

## La mercantilización de lo público<sup>1</sup>

**Edgar Varela Barrios**  
**Profesor titular**  
**Universidad del Valle**  
**Cali, Colombia**

### 1. INTRODUCCION

De la misma manera que la teoría administrativa de la empresa, su pariente cercana, sufre la manía de las modas administrativas (que aparentemente superan paradigmas anteriores y los revalúan),<sup>2</sup> en el campo del Management Público y especialmente en el análisis y la interpretación de políticas públicas, también se ha reiterado señaladamente la crisis y reemplazo consensual de un paradigma que prevaleció desde comienzos de la década de los ochenta hasta hace pocos años: **Las Políticas Neoliberales**. En su lugar, un paradigma en construcción, aún no nominado, se estaría consolidando.

Hoy pocos ejecutores de política y mucho menos los analistas de la misma, reconocen para sí mismos de manera enhiesta el ser implementadores o formuladores de políticas neoliberales, tales como las de privatización o mercantilización frente a espacios que antes estuvieron en manos del aparato del gobierno<sup>3</sup>. En dos escenarios centrales en efecto se ha presentado una retirada pública del neoliberalismo, el primero de ellos el escenario político. Pocos políticos reconocen ser portaestandartes de tal divisa, aunque a menudo una vez terminadas las contiendas electorales se dedican fervorosamente a implementar sus principales consignas. Y, de otro lado, aunque en una medida no tan monolítica, en los propios círculos académicos. En estos, si bien es cierto, pueden encontrarse defensores del paradigma neoliberal y mercantilista, estos son relativamente pocos, y se presenta hoy el predominio de un fuerte centrismo, consistente en plantear que la salida adecuada no sería ni la defensa a ultranza del antiguo modelo de Estado de Bienestar e Intervencionista, con todos sus defectos, ni la entrega de la sociedad, y particularmente de las políticas sociales, a la égida del mercado<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido escrito específicamente para el VII Congreso Internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, del CLAD, Lisboa (Portugal), 8-11 de octubre de 2002.

<sup>2</sup> Como se afirma en un reciente estudio: “Al igual que la religión y la política, la Administración es un campo donde diversas doctrinas compiten por señalar el camino de la salvación. Lo que deba considerarse como herejía o como ortodoxia, es variable y problemático. La sustitución de una doctrina dominante por otra, se realiza más por un proceso retórico que por la reunión de pruebas irrefutables, derivadas de un examen exhaustivo de los datos. Cada Administración cree que ha inventado las doctrinas administrativas que están de moda en su época. Pero, esto es solo una ilusión”. Véase Christopher Hood y Michael Jackson, “La Argumentación Administrativa”, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1997. Página 7.

<sup>3</sup> Vincenc Navarro resume los cuatro dogmas centrales del ideario neoliberal en los siguientes términos: primero, los déficits del presupuesto estatal son intrínsecamente negativos para la economía; segundo, la intervención estatal que regula el mercado del trabajo es también intrínsecamente negativa; tercero, la protección social que garantiza el Estado de Bienestar, a través de políticas redistributivas, afecta negativamente el desarrollo económico y la acumulación de capital; y, en cuarto lugar, el Estado no debe intervenir en la regulación del comercio internacional, ni tampoco debe regular los mercados financieros. En éste último caso, se señala que la libre movilidad de los capitales es el factor más importante para garantizar una eficiente redistribución de recursos a escala internacional. Véase Vincenc Navarro, “Neoliberalismo y Estado de Bienestar”, Barcelona: Ariel, 1998, páginas 75 – 76 .

<sup>4</sup> Economistas institucionalistas reconvertidos, como Salomón Kalmanovitz, niegan siquiera la posibilidad de que el neoliberalismo sea una política pública en Colombia. Su argumento central es el de que a lo largo de los últimos veinte años, el tamaño del Estado se ha incrementado sustancialmente, en contravía del neoliberalismo “cuyo lema fundamental es la reducción de los impuestos y del tamaño del Estado”. Véase Salomón Kalmanovitz “Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia”, Bogotá: Norma, mayo de 2001, página 190.

De tal manera que, hoy se nos anuncia en los círculos académicos y políticos internacionales, en foros y eventos como los que nos congregan aquí en Portugal, una política de convergencia, realista y pragmática que combinaría las principales reivindicaciones éticas del Estado de Bienestar, particularmente su lucha contra las desigualdades sociales, la pobreza, la inequidad, la violencia y criminalidad; y, de otro lado, la necesidad con la tarea de mantener un discurso que reivindique la eficiencia y la eficacia en la asignación del gasto público y que le dé un justo lugar al Estado, al lado de un mercado, siendo ambos más competitivos y globalizados.

Si los anteriores asertos fueran validos tendríamos ante nosotros que por fin en el campo de las políticas públicas, cosa rara en el ámbito de las ciencias sociales en la cual se les ubica, se habría producido una suerte de paradigma consensual o la hegemonía de una sola visión del mundo, con una formulación relativamente común que sólo tendría leves matices de aplicación de acuerdo a los contextos, locales y regionales; a los entornos, urbanos, rurales, semindustrializados, industrializados o postmodernos según, se tratara. Pero en el fondo, el discurso de las políticas públicas estaría afirmado sobre una curiosa unanimidad.

En este mismo orden de ideas cabría entonces entender que el llamado neoliberalismo habría sido el gran derrotado de comienzos del milenio, y que hoy estaríamos asistiendo a una profunda rectificación, que involucraría no sólo a intelectuales y políticos de los países en vías de desarrollo, sino también a voceros connotados de la academia y de la política económica provenientes de las grandes potencias que dominan hoy, en la época de la globalización.<sup>5</sup>

A lo largo de mi carrera académica, en el curso de los últimos quince años, y conjuntamente con otros académicos e investigadores colombianos que hacen parte de nuestra comunidad discursiva, me he dado a la tarea de analizar y estudiar las aportaciones intelectuales e investigativas en relación con un balance retrospectivo del proceso de reformas liberales emprendidas en nuestros países a lo largo del último periodo. La pregunta que me ha guiado y que será el hilo conductor de mi presentación es: ¿En realidad estamos ante una retirada de las políticas públicas neoliberales, específicamente en el campo de las políticas sociales, como fruto de una profunda rectificación, y más allá de ello, de una contundente derrota ideológica de la tesis que pretendía entregarle todo lo social al mercado?.

Ilustraré mis argumentos aunque no exclusivamente con el caso colombiano, que conozco con cierto detalle. Tales constataciones nos colocan en verdad en presencia de una paradoja. Los procesos de reformas liberales en el campo de la política económica y de la política social estuvieron inmersos en un proceso relativamente complejo y azaroso de reforma institucional. En efecto, la arquitectura de las políticas públicas colombianas recientes se remonta a la expedición en 1991 de una nueva Constitución Política, que fue resultado de una Asamblea Nacional Constituyente **sui generis**, la cual por elección popular, aunque con una relativamente baja participación del electorado en términos porcentuales, eligió una bancada de delegatarios que se encargó de reformar la Constitución centenaria que provenía de 1.886, aunque había sido sucesiva veces reformada y remendada a lo largo del siglo pasado.

---

<sup>5</sup> Un ejemplo ilustrativo de lo anterior, lo constituyen los últimos trabajos del economista norteamericano, reciente premio Nobel, Joseph Stiglitz. Desde su posición privilegiada, como asesor de la presidencia Clinton, y anteriormente, como funcionario de primera fila en el Banco Mundial, Stiglitz tuvo la ocasión de conocer, y posteriormente de elaborar una evaluación crítica respecto de las políticas públicas de carácter global que trazan los organismos multilaterales, y también de criticar la influencia significativa que en dicho ámbito tiene la propia política exterior norteamericana. Al respecto véase su reciente libro "El malestar en la globalización", Madrid: Taurus, 2002.

En esa ocasión, el bipartidismo oficialista, tradicionalmente dominante en la política colombiana hizo crisis y en esta Asamblea Nacional Constituyente tuvieron una participación significativa, en términos numéricos y cualitativos, voceros de minorías hasta entonces marginadas, como las indígenas, religiosas, e incluso, la guerrilla reinsertada del Movimiento 19 de Abril, que logró casi una tercera bancada de la Asamblea Nacional Constituyente.

La presencia de estas y otras fuerzas alternativas y la incapacidad del bipartidismo oficialista de lograr una mayoría numérica obligaron a que la Asamblea Nacional Constituyente funcionara por mecanismos que pretendían lograr un consenso entre fuerzas contrapuestas.

En este sentido, a diferencia de la constitucionalidad anterior, la Constitución de 1991 fue el resultado de un Pacto Social. Se enfatizó, por lo tanto, muchísimo, en un catálogo de derechos ciudadanos, sociales, políticos y culturales. Se reconoció la autonomía universitaria, la diversidad étnica y el multiculturalismo, se autonomizó la iglesia católica respecto del Estado, admitiendo la igualdad de las confesiones de fe religiosas y la independencia del aparato de gobierno frente a este tipo de credos, se propició la descentralización fiscal y administrativa fortaleciendo los territorios. Se definió la elección popular de los Gobernadores, que había sido precedida por la de los Alcaldes pocos años atrás, y se enfatizó bastante en el modelo de Estado Social de Derecho. Finalmente, se crearon dos instituciones que han tenido una importancia muy grande en la vida política colombiana contemporánea como fueron: la Corte Constitucional, y, de otro lado, la Fiscalía General de la Nación.

