otro ejemplo. En las zonas marginales de Cali, mi ciudad, se contrata desde hace años el servicio educativo de las

Marx se encaminaba a la eliminación del mercado como institución social en donde tiene lugar la compra y venta de las fuerzas del trabajo: El régimen del salariado. Por ello, en el largo entretanto de la vigencia de las sociedades capitalistas pugnan por arrancar como una reivindicación temporaria, el que los bienes públicos sean ofertados directamente por el Estado. Esto implica en el campo de las Políticas públicas dos tipos de problemas: el primero, que se tendería a hacer de la provisión de los bienes públicos un monopolio estatal. De esta suerte, toda la educación, la salud, la justicia, la seguridad, etc., estarían bajo esa condición de un único proveedor. Y el segundo conflicto deriva de la condición de gratuidad o de provisión directa de éstos, en el entendido de que se trata de derechos, no de relaciones contractuales de algún tipo. Sin embargo, estos alegatos dejan de lado la cuestión de los costos de la provisión y el que muchos miembros de la sociedad civil tienen la capacidad de asegurar numerosos bienes colectivos por medio de su pago. O sea que preferirían —como lo hacen en efecto— su mercantilización. Aquí entra un principio central en las Políticas, cual es el de la Subsidiaridad. El que el Estado deba ofrecer Educación universalizada no implica que deba prohibir su provisión por empresarios privados; lo mismo vale en el campo de la salud, la seguridad, las pensiones, la recreación, etc.

escuelas primarias con Ongs, cooperativas, iglesias, etc., a través del método de capitación, o sea, fijando un precio por el costo de cada alumno por año escolar. Esto se hace mediante una suerte de subasta y, por ende, la Administración pública privilegia el otorgamiento de los contratos a los que garanticen mayor cobertura. Como resultado de tales reglas de concurrencia, los concesionarios rebajan los salarios de los maestros, minimizan las dotaciones y útiles escolares, improvisan locales poco o nada adecuados, etc.

Así, aunque los más pobres figuran orgullosamente en las estadísticas de ampliación de cobertura, en realidad se les está dando la peor educación, la que no garantiza movilidad social alguna. Si bien es cierto que la educación privada de élite es un negocio en el que, por regla general, al tiempo se satisfacen el ánimo de lucro de los empresarios con la calidad de la oferta, éste no es el caso de la subcontratación en las zonas marginadas de la sociedad. Este tipo de desfases es lo que justifica teóricamente que exista un sistema educativo público, para nada mercantilizado, desde los niveles más básicos hasta la educación superior universitaria de ¡ciclo doctoral!... Y que la limpieza en los grandes hospitales estatales sea asumida por las propias entidades y no se la subcontrate.

2.3. El auge del individualismo y el problema de las desigualdades

Un tercer gran ámbito de desafío al interés público proviene de la apropiación social cada vez más universalizada a escala planetaria de los postulados del Individualismo filosófico. Esto es en gran medida el efecto directo de la implantación del orden capitalista y mercantil de producción y consumo, con su eje medular, el sacrosanto postulado de la propiedad privada y su corolario, la acumulación indefinida de riquezas.

La ofensiva ideológica y práctica contra el Estado de Bienestar y las políticas de inclusión social, son los peligros mayores de la actualidad. Por parte de esta corriente que tiene un influjo muy grande en los grandes centros de decisión de naturaleza Global. Y se corresponde con los intereses estratégicos de los factores de poder beneficiarios de la actual deriva globalizada.

Con esto no pretendo instaurar un alegato moral anticapitalista del tipo “no se puede realizar el interés público mientras predomine el orden individualista

de las sociedades capitalistas de mercado”. Esta es una manera simplista o quizás elegante de renunciar a la realización de intereses colectivos. Pues es sabido que al menos en el contexto de nuestra temporalidad, el capitalismo ha sido capaz de sobrevivir a sus crisis y posee ciertamente una gran potencialidad de “reinvención” respecto al socialismo de Estado, que fracasó en su experiencia alternativa de eliminar el orden mercantil dentro de las estructuras sociales. Como lo advertía E. Durkheim, la cuestión verdaderamente importante es explicarse porqué y cómo es posible un orden social basado en principios universales de inclusión, cuando en la base de estas sociedades predominan las ideologías utilitarias e individualistas (Laval, 2002).