En el primer caso, la Corte Constitucional ha transformado la tradición jurídica colombiana incorporando elementos del derecho anglosajón y ha sido a menudo criticada, fundamentalmente por defensores de las políticas aperturistas y neoliberales, porque en sus fallos, según dicen, se inmiscuye en asuntos de gobierno.<sup>6</sup> Es decir, en la ejecución de políticas que serían en el resorte del poder ejecutivo, y también, con mayor asuidad, de reemplazar o superponerse al propio Congreso, interpretando leyes, descalificándolas, o en extensas sentencias doctrinarias apoyadas en investigación empírica, sentando precedentes a través de los fallos, para situaciones similares. Lo polémico del asunto reside, a mi juicio, en que en general, aún cuando se pueden reconocer vaivenes y ciclos, el esquema de decisiones de la Corte Constitucional desde su creación a la fecha ha sido tratar de colocarse como freno y contrapeso a los poderes ejecutivo y legislativo en lo atinente a la defensa y protección efectiva de los derechos ciudadanos, según la interpretación que sus mayorías, que en cada uno de los problemas involucrados, le han dado a esta función de tutela sobre la Carta de Derechos, estipulados generosamente en la Constitución de 1991.

Con lo anterior simplemente reseño y ejemplifico de manera rápida una de las caras del asunto: a saber, la vocación indeclinable que según pregonan los voceros de la constitucionalidad institucional colombiana se ha otorgado a la política pública en relación con la función social del Estado, de la propiedad, y con los criterios de redistribución y ajuste de las desigualdades sociales.

Sin embargo, resulta sistemático que la expedición de la Carta Política de 1991 haya sido propulsada por un equipo económico y político encabezado por el hoy Secretario General de la OEA, el expresidente Cesar Gaviria Trujillo, que estuvo muy alindecado en la ortodoxia de la economía neoliberal. Fueron estos mismos diseñadores de políticas públicas los que introdujeron tanto en la Constitución como en los desarrollos legales posteriores los

---

<sup>6</sup> Véase al respecto: Sergio Clavijo, "Fallos y fallas de la Corte Constitucional", Bogotá: Alfaomega, abril de 2001; y Alberto Alesina, "Reformas institucionales en Colombia", Bogotá: Alfaomega, febrero de 2001.

elementos de mercantilización de lo público,<sup>7</sup> bajo la filosofía de la Nueva Administración Pública, y de la ortodoxia neoliberal ya referida, y pretendidamente superada. Aunque visto en retrospectiva lo que ha ocurrido es un proceso de encubrimiento retórico de posiciones ideológicas y doctrinarias.<sup>8</sup>

## **2. ALGUNAS AREAS DE MERCANTILIZACION DE LO PUBLICO EN EL CASO COLOMBIANO.**

Podríamos ilustrar esta tesis con varios casos de política sectorial. Lo haré rápidamente, sin pretender profundizar, en la extensión breve de una ponencia, en cada uno de ellos, con el fin de evidenciar como corresponden a una política que no resulta aislada sino que posee coherencia. Los casos de política sectorial que quisiera destacar son: En primer lugar, la política pública de descentralización y específicamente el ajuste fiscal de los entes territoriales, recientemente implantado. En segundo lugar, la política educativa, tanto en el plano de la educación universitaria como en el de la educación básica, secundaria y técnica. En tercer lugar, la política de seguridad social en sus dos facetas: el Sistema de Pensiones que actualmente está una vez más siendo modificado, y, adicionalmente, el sistema de salud pública y aseguramiento de los riesgos laborales. Y, finalmente, las políticas en materia de provisión de los llamados Servicios Públicos Domiciliarios, los cuales han estado usualmente en Colombia a cargo de los Municipios y los Departamentos, y que han sido transformados radicalmente por la legislación de corte aperturista que ha introducido criterios de mercado regulado en el sector.

### **2.1. La descentralización territorial.**

La historia reciente de la descentralización territorial en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, es anterior a la oleada de las recientes reformas liberales. A partir del decenio de los ochenta del siglo pasado, una serie de leyes le asignaron nuevas funciones, competencias y recursos, a los Municipios. Con ello se intentaba revertir un modelo presidencialista y centralista que correspondía a la mencionada Constitución de 1886, la cual tuvo como divisa la “Centralización política y Descentralización administrativa”. Sin embargo, en este segundo aspecto poco se avanzó y las únicas tímidas reformas de descentralización fueron las de crear departamentos y unidades de negocios de atención de políticas que ejecutaban las mismas en un ámbito nacional y con una relativa autonomía de los Ministerios y órganos de poder centralizado, pero sin ningún poder o interlocución con las autoridades locales y regionales.

---

<sup>7</sup> Una perspectiva clásica, desde el punto de vista de las teorías de política pública, que enfatiza la tendencia hacia la mercantilización de lo público, se encuentra en los conocidos trabajos del científico social norteamericano Charles E. Lindblom. En especial cfr, la compilación “Democracia y sistema del mercado”, México, Colegio de Ciencias Políticas, Fondo de Cultura Económica, 1999. En especial, sus artículos “Democracia y estructura económica” (1962), y “Redescubrimiento del mercado” (1966).

<sup>8</sup> Para este tópico véase el conocido trabajo del politólogo Giandomenico Majone “Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas”, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1997. Majone, en efecto, rechaza el argumento de que la retórica, como un antiguo arte del discurso persuasivo, resulte alejada o ajena al análisis académico de las políticas. Al contrario, reconoce que aparte de la modelación cuantitativa y estadística, los elementos de prueba más contundentes, usados tanto en la discusión pública como en la discusión científica, devienen altamente retóricos. La argumentación persuasiva que tiene su origen en la propia filosofía griega, y específicamente, en la obra aristotélica, ha tenido una larga continuidad, siendo imposible, en realidad separar la doxa, de la opinión, lo cual fue, como se sabe, una ilusión platónica.

En este sentido, Colombia ha sido pionera en el proceso de descentralización territorial, la cual corresponde a un segundo ciclo de políticas públicas que pretendía consolidar la legitimidad del Estado, a partir del acercamiento entre el gobierno y los ciudadanos. Quizás, la innovación más importante de este modelo consistió en la implantación de un esquema que le asignaba tanto nuevas responsabilidades y competencias a los gobiernos locales, con recursos fiscales de naturaleza estable, para financiar la ejecución de tales responsabilidades.<sup>9</sup> Sin embargo, pese a que la Constitución Política de 1991 recogió retóricamente los aspectos ya definidos de la descentralización, la tendencia hoy en día manifiesta en el campo de las políticas públicas ha sido la de revocar los procesos de descentralización territorial.

Podrían argumentarse, para esta rectificación, dos tipos de razones: una de corto plazo, de carácter fiscalista, que ve en los Municipios y Departamentos una suerte de venas rotas desangradas por las burocracias voraces y clientelares, en términos de desgreño administrativo, corrupción, e ineficiencia de la gestión pública. Para tal efecto, en Colombia hace un par de años se aprobó una severa Ley de ajuste fiscal que ha significado una verdadera masacre laboral a lo largo y ancho del país. En la mayoría de los Departamentos y Municipalidades, tanto en los organismos del Poder Ejecutivo como en los del Control Jurisdiccional, Cámaras Legislativas Regionales, Concejos Municipales, Contralorías y Personerías, etc, el personal de carrera ha sido reducido, en muchas ocasiones, en un 70 o, incluso, en un 80%. Se ha tratado en realidad de un verdadero proceso de desmantelamiento del aparato burocrático local en sus diferentes esferas. Los indicadores financieros que estableció la Ley de ajuste fiscal definen que los rubros de transferencia, provenientes de impuestos nacionales, se destinarían prioritariamente a inversión y no a gastos administrativos y de personal.

Además, se valoran estos gastos públicos locales en función de los ingresos propios, lo cual en una condición de debilidad estructural de los mismos, aunada a la difícil situación de violencia en gobernabilidad que atraviesan las municipalidades colombianas, como es de conocimiento público imposibilitan que la célula vital del discurso de la democracia de participación, las autoridades locales y sus municipios, tengan la capacidad para continuar asumiendo y ofertando vitales servicios que la ciudadanía demanda en materia de educación, salud, convivencia democrática y gobernabilidad ciudadana, gestión comunitaria, vivienda, lucha contra la pobreza, los desplazamientos forzosos, la infraestructura básica, etc.

Una tendencia concomitante a la anterior pero de más largo aliento, con argumentos de tipo menos conyuntural y fiscalista, simplemente ha supuesto que los municipios y las regiones necesitan de una férrea tutela del poder central en cuanto a la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública. Está es una retórica recurrente en oficinas tales como el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda y otros del área económica. Pero en realidad, poco se ha avanzado en nuestro país en la implementación de este modelo de evaluación de la gestión, lo cual teóricamente implicaría mantener el criterio de que el Gobierno Nacional asume las políticas con base en decisiones del Poder Legislativo, pero que su ejecución se hace en las territorialidades a cargo de los entes Municipales.

---

<sup>9</sup> Sobre la relación entre las finanzas gubernamentales y las locales, véase el artículo del conocido experto financiero Richard M. Bird, "Presentación del escenario: finanzas municipales e intergubernamentales", en la compilación "Los retos del gobierno urbano", (editores Mila Freire y Richard Stren, Banco Mundial – Alfa y Omega, 2001, México, páginas 108 – 123).

Esto no ha sido del todo cierto y generalmente las autoridades del nivel central, empezando por la propia Presidencia de la República, instauran programas, mecanismos paralelos que generan duplicidades con el fin de lograr réditos políticos y también de saltarse la administración burocrática formal. El más reciente ejemplo de este tipo de políticas es el megaproyecto de guerra y paz que la Administración Pastrana adoptó bajo el nombre: "Plan Colombia". Este es un programa que con el apoyo directo de los Estados Unidos refuerza militarmente la seguridad nacional contra la insurgencia y el paramilitarismo, y al mismo tiempo asigna recursos para la reconstrucción de la democracia, la mejora de la institucionalidad, y específicamente también, para la sustitución de los cultivos ilícitos y el sofocamiento, la comercialización y la producción de drogas narcóticas, etc.

En términos generales, en el campo de la rectificación de la política pública de descentralización, esto ha implicado, como filosofía subyacente, la mercantilización de lo público en sus diferentes facetas. En realidad, el desmonte parcial del aparato del Estado en el nivel Municipal supone que la ejecución de las políticas públicas no es ya una competencia primordial ni exclusiva del aparato administrativo público local, sino que éste ha de ser una suerte de contratante que recauda impuestos locales, recibe las transferencias de la Nación, y convoca mediante programas y proyectos (inscritos previamente en los Planes de Desarrollo de las Municipalidades y las Regiones), a licitaciones y convocatorias públicas a organizaciones no gubernamentales u ONGs del más disímil carácter, e incluso a entidades estatales, tales como Universidades, Institutos descentralizados, a los cuales se les premia por la consecución de recursos propios, sobre la base de la venta de sus servicios para que ejecuten determinadas políticas públicas.

El espectro de los tópicos ha contratar cubre prácticamente todo el ámbito de la acción gubernamental local. En el pasado, resultaba razonable que la ejecución de grandes proyectos de inversión en infraestructura física o básica se hiciera mediante este tipo de mecanismos licitatorios. Pero no existen sin embargo las mismas razones para argumentar en pro de la privatización de la política social, al menos hasta el extremo de desmantelar el aparato público local. Muchas de las Municipalidades no tienen la capacidad de desarrollar los programas de salud preventiva, cubrir los déficits educacionales en los niveles preescolares, primarios y secundarios, atender en alguna medida mediante burocracias especializadas, asuntos tan espinosos en la vida actual de nuestro país como los desplazamientos forzosos y los migrantes, como parte del proceso de agudización de la guerra civil irregular, o incluso, en el campo del desarrollo de programas económicos, como los de empleo, reactivación económica, mejoramiento y construcción de nuevas viviendas, de tener en el plano de lo local burocracias pequeñas, profesionales y capacitadas. ¡ Nada de esto ha ocurrido! y en general, salvo notorias excepciones, hemos asistido al terrible retroceso que implica el desmantelamiento del aparato público municipal en todas sus ramas.

El experto canadiense Richard Bird plantea que en general, a nivel mundial, los problemas de financiación de los gobiernos locales, son altamente complejos, particularmente porque aún en los países desarrollados estos tienen poderes impositivos limitados:

"Pocos países permiten que los gobiernos locales impongan impuestos bastantes elevados, como para producir ingresos suficientes para responder a las crecientes necesidades locales. En 18 países desarrollados, solo el 62% del gasto local fue financiado a través del ingreso local. En 1989 un estudio de 18 países desarrollados, encontró que la fuente particular de ingresos proporcionaba tan poco como 30% de ingresos locales en algunos países, pero más del 90% en otros. Otro estudio encontró que la participación promedio de los gastos de las ciudades financiadas por ingresos locales era del 78%, variando del 30% en Kingston, Jamaica, a más del 100%, debido a préstamos negativos, en Bangladesh" (Ibid, página 109).

Más adelante el citado autor señala que las normas de los gobiernos centrales, muy pocas veces reconocen las diversidades locales. Lo correcto sería formular una política de descentralización positiva que tomase en cuenta de alguna manera la diversidad y heterogeneidad del universo de los gobiernos locales, aportando al mismo tiempo respuestas e iniciativas particulares, e incluso asumiendo soluciones adaptadas o “caseras” del sector informal frente a problemas locales particulares, “en lugar de imponer modelos inadecuados, determinados centralmente y rígidos” (Ibid, página 111). Resulta curioso que Bird coloque como ejemplo el modelo de descentralización colombiano cuya asignación del situado fiscal, en educación y salud se basa en una iniciativa otorgada a las diversas regiones:

“Aunque todavía existen muchos problemas en Colombia, la reciente descentralización de algunos servicios clave, ha seguido la larga tradición de adaptación a las condiciones locales, enfocándose pragmáticamente en lo que funciona, en vez de tratar de poner a todos en un sistema centralizado” (Ob. cit).

Cabe advertir que Bird se refiere elogiosamente al modelo que ha sido parcialmente transfigurado o revocado, como le hemos advertido aquí, en los últimos procesos de ajuste fiscal. La solución general que propone Bird es meridiana, ya que plantea explícitamente la siguiente pregunta ¿Porqué no disminuir las funciones de los gobiernos locales a niveles que estén a su alcance?..... Este es precisamente el **quid pro quo** de la descentralización, si se la quiere llamar así, o del papel que se le asigna a las municipalidades en muchos de los países desarrollados, especialmente, en Europa Occidental.

Al contrario, en el caso colombiano, la tendencia ha sido la de transferirles a los municipios cada vez más, funciones y competencias, con el fin de descargar literalmente, por decirlo así, al gobierno central de sus responsabilidades fiscales. No es un secreto para nadie que la última reforma fiscal que afectó el orden municipal estaba referida a la necesidad de financiación de la deuda pública del Estado, principalmente en el campo de sus acreencias internacionales. Hoy en día en Colombia, más de la mitad del presupuesto se está dedicando a la amortización de capital e intereses, para el pago de una deuda externa que cada vez más hace más difícil el manejo adecuado de las finanzas públicas y coloca en condiciones críticas la propia gobernabilidad institucional del país.

Una evaluación comparativa de los procesos de descentralización y de reforma de los gobiernos locales, nos muestra caminos diferentes. En este sentido, incluso en las regiones donde se ha implementado el **New Public Management**, en la esfera de los gobiernos locales se ha fortalecido la profesionalización del sector público, aunque evidentemente se han incorporado políticas de recortes de personal, en algunos casos sustanciales. Tales políticas de reforma se han inspirado primordialmente en una filosofía que pretende la aprehensión de un espíritu empresarial o de un gobierno emprendedor, como en su momento lo denominaron D. Osborne y Ted Gaebler.<sup>10</sup> Este es el caso, por ejemplo, de Nueva Zelanda, que documenta la profesora Angela Griffin<sup>11</sup>, quien manifiesta de que manera se ha fortalecido y especializado la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, en su nueva condición de socios y cogestores, con el sector privado, de la concreción de políticas públicas.

<sup>10</sup> Véase al respecto D. Osborne y Ted Gaebler, “La revelación del gobierno”, Ediciones Paidós, Barcelona, 1992.

<sup>11</sup> Véase Angela Griffin, “La promoción de ciudades sustentables” en la compilación “Los retos del gobierno urbano”, editores Mila Freireth y Richard Stren, Banco Mundial – Alfa y Omega, 2001, México, páginas 61 – 70).

## **2.2. La mercantilización de la seguridad social y la salud pública.**

Este hito imputable a la Ley 100 de 1993, en cierta medida transfirió parcialmente el modelo adoptado en estas materias por Chile a lo largo de la década de los ochenta. No es exactamente una copia tal cual, pero sí una propuesta híbrida inspirada en dicho modelo austral.

En esencia, la filosofía que subyace a la política pública que predomina hoy en el campo de la salud pública y la seguridad social considera que este tipo de actividades puede ofertarse mediante mecanismos de ampliación de la cobertura, buscando la meta de la universalización de los mismos, a través de su cobro, con base en los costos reales de dichos servicios y productos. Estos deberían sufragarles correspondientemente los patrones o empleadores, los trabajadores y empleados cotizantes, y también las generaciones de jubilados o pensionados.