En frente de este tipo de interrogantes encuentro un mérito indiscutible en la respuesta largamente formulada por J. Rawls (1971), referida en particular a su noción operacional de “Consenso traslapado” (*Overlapping Consensus*). Pienso que no es indispensable para utilizar la noción de tal consenso, el aceptar la idea básica de Rawls de un neocontrato originario, de clara inspiración kantiana y rousseauiana¹⁰. Pero una visión de las diferentes sociedades “realmente existentes” nos muestra que ellas funcionan, existen, poseen redes societales, vínculos duraderos que les dan sentido, pese a las enormes diferencias, tensiones, asimetrías y exclusiones que las caracterizan.

Se existe socialmente en la desigualdad, ya que la igualdad sólo tiene un sentido operacional en la institucionalidad de las reglas formales de constitución, al menos en las sociedades que se reconocen como demoliberales. En la vida cotidiana, en frente de las realidades objetivas y constriñentes de existencia, el consenso se da sobre las reglas de funcionamiento, aunque muchos las acaten a regañadientes y quieran postular otras en su lugar.

¹⁰ Esta afirmación la hago en virtud de que considero que los consensos no son ni a priori teóricos, ni simples ficciones jurídicas. La idea del consenso traslapado es fundacional pero no en un sentido contractualista “clásico”, como pasaje de algún “Estado de naturaleza” a la vida política organizada. Este revela, más bien, los equilibrios sociales, las hegemonías legitimadas, y las reglas de competencia en el Orden social y en la apropiación de los bienes públicos y privados. En cierta medida, corresponde a una instancia de facticidad del Sistema Político mismo por parte de los grupos sociales que se relacionan inclusivamente con éste. Y es la base del modelo actualmente vigente de Derecho internacional. Es decir, de la conceptualización de Soberanía.

Las propias sociedades socialistas de inspiración marxista estuvieron muy lejos de la igualdad real. La *Nomenklatura* burocrática de las elites gobernantes cumplió en forma centralizada una función de apropiación de las riquezas, los privilegios y el poder, semejante a la del señorío medieval y a las formas patriarcales de dominación. Y su caída no derivó de la comprobación de la inequidad persistente, sino de la quiebra de las reglas de su institucionalidad constitutiva. De hecho, las formas sociales que las han reemplazado han acentuado enormemente las desigualdades “originarias”.

En la referenciación concreta de las desigualdades y las exclusiones, la existencia misma del Interés Público implica, por lo tanto, la existencia reconocida y actuante de consensos fundantes. El orden político es, en tanto base mínima indispensable de las sociedades, un bien público. Los derechos y deberes sociales vinculantes, esenciales en un horizonte sociocultural dado constituyen otros tantos bienes públicos, ambos del tipo procedimental. Ellos operacionalizan, a la manera de Medios, la posibilidad de que las sociedades se fijen consensualmente fines morales. Y que a partir de estos últimos, los individuos actúen en libertad para concretar sus elecciones y preferencias.

Desde luego que la configuración de consensos morales totalizantes es algo impensable en términos absolutos en las sociedades individualistas posesivas (MacPherson, 1979). Allí aparecen las nociones desarrolladas por el pensador neomarxista italiano A. Gramsci (1975) de Hegemonía y “Bloque histórico”. A través de los juegos del Poder, los intereses dominantes generan una imposición de tipo valorativo que subsume a los sectores subalternos de las sociedades, los que se ven impelidos a aceptar los principios y metas de actuación, a la manera de Obligaciones morales de tipo impositivo.

De tal modo, la concreción históricamente dada de un conjunto de valores morales es más fruto de la acción-reacción en múltiples escalas, del proceso tenso de parte de fuerzas sociales diversas y confrontacionales, que de un consenso meramente racionalista o dialogístico, como lo postula la perspectiva habermasiana (Habermas, 1982). No hay pues en la realidad de las sociedades espacio para un mítico Contrato social.

Existen, en realidad, vínculos aherrojantes, interdependencias y asimetrías en el uso de los bienes públicos y en el ejercicio real de los derechos. También

ha de reconocerse que un porcentaje elevado de las luchas y conflictos sociales se resuelven con algún tipo de compromiso entre las partes involucradas, de manera que la ganadora no obtiene lo óptimo o ideal sino lo posible. Empero, no sugiero, en modo alguno, que de este tipo de compromisos diarios (entre patronos y sindicatos, entre consumidores, proveedores, productores, entre la Sociedad civil y el Estado, y así *ad infinitum*) surja el Interés Público.

En mi perspectiva, éste no es negociable. Como lo comprendió muy bien Hegel y la tradición objetivista que le siguió (Marx, Durkheim, entre otros), los intereses públicos no son el resultado ni de la suma de los intereses egoístas de los individuos, ni de pactos utilitarios entre éstos. De allí que sólo una parte y no la totalidad de las ejecutorías de Política de un Estado cualquiera sean realizaciones del interés público. La mayoría de tales dimensiones se corresponden más con el influjo de intereses privados sobre los gobiernos, o con las propias agendas de las élites y burocracias que detentan el poder político.

3. LA PREEMINENCIA DEL ESTADO SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO

En este punto quisiera inicialmente despejar el equívoco que identifica el interés público con el papel del Estado. Ciertamente; muchos suponen que sólo a partir de la acción gubernamental se garantiza y configura realmente el dominio de lo Público. Tanto si concebimos lo Público como macrosociabilidad o —de forma alterna— como el espacio de la Publicidad. Este último nivel es el de la exposición de las cosas, las personas, las ideas, las actuaciones, etc., al libre escrutinio de los demás, sin significativas limitaciones.

Obviamente, en la construcción de verdaderas políticas públicas el Estado —en tanto instancia suprema de obligación política— ha de concretar las metas sociales de carácter universalista. Empero, en la vida cotidiana una fuente de desestabilización del interés público que reviste gran incidencia la constituyen los propios estados.

Podría comenzar reseñando la vigencia actual de la célebre *Raison d'Etat*. Lo que sigue siendo un típico *topos* hobbesiano. El Estado se reserva para sí el uso discrecional —cuando se enfrenta al peligro de su propia sobrevivencia— del antiguo Derecho Natural. Vale decir, la regimentalidad de excepción que les permite a los gobiernos suprimir los derechos de los ciudadanos, disolver las

cortes jurisdiccionales y los parlamentos. En suma, apoderarse del universalismo de las leyes y del derecho público. De estas situaciones en América Latina tenemos suficientes experiencias, principalmente por la puesta en escena del autoritarismo militarista en el siglo pasado. Y desde luego, maximalizado; éste es el fondo del totalitarismo.

Pero los principales peligros de lo público en frente de la acción estatal se derivan del abuso que se hace desde el poder político del propio fuero gubernativo para transformar al Estado, de un medio regulatorio e institucional de las sociedades en un fin en sí mismo. Aun los llamados neoliberales son dubitativos e inconsecuentes al momento de reducir ciertas funciones claves del Gobierno, por ejemplo en el terreno de la seguridad. Países como Inglaterra y Estados Unidos han incrementado su capacidad de observación y vigilancia sobre las conductas de sus ciudadanos, los viajeros y las propias organizaciones de la Sociedad civil¹¹.

En una instancia semejante a la anterior, las formas de hegemonía y la perversión de la democracia en tanto dictadura de las mayorías, constituyen otros grandes desafíos a lo público. En general, se exalta a la democracia procedimental como la estructura deseable o ideal de legitimación de los regímenes políticos. Sin embargo, la decisión de las mayorías no equivale siempre al Interés Público. Lo acabamos de ver en Estados Unidos con la reelección de George Bush II. La democracia electoral no se escenifica en al aire; ella tiene lugar a través del influjo decisivo del dinero, el papel de las grandes corporaciones empresariales, el uso del Estado y sus recursos a favor de las reelecciones, la

¹¹ En estos tiempos de obsesión antiterrorista ello se ha acentuado. Un Gobierno neoliberal como el de Álvaro Uribe Vélez en Colombia no encuentra contradicción entre su prédica aperturista y mercantilista y el incremento sustancial del gasto militar y en los rubros afines de "Seguridad". O en el propósito de intervenir la vida privada, desvirtuando los principios tutelares de la presunción de inocencia (recuérdese el famoso caso de la inversión de la prueba en los delitos vinculados al narcotráfico), con la reedición de los estatutos "antiterroristas" que socavan las libertades individuales. También se evidencia tal conducta en la violación del derecho internacional para responder al secuestro terrorista con el secuestro "justo", en términos de la más pura ley del Talión. Me refiero aquí al episodio de captura y secuestro ilegal de un dirigente de la rama internacional de las Farc, en Caracas, a comienzos de diciembre del 2004; revelado con todos sus episodios criminales: soborno ilegal a funcionarios del Estado venezolano, ocultamiento y manipulación de los hechos, atizamiento del choque diplomático por Estados Unidos, etc.