Así, al igual que había ocurrido tiempo atrás,<sup>12</sup> el Estado Central se desentiende de sus obligaciones constitucionales para financiar el gasto público en seguridad social, salvo en los emolumentos ciertamente considerables que implicó el diseño de un proceso de transición, a través del cual, por ejemplo en el campo pensional, los jubilados actuales, y los cotizantes que lo serán en el futuro, recibirían un bono pensional que avalaría el Estado. Este sería redimido progresivamente bien fuera en el sistema de pensiones público que se mantuvo, o en las numerosas instituciones privadas, articuladas al capital financiero, que se desplegaron en la captación de este creciente mercado.

En lo atinente a la salud pública, básicamente la financiación estatal corresponde a un porcentaje de las transferencias del situado fiscal para los municipios con destinación específica en salud y educación, en el entendido de que se incorporarían allí los excluidos en condiciones de marginalidad y pobreza absoluta, que por carecer de vínculos laborales estables no entrarían como cotizantes al sistema formal. Este gran segmento sería financiado también por el sector económico formal ya que adicionalmente se cotizaría mediante contribuciones forzosas, subsidios de las capas medias y ricas de la sociedad, hacia la informalidad, como parte del esquema denominado contributivo.

Es indudable que la ley 100 amplificó significativamente la cobertura del servicio que era una de las más bajas en América Latina. Sin embargo, muchos de estos datos de ampliación son engañosos, dado que existen serias dudas, y críticas fundadas acerca de la calidad del servicio. Y ello tiene que ver con el propio mecanismo diseñado en esta ley para calcular los costos médicos y afines de los afiliados al sistema, con el fin de dotar a las empresas prestatarias del punto de equilibrio o ganancia media. Las críticas más precisas en relación con los problemas de esta política pública enfatizan que la ley ha generado un innecesario esquema de intermediación financiera (a través de las denominadas empresas prestatarias de salud (E.P.S.), que afilian a los cotizantes y que posteriormente contratan a las I.P.S., las que propiamente atienden a los pacientes a través de sistemas hospitalarios, clínicas y afines, sean estos públicos o privados).

---

<sup>12</sup> Aquí me refiero al hecho de que el primer modelo de seguridad social colombiano que se remonta a mediados del siglo pasado, se diseñó sobre la base de una triple financiación. En efecto, el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, que posteriormente se transformaría en el Instituto de Seguros Sociales, se conformó sobre la base de aportes del gobierno, con base en recursos ordinarios de la Nación, de los empleadores, y de los trabajadores o empleados, en porcentajes que posteriormente se han venido incrementando. En cambio, desde finales de la década de los sesenta, el gobierno nacional dejó de hacer su contribución, sin embargo, asumió el manejo político de la entidad. Muchos de los problemas que hoy se le imputan a este tipo de organizaciones derivan precisamente del hecho de que los gobiernos han venido asignando criterios de gestión de carácter clientelar y corporativo, sobre recursos que en el fondo no son suyos, dado que el Estado no hace aportes directos al sistema de seguridad social.



La noción de la salud pública como una mercancía que debe ser vendida a costos de producción, generando una ganancia atractiva para el sector financiero, ha desdibujado tal política. Si bien es cierto, comparada con la situación de los años ochenta, la atención clínica y hospitalaria es hoy más amplia, la oferta es mejor y se encuentra más racionalizada, la situación sin embargo deja mucho que desear en cuanto a los logros que reclama la retórica argumentativa que propulsó la citada modificación.

En el caso de los gremios médicos y paramédicos estos han sido uno de los principales afectados por lo que en Colombia se ha denominado proletarización de las profesiones médicas y paramédicas, en donde curiosamente quienes prestan servicio a los asegurados, carecen del aseguramiento, dado que no es frecuente que posean contratos laborales estables y permanentes con las entidades prestatarias y menos aún con las intermediarias. En ese sentido, se ha retrocedido desde los ámbitos del código laboral a los de los códigos civil y comercial, lo que va de la mano con una megatendencia común en América Latina y en el mundo entero, fruto de la globalización, hacia la flexibilización y precarización de los contratos laborales.

La situación más dramática, sin embargo, se presenta con los llamados Hospitales Públicos, o de propiedad estatal. La política pública dominante hoy asumió su transformación en Empresas sociales del Estado (E.S.E.) y formuló un criterio de financiamiento basado en la contabilización de los pacientes provenientes de los estratos más pobres de la población, los cuales serían posteriormente financiados o reconocido su servicio por las transferencias de la Nación hacia los municipios, y por los propios fondos de compensación que la Ley 100 estableció.

Sin embargo, los problemas burocráticos, de tramitomanía y de regulación, así como la discutible metodología para calcular los reales costos de la provisión de este tipo de servicios han colapsado el sistema estatal de Hospitales Públicos, muchos de ellos abocados a la quiebra.

La argumentación neoliberal en este terreno desconoce unilateralmente los problemas aquí mencionados y solamente enfatiza en otros, que son reales y deben ser corregidos. Me refiero, por supuesto, a la excesiva clientelización y burocratización del aparato de provisión de salud pública que correspondía al esquema anterior al de las reformas liberales de los noventa, pero este aspecto explica un porcentaje relativamente minoritario de los problemas estructurales del sector. Si se corrigiera la burocracia y se mejorara la asignación de los recursos en el marco del sistema hospitalario actual aún subsistirían enormes dificultades. Por ello hoy en día existe un relativo consenso sobre la necesidad de establecer ajustes y correctivos a la política pública que se implantó con la Ley 100. Ello lo reconocen incluso muchos de los promotores originales de dicha iniciativa.

Los criterios de mercantilización de la salud, o la presunción de que en vez de ciudadanos se poseen o se tienen ante sí clientes, lleva a distorsiones como las siguientes: es frecuente que las citas médicas se encuentren limitadas por el diseño institucional y organizacional del sistema, para tratar de minimizar su impacto. En realidad, se parte del supuesto de que los usuarios usan indebida e discrecionalmente, de manera excesiva, su posibilidad de acceso al sistema. Por lo tanto, la política pública trata de inhibirlo. Para ello se han incorporado mecanismos tales como las cuotas moderadoras o de copago. Estas implican, cada vez que un eventual paciente reclame servicios, que éste debe hacer una contribución en dinero, con el fin de desalentarlo, para que no recurra de manera reiterada al servicio de salud.

Esta política implica, de hecho, una negación del principio de accesibilidad al sistema. Por supuesto, podrían presentarse situaciones de fraude, como ocurren efectivamente en el Instituto de Seguro Social, pero para corregir estas desviaciones existen otros mecanismos

punitivos, que no tienen que ver con la negación del principio de accesibilidad al servicio público.

De la misma manera, muchos médicos se quejan de que las organizaciones prestatarias limitan el número de remisiones a un porcentaje determinado de pacientes. Así, a los médicos les toca jugar una suerte de lotería rusa para seleccionar sólo a unos cuantos pacientes para que sean remitidos a un nivel superior, se continúe su tratamiento y se le otorgue los medicamentos. Sobre este último tópico, conviene resaltar que se recetan primordialmente medicamentos de tipo genérico, algunos de los cuales son simplemente placebos. Y, finalmente, durante las citas médicas se gasta más tiempo en la tramitomanía burocrática que en el proceso clínico propiamente tal.

Mientras esto ocurre, la medicina prepago, que es ciertamente minoritaria y elitista, si permite la solución por parte del sistema, y específicamente para beneficio de los pacientes, de los anteriores obstáculos. Existe un altísimo grado de selectividad para la atención personalizada entre pacientes y médicos, e instituciones clínicas, y así mismo, existen muchísimos mayores recursos para la atención, que generan por supuesto una diferenciación sustancial en la calidad del servicio.

En lo que se refiere al sistema de pensiones, la situación es ciertamente diferente a la de la salud pública. Hoy en día existe conciencia entre los analistas acerca de las dificultades que en el futuro enfrentará el actual sistema para sufragar las pensiones. En parte, derivadas de un fenómeno mundial, el envejecimiento de la población, las mayores expectativas de vida, y adicionalmente, una fragilidad en lo referente a la masa de cotizantes al sistema. En este último sentido, las cíclicas reestructuraciones industriales y empresariales, los despidos en el sector público, la flexibilización y la precarización laboral, y las tasas prácticamente negativas de crecimiento económico de los últimos años, han disminuido en términos reales, tanto cuantitativos como cualitativos, la cantidad de cotizantes al sistema. Por esta razón, en la actualidad se adelanta un debate en el Congreso de la República con el fin de modificar la Ley 100, en lo atinente al sistema pensional, para resolver este problema de carácter estructural.

Pero, en terminos generales, el sistema pensional constituido sobre un eje duplice, un sector público, y de otro lado, un sector privado, han venido funcionando en términos generales bien, al igual que ocurre con los fondos de cesantías. No se presentan en este campo las dificultades críticas que he reseñado en el terreno de la salud pública y el aseguramiento de la función laboral.