manipulación de los *mass media*. Y también, la democracia expresa y refleja los prejuicios y valores morales de los ciudadanos transvestidos en electores. El nacionalismo y el chovinismo, las discriminaciones y violaciones de ciertos tipos de derechos, cuentan a menudo con la aquiescencia de las mayorías. Es por eso que los grandes teóricos del liberalismo, como J. Stuart Mill, alegaban a favor de los procedimientos para proteger a las minorías.

De otro lado, acechan también al Interés Público la ingobernabilidad y la quiebra de la función cohesionadora de los estados. Esta patología tiene múltiples manifestaciones: Burocratización, desregulación, crisis de fiscalidad, etc. De forma adicional, se expresa en la carencia de políticas y estrategias que concreten la acción estatal en pro del interés público. Asunto especialmente importante para corregir y enfrentar las principales formas de exclusión y marginalización social. Pero generalmente esto obedece a la asignación por las élites del poder, de otras prioridades de política, en la agenda gubernativa.

No dejemos de notar que en numerosas ocasiones desde los estados se incitan y se instrumentalizan la inmensa mayoría de los conflictos que desgarran y destruyen la Gobernabilidad, a través principalmente de la promoción de las guerras, la conexión de los estados con específicas lógicas de la criminalidad globalizada, o en frente de conflictos no mediados. Es decir, a través de la inacción e indiferencia convertidas en Políticas Públicas de discriminación. Así que en el Estado, como en un prisma, nos encontramos tanto con las principales oportunidades de vehicular el sentido de lo público como con grandes obstáculos a su concreción.

4. EL INTERÉS PÚBLICO Y SUS DIMENSIONES ECUMÉNICAS

Las dimensiones que son comprobables en la literatura que podríamos llamar clásica sobre el tema son en general las del Estado-Nación. Tal es el sentido genealógico descrito por J. Habermas (1982) en su texto fundacional. Sin embargo, la expansión mundial de los circuitos relacionales entre las sociedades, la creación –por vez primera– de forma completa, multidimensional, del mercado mundial, las tendencias sociales, políticas y culturales de la Globalización, han agudizado un fenómeno que por cierto no es novedoso, cual es el de la referenciación de lo público en una dimensión ecuménica.

Nuestros tiempos nos muestran en forma acusada la extensión de la conectividad global entre las diversas sociedades, tanto en sus generalidades incluyentes (lo público ecuménico) como en numerosas relaciones particulares, sobre todo en la forma de redes relacionales globales y regionales. Estas atienden a focalizar la atención sobre intereses comunes creándose comunidades virtuales en lo académico y científico; pero también en los usos del tiempo libre (diversiones, hobbies, ¡pero también perversiones!). Estas son facilitadas a través del Internet, los *mass media*, la facilidad actual de circular físicamente por el planeta y comunicarse en seminarios, congresos, medios impresos y audiovisuales, etc.

Una gama significativa, crucial, de problemas cada vez más se interpretan ontológicamente en su existencia universal, anclada a la noción de Humanidad. Citemos en primer lugar la fórmula actual de reconocimiento y demanda de los derechos humanos. Una de las dificultades mayores de los teóricos soberanistas es, en efecto, conjugar la defensa de las soberanías estatales como la dimensión esencial de la vida política, y mantener que esta instancia es suficiente espacio de garantía de los derechos de las personas.

De allí la noción alternativa, altamente debatida, del Intervencionismo humanitario (Varela, 2005c). En efecto, ¿qué hacer cuando devastadores desastres naturales desestabilizan vastas áreas del planeta, ante la incapacidad de los aparatos estatales desvertebrados por esos desastres o con escasa capacidad de respuesta institucional ... o cuando los propios gobiernos son los causantes y principales catalizadores de desastres humanitarios, guerras, hambrunas, genocidios, dantescos desplazamientos?

El espacio de lo público, la responsabilidad ecuménica coloca en cuestión la propia noción de la Solidaridad. Y a quienes consideran este tipo de argumentos como justificatorios del intervencionismo a ultranza, quisiera recordarles que la fundación teórica del humanitarismo, en una forma ciertamente limitada, se encuentra a mediados del siglo XIX, en la proclama de K. Marx sobre el “Internacionalismo proletario”. Incluso los propios portaestandartes de la Revolución Francesa pensaban en función de la emancipación de la “Humanidad entera”. Las utopías socialistas de los siglos XVIII y XIX estaban teñidas del ideario ecuménico. Empero, fueron las revoluciones burguesas consolidadas (Hobsbawm, 1980) las que reemplazaron los ideales altruistas e idealistas por la conflictiva prioridad del Interés Nacionalista.

Un militantismo intervencionista es hoy claramente observable de parte de los movimientos antiglobalistas, o más exactamente, partidarios de una Globalización con “cara humana”. Me refiero principalmente a la dinámica generada por el “Foro Social Mundial” creado en Porto Alegre (Brasil) como la contrafaceta del organizado en Davos (Suiza) por las elites beneficiarias de la Globalización neoliberal. Pero también a las numerosas ONGs de carácter global, que son las contras facetas de las grandes corporaciones multinacionales privadas.

Así pues, uno de los efectos positivos de los procesos de Globalización es la puesta en escena por vez primera en términos prácticos, alcanzables o viables, de los derechos ecuménicos. Piénsese, por ejemplo, en el ámbito económico de los derechos de propiedad. ¿A quién pertenecen los mares?, ¿los recursos naturales en su sentido lato?, ¿la continuidad y sustentabilidad de todas las formas de vida (fauna y flora) del planeta?.. O la “conquista” del espacio extraterrestre... ¿Al primer “ocupante”? ... Este tipo de debates obviamente –aunque pueden ser asuntos académicos– son en realidad cuestiones vitales –de factura política– en la opinión pública mundial.

En el tema del Mar, a manera de ejemplo, recordemos que la vieja discusión –que aún no termina– era los alcances de la soberanía costanera de los estados territoriales. Esto llevó a un desarrollo complejo y doloroso del derecho internacional, para intentar zanjar conflictos que con frecuencia se han dirimido por el primado de la fuerza. Sin que este tipo de conflictos haya sido superado, ahora nos enfrentamos a otros desafíos. El agotamiento acelerado de la riqueza ictiológica requiere desde hace décadas de algún tipo de arbitraje, control o autoridad que garantice el acceso equitativo de los países y de las grandes empresas, pero también de las comunidades ribereñas, a su disfrute continuado. Este usufructo es compartido, sin que se precipite una catástrofe ecológica.

Pero, pese a avances relativos en el campo de la diplomacia Interestatal, en general domina la inacción desde el punto de vista de la construcción y puesta en marcha de Políticas públicas globales. La misma situación se evidencia en el resto de la agenda ambiental (el llamado “calentamiento” global y las alteraciones climáticas; la sostenibilidad de la biodiversidad de la fauna y la flora planetaria; la contaminación ambiental en sus diversas especificaciones, los desastres nucleares del tipo Chernobyl, etc.).

La agenda global no detiene en estos temas que son hoy recurrentes en los *mass media* y en el debate público internacional. Además, con menos ruido, están en cuestión los procedimientos y los principios interpretativos del uso de la espacialidad terrestre compartida. Las migraciones, el derecho de asilo de diverso tipo, y no sólo el llamado asilo político, la mercantilización ilegal de la vida humana, las redes globales de tráfico sexual, hasta los asuntos controvertidos de los derechos mundializados de propiedad intelectual.

En este último terreno se creó una autoridad planetaria, la OMC, que dirige algunas de las cuestiones, pero cuyo arbitraje es bastante criticado. Y en el campo patrimonial la UNESCO adelanta ciertas acciones significativas pero largamente insuficientes. Existe, por lo tanto, una profunda fractura entre la realidad de lo público-ecuménico, la idea tan reiterada hoy del “Patrimonio de la Humanidad entera”, y las formas políticas estatales que no abarcan esta dimensión, salvo en la forma rudimentaria de la eufemística “Comunidad Internacional” .