### **2.3. La mercantilización de la política educativa.**

En lo concerniente a la política educativa, la tendencia hacia la mercantilización de lo público, se ha concentrado principalmente en el énfasis puesto en el subsidio a la demanda y en tratar de incentivar un esquema competitivo para la oferta educativa. Este es desde luego una política bastante antigua, que en el caso de mi ciudad Cali, para colocar un ejemplo a la mano, ha sido responsable en buena medida del deterioro de la calidad de la educación para los más pobres. El esquema es más o menos el siguiente: se propone que los ofertantes, que provienen del sector privado o de ONGs, calculen una tasa media de costo por estudiante y sobre la base de ello concurren a licitaciones o convocatorias, en las cuales se tratan de rentabilizar al máximo los fondos públicos. Es decir, lograr que con una cantidad X de recursos se pueda financiar la educación del mayor número de estudiantes.

Por supuesto esto enfrenta problemas complejos en la implementación, tales como los bajísimos salarios y los mecanismos de capitalismo salvaje que implica la contratación del personal docente, que por supuesto es de baja calidad, tiene pocos incentivos, escasa movilidad y pocas oportunidades de ascenso. Estos empresarios de la educación igualmente

no tienen interés en hacer costosas y cuantiosas inversiones en infraestructura tecnológica que sería menester para dar una educación de calidad. Y por lo tanto dicha tercerización significa una ampliación de cobertura; pero se escamotean las responsabilidades del Estado en el sentido de ofrecer una educación digna y de calidad para los más pobres. En cambio se implanta una mercantilización de productos sedicentes y de bajísima calidad.

Esto es, sin duda, a la larga un despilfarro de recursos públicos y se presta para las prácticas clientelistas de una manera mucho más refinada que el mecanismo anterior. En el anterior **modus operandi**, por supuesto, existía una notable interferencia política por parte de las élites de las regiones y de las localidades, v. gr, en el nombramiento de los maestros oficiales. Sin embargo, el balance de las propias élites políticas respecto a este mecanismo contribuyó a su desmonte, dado que los maestros, una vez designados, se independizaban de sus mentores políticos y se agrupaban en uno de los más poderosos sindicatos colombianos: La Federación Colombiana de Educadores, FECODE, que siempre ha estado dirigida, a lo largo de las últimas décadas, por facciones ortodoxas de la izquierda legal.

Para tales élites políticas locales y regionales resultó preferible el mecanismo de mercantilización de lo público, porque lograron establecer con mayor rentabilidad política una clientelización en la asignación de contratos intermediando con los empresarios educativos y jugando con el desespero de los desempleados, profesionales y maestros que resultaron de esta suerte, colocados en una condición de explotación salarial; y con una gran fragilidad, desde el punto de vista de su estabilidad laboral.

Lo mismo ha ocurrido en otros campos en donde la señalada reconfiguración de la política de descentralización, y que masacró la burocracia, no significó en modo alguno el fin del clientelismo. Y por el contrario, permitió “liberar” recursos para que las élites políticas locales siguieran controlando electorados cautivos, a través de la asignación de contratos y de puestos, ahora precarizados, de trabajo, dado que estos empleados no tienen el carácter de funcionarios públicos sino que aparecen como pertenecientes a las organizaciones no gubernamentales, a iglesias, o a Corporaciones y Fundaciones, que manejan los propios dirigentes políticos, convertidos ahora en contratistas del Estado. A fin de cuentas se ha logrado el peor efecto, sin resolver el mal de la corrupción.

En lo concerniente a la educación superior, desde hace unos veinte años, se manifiesta una tendencia, acentuada con el tiempo, hacia la privatización de este servicio público. No se trata, como a menudo lo argumentan activistas sindicales y dirigentes políticos alinierados con la izquierda colombiana, de una privatización de la Universidad Estatal. En realidad, ningún gobierno ha estado interesado en vender estos activos públicos, ni ningún grupo empresarial en comprarlos.

Esto es explicable por las dificultades inherentes a la mercantilización de un servicio de educación pública, que tiene costos laborales altos, debido a la calificación de sus docentes, una estructura sindical relativamente consolidada en la mayoría de las Instituciones, y una presión social porque se mantenga este espacio como una de las posibilidades ciertas para los sectores populares de acceder a la educación superior. Lo cual hace inviable esta alternativa.

El verdadero proceso de privatización ha consistido en el congelamiento de la expansión de la Universidad estatal, especialmente en lo concerniente a su oferta de cupos. Al tiempo que se ha manifestado una concomitante explosión de programas de pregrado y postgrado, y también un incremento sustancial del número de instituciones de educación superior privadas, algunas de las cuales han alcanzado cobertura nacional de manera acelerada, en menos de una década, sin contar con profesorado de planta, procesos

investigativos, y una consolidación institucional que haga serio o creíble este proceso.<sup>13</sup>

Aquí estamos hablando, al igual que en el tópico anterior, de una mercantilización que, en una buena parte de los casos, ha implicado una devaluación de la calidad de la educación superior pública. Como resultado de ello muchos estudiantes que no pueden ingresar a las Universidades privadas de élite o a las Instituciones Estatales más consolidadas, se ven obligados a asumir un incierto camino de segunda clase: acceder a la titulación universitaria en Instituciones de dudosa calidad que ciertamente no les permiten una calificación tal que se garantice su ingreso al mercado laboral. Esto, en otras palabras, implica en el largo plazo, ni más ni menos que una estafa; o si queremos ser mucho menos radicales, una decepción o desilusión de quienes optan por un título universitario en Instituciones no consolidadas.

Una de las tendencias en ciernes, en relación con probables mecanismos futuros de mercantilización de la Universidad estatal consiste en la introducción de los indicadores de desempeño para la asignación de recursos. De esta manera, se rompería el criterio de asignación indexada que ha caracterizado al sector de la Universidad estatal Colombiana para que, sobre la base de indicadores tales como la relación profesores – estudiantes, presupuesto asignado a la Universidad Vs cohortes tituladas, o proyectos de investigación, consultoría y extensión desarrollados, que se entenderían como un impacto positivo sobre la comunidad, etc, algún organismo del nivel central definiese mecanismos y montos o partidas específicas a asignar, rompiendo el presupuesto inercial ya señalado y entrando a una asignación que arrancararía en cada año escolar.

Esta es una propuesta que viene siendo discutida desde hace bastante tiempo pero que es muy probable que intente ser implantada en el curso de los próximos dos años, pues se conoce la intención de las autoridades educativas, de la alta burocracia que se relaciona con estos temas, y que anida y se incrusta en los organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial y el PNUD, para producir una modificación sustancial del actual esquema de funcionamiento de la educación superior, consignado en la denominada Ley 30, expedida hace una década.

#### **2.4. La privatización y mercantilización de los servicios públicos domiciliarios.**

A manera de contrapunto de los anteriores procesos quisiera subrayar muy rápidamente las características esenciales de este cuarto caso, porque nos permite hacer comparaciones y diferenciaciones de los pros y los contras de los procesos de mercantilización.

En Colombia, después de la expedición de la Constitución Política de 1991 se aprobaron las Leyes 142 y 143 de 1993, que respectivamente se referían a los servicios públicos domiciliarios, y al suministro de energía, dependiendo en este último caso de sus diferentes fuentes: térmica, gasífera, o primordialmente, hidroeléctrica. En este campo hubo una transformación sustancial de política pública que consistió en romper un cuasicentenario monopolio estatal sobre ambas ramas, específicamente en lo atinente a la provisión y

---

<sup>13</sup> En relación con la política de amplificación del crédito educativo, no existen en realidad en Colombia, dados los anteriores antecedentes, garantías suficientes de que una extensión de este tipo de créditos o la implantación de mecanismos de subsidios directos a la oferta, no devalúen o desdibujen significativamente, aún más, la calidad de la educación superior colombiana. Cabe simplemente recordar aquí, que las tres universidades de mayor matrícula en Colombia son instituciones de dudosa calidad, manejadas por grupos de interés, miembros de las clases políticas y empresarios educativos que han tenido escandalosos incrementos en la cobertura con una bajísima calidad, al punto de que han sido sancionadas estas instituciones de manera reiterada por los organismos de inspección y vigilancia del gobierno nacional.

suministro de la energía domiciliaria, y también en cierta medida de la industrial y comercial, que eran a la larga comercializadas por entidades o Instituciones empresariales de corte municipal o regional, en la mayoría de los casos totalmente gubernamentales. A estas empresas en Colombia se les denomina “industriales y comerciales del Estado”. Pues bien, a partir de estas leyes se abrió el mercado de la provisión de los bienes y servicios públicos domiciliarios, a una competencia regulada. Ya completamos una década de ésta experiencia y en general, pese a numerosos altibajos, se podría evaluar positivamente este proceso.

En general no se han deteriorado los servicios públicos domiciliarios y al contrario se ha expandido su cobertura, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Un buen ejemplo de ello es la ruptura del monopolio de la empresa estatal Telecom, sobre los servicios de telefonía de larga distancia, conmutada e internacional. En el nuevo esquema de competencia regulada el capital público y privado se han mezclado para conformar tres empresas mixtas, lo que ha propiciado un mejoramiento sustancial del servicio, un abaratamiento de las tarifas y una mayor conectividad de la comunidad empresarial y aún de la esfera familiar con los procesos de la globalización.