Ello se agrava en el contexto actual del globalismo neoliberal por la pretensión y actuación en consecuencia de los conglomerados y corporaciones multinacionales, que buscan llenar el vacío jurídico político, amplificando el derecho privado hacia el espacio de lo ecuménico. Como lúcidamente lo ha postulado J. Rifkin (2002), la ofensiva de las grandes empresas busca colonizar a través del reconocimiento, muchas veces unilateral, v. gr., por las autoridades judiciales de Estados Unidos, de derechos de propiedad sobre la vida, sobre la vida humana misma (caso del GENOMA), la reproductibilidad de la vida (derechos sobre semillas, genes animales y vegetales, tratamiento de enfermedades), etc.

La esquizofrenia institucional arraiga en dicha discontinuidad, por lo cual el espacio de las relaciones transestatales y transociales es por cierto cercana en numerosos episodios al sombrío cuadro hobbesiano de “guerra de todos contra todos”. En realidad, observamos las guerras de algunos –entre los más fuertes– contra otros a los que se sataniza, en una aplicación simplista de la lógica de K. Smichtt de “amigo-enemigo”. Por ello –como nunca antes– resulta perentorio instrumentalizar de alguna manera el viejo ideal kantiano del “gobierno cosmopolita”. Sin embargo, pese a avances parciales y fragmentarios hacia la gobernabilidad global (Held, 1999, 1995; Beck, 2003), ésta sigue siendo una meta lejana, aún utópica.

5. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO

Los anteriores tópicos son todos ellos en cierta medida teóricos. Aunque se refieran a cosas concretas, corresponden a lo que se denomina “comprensión”. Y mantienen, en ese sentido, un hilo conductor de naturaleza analítica. Pero por eso mismo quiero cerrar este texto con un punto complementario: los grandes desafíos de lo Público en el terreno propiamente instrumental de las Políticas¹².

La pertinencia del estudio de las Políticas públicas corresponde en este caso a la importancia del desarrollo concreto de las dinámicas de lo Público y su relación con el universo de lo privado. Podríamos señalar que un marco general lo otorgan las relaciones sociales, en tanto fundamento existencial; posteriormente el tramado institucional, como reglas de actuación; para finalmente aterrizar en el espacio de despliegue de los grupos y factores de poder en conflicto interdependiente.

El primer gran problema es la construcción de políticas. Y no tanto porque no se construyan Políticas en el día a día. En los países con democracia representativa existe una abrumadora capacidad de construcción de Políticas, basada en la delegación constitucional de tal función al poder legislativo, a los parlamentos. En esencia, ésta es su tarea central, completada por el llamado control político al Gobierno. Pero es notoria la tendencia mundial hacia la productividad de las Políticas como una tarea del propio poder ejecutivo. En América Latina, la tradición presidencialista y caudillista impele a las elites gubernativas a darle viabilidad jurídica a este tipo de alternativas. Los

¹² Debo también en este tema hacer la salvedad de que un abordaje en profundidad lo he hecho en mi libro *Lo Soberanía Transformada* (2005c), que se encuentra —a la fecha en que escribo estas líneas— en proceso de revisión editorial. Remito al lector en especial a los capítulos 1° y 3° de dicho texto. Dado que no se trata de repetir lo ya escrito, aquí abordo otros nuevos aspectos del problema específicamente conectados con la dinámica Público - Privado. Para una relación de estudios concretos donde aplico las conceptualizaciones desarrolladas, véase además mi libro *La Mercantilización de lo público*, (2005 b). Un buen tratamiento sistemático de la naturaleza de las Políticas públicas se encuentra en A. Noel Roth (2002, 2003); Carlos Salazar Vargas (1999) y Alejo Vargas (2000); para citar sólo libros publicados en Colombia. En cuanto a revistas en español que hacen un seguimiento continuo del problema de las políticas públicas, Cf., entre otras: *Instituciones y Desarrollo* (Barcelona, IIGOB), *Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD), *Gestión y Políticas Públicas* (México, CIDE), *Nueva Sociedad* (Caracas) y la *Revista de la Cepal* (Santiago de Chile).

decretos-ley, las normas administrativas, que en realidad son protologales, el control del gasto público recomendado por los organismos multilaterales, coadyuvan a afirmar esta tendencia.

En general, en la productividad de las Políticas por el Gobierno o por los parlamentos, el fenómeno más perturbador lo constituye la práctica extendida del cabildeo o *lobbying*. En palabras simples, esto implica que los grupos de poder o de presión en la sombra afectan los contenidos de las Políticas redactándolas de acuerdo a sus intereses. Los grandes grupos empresariales están en la primera línea de esta práctica, pero no son los únicos. Cabildean las elites de las regiones, los sindicatos —con menos suceso, ciertamente—, las universidades, las comunidades profesionales, y así sucesivamente. En Colombia, adicionalmente, lo hacen los grupos paramilitares —como acaba de verse en las negociaciones para amnistiarlos—, y también las Ongs de derechos humanos, al igual que los sindicatos, con menos capacidad de convencimiento frente a los decisores.

Una segunda fórmula de productividad de Políticas es su privatización directa a través de *Outsourcings: Think Tanks* de diverso tipo son contratados con frecuencia para redactar las normas, elaborar estudios y fijar —en borrador— las Políticas. Recientemente el BID ha creado un programa para modernizar los parlamentos latinoamericanos y fortalecer su capacidad institucional. Tarea que va en la dirección correcta, pero se requiere reglamentar la función de cabildeo y fijarle marcos que eviten el ser juez y parte, los conflictos de intereses, la sustitución de la democracia deliberativa, etc. Y de otro lado, crear condiciones técnicas para que los equipos parlamentarios estén en condiciones de estudiar los temas y elaborar las propuestas de Políticas que serán después debatidas.

El otro asunto clave es la capacidad de los ciudadanos de participar en el debate público. La perturbación central aquí es el control férreo que los grupos económicos han alcanzado sobre los *mass media*. En Francia, por ejemplo, el diario *Liberation*, antaño vocero del maoísmo más hirsuto, acaba de ser comprado por un poderoso conglomerado económico. Y esto ocurre todos los días en numerosos países. La triada, prensa controlada, grupos empresariales y elites político-tecnocráticas, que además circulan fluidamente entre las tres funciones, pervierte la posibilidad de un acceso abierto de la

ciudadanía al debate. Téngase en cuenta que los conglomerados económicos —más que obtener ganancias suplementarias— que las logran, al controlar la prensa manejan e instrumentalizan la voluntad ciudadana, la llamada Opinión pública. La mercantilización absoluta de la información es otro factor que perturba la calidad de ésta; condición mínima de la intervención de las sociedades civiles en la discusión de sus intereses y de los problemas estratégicos de una sociedad.

La fragmentación de la representación política en manos tradicionalmente de los partidos —que afrontan una crisis aguda de descomposición y en algunos casos de recomposición— es un fenómeno que traspasa fronteras. Dado que resulta muy difícil participar insularmente en la construcción de Políticas, la desaparición de las mediaciones partidistas, la debilidad estructural de los movimientos sindicales y asociativos de base, la fragmentación y volatilidad de los intereses comunes, generan las condiciones para que los primeros dos esquemas de productividad de Políticas sean largamente dominantes. No soy en este punto un pesimista absoluto, pues las sociedades cuando tienen espacios de deliberación y decisión democráticos —por imperfectas que sean—, poseen una capacidad pendular de castigar electoralmente las “malas políticas”, generando las alternancias en el poder, fenómeno que hemos visto en casi toda América Latina en los años recientes, donde los neoliberales han sido prácticamente barridos del poder, salvo en Colombia, ¡ciertamente! Empero, lamentablemente estos cambios de dirección del sentido general de las Políticas no anulan para nada las dinámicas cotidianas que he señalado. Pues en realidad estamos ante un problema estructural: las deficiencias de la democracia deliberativa en sociedades asimétricas, gobernadas por el mercado y la crematística.

Dos breves apuntes finales: aparte de la construcción de Políticas, los otros dos grandes procesos que han de tomarse en cuenta son los de a) la ejecución de las Políticas, que es el campo propiamente dicho de la tarea administrativa pública, el quehacer burocrático por excelencia, y b) la evaluación de éstas. El “Feedback” de sus resultados o efectos para avanzar en el aprendizaje social. En estos dos terrenos se ha dado una invasión de la privatización y de la mercantilización, por medio del desmonte del modelo del Estado proveedor y ejecutor. La evaluación en la actualidad le es retóricamente entregada a las comunidades según lo pregona el *New Public Management*. Sin embargo,

existen serios problemas en la puesta en marcha de estos ideales de control ciudadano.