La ley ha previsto mecanismos compensatorios que han impedido que solamente se destinen recursos de inversión para aquellas áreas rentables o privilegiadas, desde el punto de vista de los intereses de los inversionistas. Este ha sido un buen mecanismo para garantizar que los sectores populares o las regiones más apartadas y pobres mantengan un grado mínimo de integración y mejoren igualmente en términos cuantitativos y cualitativos la calidad de los servicios públicos domiciliarios, en este caso los telefónicos.

Ha de advertirse en esta misma dirección que en Colombia se ha presentado una introducción relativamente rápida, con una gran aceptación por parte del público, de la telefonía celular o móvil. En este último caso la red fue distribuida en tres regiones, a cada una de ellas se le asignaron dos ofertantes que proveerían el servicio, los cuales posteriormente se integraron para formar en el fondo una suerte de oligopolio con dos grandes empresas cuya composición de capital es mayoritariamente proveniente de multinacionales. Aquí ha habido mayores dificultades para hacer transparente el servicio público; específicamente en relación con la defensa de los intereses de los usuarios. Estas nuevas tecnologías aún no logran ser controladas, desde el punto de vista de los derechos de los clientes, por un esquema regulatorio lo suficientemente maduro. Sin embargo, pese a lo anterior, habría que señalar que la expansión de este tipo de servicios igualmente ha contribuido a un mejoramiento de los procesos de conectividad y comunicación arriba señalados.

En lo que tiene que ver con la participación del capital estatal en este proceso su suerte ha sido diversa. Algunas empresas mantienen una proyección muy significativa en el contexto de las nuevas reglas, destacándose las Empresas Públicas Municipales de la ciudad de Medellín (EPM). Otras presentan desempeños aceptables como es el caso de Bogotá, mientras que negativamente se han manifestado procesos de descalabro, siendo especialmente palpable el caso de Emcali, en donde la clientelización y la burocratización proveniente del anterior esquema le han impedido integrarse adecuadamente al modelo de competencia regulada.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Sobre este caso véase: Edgar Varela Barrios, “Como evitar el colapso de EMCALI – Los retos de la provisión adecuada de los servicios públicos domiciliarios en Colombia”, Cali: PLIEGOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, No. 39, Julio del 2002.

### 3. INTERSECCIONES (DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS) ENTRE LO PÚBLICO, LO ESTATAL Y LO MERCANTIL.

Aunque podría ilustrar la anterior sección con otros casos que he estudiado con algún detalle, tales como la política de vivienda de interés social, los procesos de nacionalización y/o privatización del sector financiero, y las correlaciones entre lo público y lo privado en los campos de la infraestructura básica (puertos,<sup>15</sup> aeropuertos, concesiones para la construcción de vías carretables y férreas, etc), considero que los cuatro anteriores ejemplos son suficientemente ilustrativos para elaborar algunas consideraciones de carácter general, tal como lo consigna el subtítulo de ésta sección.

Sin pretender aquí hacer una discusión exhaustiva y prolija entre la relación público y privado<sup>16</sup>, habría que anotar, al menos para los objetivos del presente artículo, que lo público equivale, en una acepción inicial generalmente aceptada por los analistas, a aquello que está al acceso o libre disponibilidad de los ciudadanos. Este es el sentido que Jürgen Habermas señaló hace ya bastante tiempo para caracterizar la expresión publicidad.<sup>17</sup> Es decir, se trata de entender lo público como un campo doble donde, de un lado aparece como rasgo distintivo la **visibilidad** y del otro la **accesibilidad**. Así, hablamos de bienes públicos, de servicios públicos o del interés público, para referirnos a campos y temáticas que se supone están, hacen parte del derecho compartido por los miembros de una comunidad política. Es solo sobre la base de tal acepción inicial que se sustenta legítimamente la segunda; la más frecuentemente utilizada por los economistas políticos: El reconocimiento de lo público como un ámbito de propiedad, que a diferencia de la privada que se basa en el principio de exclusión. Bajo este principio se supone que quien posee de manera activa y permanente un bien, un derecho, una territorialidad, una marca, una patente, etc, lo hace sobre la base de su soberanía y autodeterminación, que le permite decidir discrecionalmente la accesibilidad de otras personas a su propia propiedad.

De tal manera, esta definición se construye por la vía de una negación. Afirmó mi derecho de propiedad precisamente en la medida en que excluyo a los demás, y la eventual inclusión de estos corresponde al campo de mi propia discrecionalidad. Por supuesto, en el esquema del capitalismo altamente competitivo, propio de la globalización, la mayor parte de las propiedades privadas tienen una interrelación pública, tal como muy bien lo reconoció hace más de dos siglos el propio Adam Smith en su libro clásico “La Riqueza de las Naciones” cuando caracterizaba al mercado como un ámbito público por excelencia.

En este sentido, el principio ontológico que permite la interrelación de lo privado en el ámbito de lo público, y específicamente en el del mercado, es el de la voluntariedad, a través de la cual compradores y vendedores intercambian sus propiedades, derechos, posesiones, bienes, oportunidades, promesas, etc.

Hay allí igualmente visibilidad, en especial se puede percibir una presencia, aguzada al extremo, de la parafernalia contemporánea, por parte de la publicidad, en la perspectiva de mercantilizar el máximo conjunto posible de bienes privados, en tanto a través de dicha mercantilización es posible que sus propietarios puedan obtener un lucro, lo que puede

---

<sup>15</sup> En relación con este tema, próximamente publicaré un libro que consigna los resultados de una investigación que realicé en los últimos dos años. Cfr: Edgar Varela Barrios, “Las políticas públicas portuarias en Colombia – gestación, auge y desplome de la empresa estatal COLPUERTOS, 1959 – 1993”, Cali: Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. En prensa.

<sup>16</sup> Sobre éste tópico consultese mi libro: “Desafíos del interés público – identidades y diferencias entre lo público y lo privado”, Cali: Centro Editorial Universidad del Valle, abril de 1998.

<sup>17</sup> Véase al respecto el estudio, ya clásico, de J. Habermas “Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública”, Barcelona: G. Gili, 1981.

ocurrir en el campo financiero especulativo, mercantil, o en los ámbitos propios de la producción o de la denominada economía real.

Tal como lo afirma John Donahue la frontera entre los dominios público y privado es polémica, cambiante, y se encuentra a menudo mal definida. El problema surge por la naturaleza inevitablemente política de tal distinción. En el fondo, las diversas decisiones sobre quien ejecuta, el gobierno o el sector privado, ciertas tareas colectivas, es un asunto que posee un incuestionable fondo cultural e institucional.

En la perspectiva de Donahue, existen dos principios tutelares para explicarse el origen de la provisión de los bienes públicos. El primero de ellos, sería el voluntarismo, según el cual, las personas actúan en función del interés de otros, o en términos más generales del interés público, sin recibir a cambio alguna compensación, y sin ser motivados negativamente por amenazas o coerciones. La otra gran alternativa, había sido dibujada por Adam Smith y es la inclinación a producir e intercambiar en un esquema de mercado:

“En un mercado, los precios señalan escasez sobre mientras que un proceso indirecto y descentralizado asigna esfuerzos humanos para satisfacer necesidades humanas.... Sin embargo, resulta importante destacar desde el comienzo que el **mercado** no es una institución, sino más bien, un principio organizativo. Las relaciones de intercambio que prevalece en una cultura dada son productos sociales. Las leyes de propiedad, puestas en vigor a través de reglas contra el robo y el fraude, establecen los términos básicos del intercambio, sin los cuales no se podría tomar ninguna decisión coherente respecto de la producción o distribución”.<sup>18</sup>

Un tercer gran principio que este autor añade a los anteriormente señalado lo cumpliría o ejecutaría el gobierno como organizador de las decisiones voluntarias de cooperación, o como garante del interés de participar en el intercambio de bienes y servicios bajo los esquemas de mercado, por parte de los ciudadanos, en el entendido de que dicho gobierno posee legitimidad consensual.

De otro lado, es conveniente refutar enfáticamente la idea simplista de que lo público es aquello que se basa en el principio de gratuidad, mientras que lo privado es aquello que posee un precio, o que expresa en algún momento en las relaciones de mercado, la necesidad de librar los costos de producción, más un beneficio medio.

En realidad como los sabemos por los ejemplos anteriormente vistos, lo público tiene generalmente, aunque no siempre, un precio. Es el caso de los servicios de educación, salud, o de los llamados servicios públicos domiciliarios. En estos casos, se reconoce, por ejemplo, que la atención hospitalaria involucra un aparato administrativo relativamente complejo, un cuerpo de profesionales médicos y paramédicos costoso, en términos de su preparación, y de la dotación de infraestructura requerida para garantizar una calidad y cobertura adecuada, y que por lo tanto, el servicio de salud o alternativamente el educativo, así tengan un carácter público, deben involucrar de alguna manera mecanismos que garanticen su financiamiento, para lograr una durabilidad, una sustentabilidad en el largo plazo, de su provisión pública, en especial hacia los sectores más pobres o excluidos de las sociedades contemporáneas.