Todo el ciclo de las Políticas implica la puesta en escena de las interacciones sociales que construyen el interés público. Este no es el resultado de la mera voluntariedad o de las buenas intenciones. Pero comprender sus bases teóricas y sus mecanismos de funcionamiento es un asunto clave para participar activamente en términos críticos y propositivos. Los retos de Política son numerosos, y comprenderlos en su estructuración es un buen punto de partida para mejorar la deliberación pública y lograr consensos o acuerdos mayoritarios que plasmen en los diferentes planos de la vida social, los intereses de lo público, el cimiento de la sociedad (Elster, 1989).

REFERENCIAS

- BADIE, B. (2000): *Un mundo sin soberanía. Estados entre artificio y responsabilidad*, Colombia, Tercer Mundo Editores.
- BAYARDT, J. F. (2001): "Le Pidgin de la Société civile", *París, Alternatives Economiques*, N° 190, marzo.
- BECK, U. (2003): *Pouvoir et Contre - Pouvoir a la ère de la Mondialisation*, París, Flammarion.
- BOBBIO, N. (1998): *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- BOZEMAN, B. (1998): *La gestión pública. Su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- BRAUDEL, R. (1966): *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*, Berkeley, Univ. of Cal. Press.
- DAHL, R. (1992): *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- ELSTER, J. (1989): *The cement of Society- A study of social order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EME, B. (2001): "Les associations ou les tourments de l'ambivalence". *En Association, démocratie et société civile*, París, La découverte- Mauss.
- GRAMSCI, A. (1975): *Obras de A. Gramsci*, México, Juan Pablo Editor.
- HABERMAS, J. (1982): *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, G. GILL. (Edición original, 1962). Edición inglesa: *The Structural transformation of the Public sphere-An inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge, MIT Press, 1995.
- HEGEL, G. WR (1986): *Lecciones de Filosofía de la historia*, Barcelona, SARPE.
- (1966): *LA filosofía del derecho*, Buenos Aires, Claridad.
- HELD, D., MCGREW, A, GOLDBLATT, D. & PERRATON, J. (1999): *Global Transformations - Politics, Economics and Culture*. Stanford University Press.

- (1995): *LA democracia y el orden global - Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HOBBSAWM, E. (1980): *Las revoluciones burguesas*, Barcelona, Guadarrama.
- LAÏDI, Z. (2004): *La Grande Perturbation*, París, Flammarion.
- LAVAL, Ch. (2002): *L'ambition sociologique*, París, Éditions la Découverte/ M.A.U.S.S.
- LUHMANN, N. (1995): *Poder*, Madrid, Anthropos.
- MACPHERSON, C.B. (1979): *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, Fontanella.
- MAILA, J. (1996): La notion de interet general dans la penseé musulmane. En la compilación. *Essai historique sur l'intérêt general*, París, Karthala.
- MAPPA, S. (comp.) (1996): *Essai historique sur l'intérêt général*, París, Karthala.
- MINTZBERG, H. (1986): *Paris: Le pouvoir dans les organisations*. Editions d'organisations.
- MOUSSAOUI, A (1996): "La notion de l'intérêt général en Algérie". En la compilación *Essai historique sur l'intérêt général*, París, Karthala.
- OVEJERO LUCAS, R (2000): "La política de la desconfianza -límites de la concepción liberal de las políticas públicas" *AGENDA: Ética, economía y políticas públicas*, N° 2, Bogotá, Tercer Mundo Editores, octubre 1999 - mayo de 2000, p. 94-131.
- RIFKIN, J. (2000): *The Age of Access*, New York, Penguins Books.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of justice*, Oxford University Press.
- ROTH D., A.-N. (2002): *Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación*, Ediciones Aurora.
- SALAZAR VARGAS, C. (1999): *Políticas Públicas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- SIMON, A. H. (1997): *Administrative Behaviour- A study of decision making processes in administrative organizations*, New York, The Free Press.
- VARELA B., E. (2005a): *La Mercantilización de lo Público y otros ensayos sobre Gestión y Políticas Públicas*, Cali, Facultad de Administración, Universidad del Valle.
- (2005c). *La soberanía transformada* (texto inédito). Cali.
- (1998, 2ª ed., 2005b), *Desafíos del interés público - Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, Cali, Universidad del Valle.
- WEINTRAUB, J. (1997): "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction". En *Public and Private in Thought and Practice - Perspectives on a Grand Dichotomy*, Chicago, The University of Chicago Press.