En este orden de ideas, resulta bastante atractivo y coherente el discurso de la mercantilización de lo público. En realidad, buena parte de los argumentos de los analistas de políticas públicas que propician la mercantilización de los bienes públicos, consideran que este tipo de mercantilización podría generar una optimalidad del propio mercado a través de

<sup>18</sup> Véase, John Donahue, “La Decisión de Privatizar – Fines Públicos y Medios Privados”, Barcelona: Paidós, 1991, página 39.

esquemas de competencia reguladas, y con un intervencionismo de Estado que no se daría fundamentalmente en el campo de la provisión, sino desde la fiscalización y la defensa de los derechos de los clientes. Si ello fuese así, el Estado tocaría clarines de retirada, como Estado empresarial en muchos de estos campos y actividades, permitiendo que el sector privado, bajo reglas claras lograra en el fondo los mismos efectos, pero en términos de mayor eficiencia y eficacia.

Visto desde una perspectiva puramente discursiva o teórica, este argumento parecería no ofrecer mayores objeciones o resistencias. Pero en la práctica, se presentan numerosas dificultades que distorsionan las presunciones de validez del señalado principio. Una de las más espinosas cuestiones a debatir, en este orden de ideas, es la de que en general la provisión de los bienes o servicios públicos no se hace en condiciones de competencia abierta e ilimitada, tal como lo señalan los cánones de la microeconomía. Por el contrario, existen numerosos monopolios naturales o cuasinaturales, así como asignaciones para la introducción al mercado definidas por el propio Estado mediante esquemas de naturaleza eminentemente política que determinan la cantidad y la calidad de los ofertantes de un servicio, que limitan o precisan los precios. De tal suerte que estos no estarían en función de la oferta y la demanda.

En América Latina, en general, se aplican mecanismos de regulación enormemente sofisticados y complejos para el suministro de los servicios públicos básicos, lo que supone, entre otros, esquemas de subsidios cruzados, cobros fijos o mínimos por conexión y desconexión, castigos y otros formatos impositivos en términos de aumentos tarifarios para disuadir el sobreconsumo, o el llamado consumo suntuario, etc.

En muchos casos, este tipo de regulaciones no anulan las especulaciones financieras, o de comercialización, en donde ciertos grupos intermediarios terminan capturando rentas sociales. Como se sabe, uno de los argumentos a favor de la privatización insiste en que mediante este tipo de mecanismos se impediría que las burocracias estatales y políticas capturasen rentas monopólicas, o se las entregasen a grupos de presión tales como gremios o sindicatos.

Sin embargo, hay bastante evidencia empírica que manifiesta la continuidad de éste fenómeno en las condiciones de competencia regulada. Esto ocurre porque existen limitaciones estructurales de esta competencia al momento de proveer servicios públicos, tales como los consignados en los ejemplos anteriores.

El proceso de mercantilización de lo público no es tan simple, como ocurriría al permitir la entrada a una competencia abierta de parte de proveedores que se interrelacionarían con compradores, con suficiente información y en igualdad de oportunidades y accesibilidad. Esto desde luego no ocurre, y más bien, se manifiesta el fenómeno contrario. Existen segmentos de mercado a los cuales los ofertantes no quisieran venderles prioritariamente los servicios. Ello se ve, por ejemplo, en el caso colombiano con la Ley 100 sobre Seguridad Social, donde se tiende a preferir cierto tipo de afiliados de niveles medios y altos, en áreas urbanas. Lo mismo ocurre en los Fondos de Cesantías de tipo privado, que no restringen la validez práctica del principio del libre acceso, o de elegibilidad que la ley supone, por parte, de los potenciales afiliados o usuarios.

Esto se complica más aún cuando recordamos el sentido ya definido de lo público. La libre accesibilidad de los ciudadanos a este tipo de servicios implica una decisión de política pública, en el más alto rango conocido, el de los derechos y deberes constitucionales, para que se garantice ésta accesibilidad.

Por supuesto, esto no implica, como ya lo señalamos, la gratuidad, pero sí reconocer la diferenciación social como un criterio político para establecer la corresponsabilidad entre los derechos de accesibilidad, y el que la mayor parte de estos servicios o derechos, tienen



un precio. Y que este deber ser al menos sufragado parcialmente por los usuarios o los beneficiarios para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de dichas provisiones.

En el fondo, este asunto se atraviesa en el debate, en la forma de subsidios, compensaciones y donaciones. En el caso de los subsidios, el mecanismo utilizado frecuentemente combina dos fuentes: de un lado, asignaciones provenientes de los impuestos de todos los ciudadanos, en la forma de recaudos centralizados en el Estado – Nación, que serían luego devueltos a los sectores más pobres, estableciendo una valoración del precio real de los servicios demandados, de la capacidad adquisitiva o de la capacidad potencial de pago de estos mismos usuarios o beneficiarios, para que la diferencia entre los dos niveles fuese asumida por fondos públicos. Este sería un caso prácticamente equivalente al de una donación institucionalizada.

En una segunda línea, se supone que, más allá de los impuestos que pagan todos los contribuyentes (al menos teóricamente así debería ser), los compradores de servicios públicos y quienes pagan por el acceso a ciertos derechos, deberían sufragar donaciones alternativas en la forma de subsidios cruzados. Este es el modelo de estratificación de los pagos en los servicios públicos domiciliarios, o de mecanismos tales como los Fondos de Pensiones, el sistema de Seguridad Social, etc, que hacen que los beneficiarios o usuarios de mayores ingresos, al pagar dichos servicios, contribuyan de manera forzosa, a financiar los fondos de compensación, generalmente manejados por el Estado, que tienen como objetivo apalancar recursos adicionales a los públicos provenientes de las asignaciones presupuestales ordinarias del nivel central.

De este modo, los subsidios tendrían una naturaleza política. En un caso, independientemente de las reglas del mercado, provendrían de los impuestos y de los criterios de redistribución que los rigen. En el segundo caso, se basarían en una valoración técnica de la estructura de costos en la oferta de un servicio público específico, creando una elevación artificial de los precios que pagarían los consumidores de cierto rango para darle sustentabilidad de largo plazo al negocio; y definir una tasa determinada de ganancia, la cual no estaría en realidad definida en términos clásicos de oferta y demanda libre. Igualmente correspondería a una valoración técnica, política, o a una combinación de las mismas por parte de autoridades o instituciones regulatorias.

En el caso colombiano esto ocurre con frecuencia, dado que en la estructura de la Ley 100 se definen los valores de los servicios de salud, los montos en los cuales las cotizaciones definen un horizonte determinado de valores futuros para los pensionados, las reglas que rigen las contribuciones voluntarias para incrementar dichos montos, a la par con mecanismos, estos sí de mercado, como los que determinarían rendimientos en el mercado financiero de los ahorros que hacen las personas en dichos fondos públicos y privados y que igualmente tienen que ver con la propia rentabilidad del sistema, que beneficiaría o perjudicaría tanto a los propietarios de los fondos como a los beneficiarios, es decir, a los ahorradores o los futuros pensionados.

#### **4. CONCLUSIONES**

Con base en lo argumentado anteriormente, podríamos concluir provisoriamente, que no existe una fórmula única para delimitar el alcance de la mercantilización de la provisión de bienes y servicios públicos. En este sentido, es preciso alejarse del dogmatismo. Tanto del que preconiza la mercantilización de todo, y en contrario, del otro dogmatismo estatista que supone que la totalidad, o al menos, la mayoría de los bienes públicos deben ser suministrados por el Estado, y que los recursos para que esto se cumpla, han de provenir de

los impuestos nacionales, primordialmente de aquellos de carácter indirecto.

Como lo señala Charles Lindblom, en su texto ya citado, es un buen principio plantear que se debe vender con precios del mercado todo aquello que se pueda. Por supuesto, el problema complicado, reside en el criterio que diferenciaría a aquello que se puede y quienes podrían sufragar, además, los precios del mercado.

En realidad, la experiencia mundial indica que la mercantilización de los bienes públicos no debe dejarse al libre juego de la oferta y la demanda, sino que debe estar sometida a estrictas regulaciones estatales. Ojalá no desde el ámbito discrecional del poder ejecutivo, sino mediante estructuras legales de larga duración e instituciones de fiscalización que correspondan más al modelo de un cuarto poder, independiente del legislativo, ejecutivo y del poder judicial. Este cuarto poder a de contar con la representación de los usuarios y ciudadanos; y también diseñar un esquema de transparencia, con sistemas abiertos de información, que son aquellos que realmente permitirían evitar, o al menos colocar en evidencia los abusos de la posición dominante por parte de los proveedores.

El asunto crucial, a mi juicio, en ésta dinámica institucional estriba en definir cual es la tarea de este tipo de organizaciones y mecanismos. Su objetivo y razón de ser consiste en la preservación del carácter de bienes públicos, respecto del universo de aquellos que se han mercantilizado. Este es el punto de quiebra que permite evaluar la introducción del sistema de precios de mercado en el suministro de bienes públicos y servicios públicos.

Por lo tanto, no creo que sea nocivo temerle a la mercantilización. Estamos inmersos en un nivel global en un modelo de desarrollo económico, donde la hegemonía del capitalismo de mercado se ha expandido, y no se trata de combatirlo **per se**, sino de reconocer que la dinámica capitalista va tras el lucro y no necesariamente tras el interés público.

Por lo que habría que formular explícitamente que al mercado, como institución que asigna recursos, es necesario preestablecerle reglas supremas, en la perspectiva hegeliana del arbitraje del interés público, para que éstas definan políticamente sus áreas de funcionalidad y pertinencia. Al mismo tiempo, y está es una condición más pragmática, que no puede establecerse simplemente de una manera legalista, es necesario definir políticamente el grado de madurez del mercado, para que este efectivamente suministre eficientemente bienes y servicios públicos determinados.

Como lo ha advertido recientemente el economista norteamericano Joseph Stiglitz (ob. cit), en muchos casos las privatizaciones han fracasado simplemente porque no existían condiciones para que el mercado provisionara adecuadamente las demandas ciudadanas, o no existían tampoco condiciones para que se evitasen los monopolios privados, que resultaban igualmente nocivos que los anteriores monopolios públicos o gubernamentales.

Otra lección de la experiencia colombiana y latinoamericana, implica la necesaria implantación de sistemas de evaluación del desempeño que garanticen que desde las autoridades estatales, y con la participación ciudadana, se pueda dimensionar el impacto de la provisión de los bienes y servicios públicos para mantener los principios de universalidad, de equidad, y finalmente, el de sustentabilidad en el largo plazo, lo que lleva pues al crucial asunto del financiamiento de dichos recursos o de los mecanismos para proveerlos.

La idea de convergencia o consenso, a la que me refería en el comienzo de este texto, resulta engañosa precisamente porque en muchas ocasiones los criterios de formulación y diseño de políticas para la provisión de bienes y servicios públicos, que tienen un carácter mercantil, no es simple ni primordialmente un debate académico. Se enfrentan, por el contrario, procesos sociales y políticos, conflictos de interés, y es necesario entender que el Estado, en este caso, no es un simple árbitro, sino que debe actuar como un defensor de los intereses públicos.

En especial de principios irrenunciables del Estado Social de Derecho, los cuales son la base para construir la gobernabilidad democrática, en sociedades como la colombiana, que hoy en día se encuentran en el abismo de la inviabilidad, debido precisamente a la fragmentación del interés público.

Este es el fondo del actual debate en el terreno de las políticas públicas. La piedra de toque para evaluar la bondad de una política pública, no reside exclusiva ni principalmente, hoy en día, sobre la base del predominio de la economía política y de la hacienda pública sobre estos asuntos, en la eficiencia y eficacia aplicadas para la asignación de los recursos presupuestales o la solución de los asuntos técnicos derivados de la implantación de las políticas.

El fundamento del diseño de políticas, sobre el supuesto de que resulta adecuada una gestión profesional, que valore los costos, que no dilapide los recursos, y que haga que quienes puedan pagar efectivamente contribuyan al sistema para que no existan subsidios indeseables hacia capas medias o altas, o se permitan esquemas de elusión y evasión impositivas, como los característicos del sistema tributario colombiano, en fin, lo esencial estriba en que, con base en estos criterios, que son desde luego loables y válidos, la política pública garantice que los bienes y servicios que se ofertan sigan siendo públicos, y que no se presenten mecanismos facilitadores de la discriminación y la exclusión social.

Desde luego, no se trata de volver hoy en día al existencialismo paternalista del Estado burócrata que caracterizó buena parte del siglo pasado. Pero, no hay realmente, hoy en día un consenso en torno a este tipo de análisis y a la deseabilidad de tales metas. Porque los que argumentan a favor de políticas liberales y aperturistas, consideran que el Estado sigue siendo un mecanismo válido para la asignación de recursos en condiciones de transparencia y de desregulación.

Los que opinamos en un sentido contrario, recogiendo la tradición hegeliana, a la que me referí líneas atrás, partimos del supuesto de que el mercado debe ser regulado, no sólo en términos de su eficiencia en la asignación de los recursos, sino de principios morales, que están en la base misma de la concepción del orden social, con criterios de equidad, inclusión, dado que el capitalismo dejado a su suerte, termina siendo indefectiblemente siempre, capitalismo salvaje.

No hay una concurrencia necesaria y automática entre capitalismo y democracia. Y, no hay tampoco una democracia puramente política. La democracia es una idealidad que requiere concretar y hacer viables los derechos de los ciudadanos, tanto los individuales y civiles, como los sociales, colectivos, e incluso, los de carácter ecuménico, patrimoniales, humanitarios. En el sentido profundo de esta expresión en cuanto somos no sólo ciudadanos, sino miembros del género humano. Es decir, se trata de vislumbrar la posibilidad de fortalecer la cara positiva de los procesos de globalización. La defensa de los derechos humanos es hoy una de las banderas centrales de la globalización que habría que reivindicar y concretar en términos de las propias políticas públicas.

En el caso colombiano, que he reseñado a lo largo de los ejemplos anotados, puede evidenciarse de que manera existen dísimiles resultados en cuanto a logros sociales, con base en el criterio de mercantilización de lo público. La cantidad, la intensidad, y la discrecionalidad, de la libertad del mercado es algo que resulta imposible definir por anticipado, pero como ya lo anoté, la evaluación del desempeño es un mecanismo que permite de manera pragmática medir los resultados de la política en relación con principios de filosofía moral justicialista que hacen parte, precisamente, del contenido esencial del discurso de los derechos humanos.

## BIBLIOGRAFIA

- ALESINA Alberto, "Reformas institucionales en Colombia", Bogotá: Alfaomega, febrero de 2001.
- BIRD M. Richard, "Presentación del escenario: finanzas municipales e intergubernamentales", en la compilación: "Los retos del gobierno urbano", Editores: Mila Freire y Richard Stren, México: Banco Mundial - Alfa y Omega, páginas 108-123.
- BORJA Jordi y CASTELLS Manuel, "Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información", Bogotá: Editorial Taurus, S.A., 1999.
- CLAVIJO Sergio, "Fallos y fallas de la Corte Constitucional", Bogotá: Alfaomega, abril de 2001.
- DE MACEDO Guerra Carlyle, "La extensión de la protección social en salud en el nuevo Estado latinoamericano", Caracas: Revista del CLAD: Reforma y Democracia, No. 19, Febrero de 2001, páginas 67-88.
- DONAHUE John, "La Decisión de Privatizar – Fines Públicos y Medios Privados", Barcelona: Paidós, 1991, página 39.
- EVANS Mark y DAVIES Jonathan, "Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples", México: Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencias Económicas, Vol. VIII, núm. 2, segundo semestre de 1999, páginas 201-246.
- GRIFFIN Angela, "La promoción de ciudades sustentables", en la compilación: " Los retos del gobierno urbano", Editores: Mila Freire y Richard Stren, México, Banco Mundial - Alfa y Omega, páginas 61-70.
- GUERRERO Omar, "La administración pública de políticas sociales". Medellín: Tecnología Administrativa, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Antioquía, Vol. XI, No. 23, Enero – Mayo de 1997, páginas 13-39.
- HABERMAS Jürgen, "Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública", Barcelona: G. Gili, 1981.
- HOOD Christopher y JACKSON Michael, "La argumentación administrativa", México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
- ISUANI Aldo Ernesto y MICHEL Nieto Daniel Ricardo, "La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano". Caracas: Revista del CLAD: Reforma y Democracia, No. 22, Febrero de 2002, páginas 147-172.
- KALMANOVITZ Salomón, "Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia", Bogotá: Editorial Norma, 2001.
- LINDBLOM E. Charles, "Democracia y sistema de mercado: estudio introductorio de Carlos Sirvent", México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.
- MAJONE Giandomenico, "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas", México: Fondo de Cultura Económica y Administración Pública, A.C., 1997.
- OSBORNE David y GAEBLER Ted, "La reinención del gobierno", Barcelona: Ediciones Paidós, S.A., 1994.
- Barcelona, RESTREPO Barrera Efrén, "Control y evaluación de políticas públicas". Medellín: Tecnología Administrativa, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Antioquía, Vol. XI, No. 23, Enero – Mayo de 1997, páginas 41-63.
- STIGLITZ E. Joseph, " El malestar en la globalización", Bogotá: Editorial Taurus, S.A., 2002.
- , "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público:

lecciones de la experiencia reciente”. Caracas: Revista del CLAD: Reforma y Democracia, No. 22, Febrero de 2002, páginas 7-68.

VARELA BARRIOS Edgar, “Desafíos del interés público – identidades y diferencias entre lo público y lo privado”, Cali: Centro Editorial Universidad del Valle, abril de 1998.

-----, “Como evitar el colapso de EMCALI – Los retos de la provisión adecuada de los servicios públicos domiciliarios en Clombia”, Cali: PLIEGOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, No. 39, Julio del 2002.

-----, “Las políticas públicas portuarias en Colombia – gestación, auge y desplome de la empresa estatal COLPUERTOS, 1959 – 1993”, Cali: Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. En prensa.

VINCENC Navarro, “Neoliberalismo y Estado de Bienestar”, Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

### **RESEÑA BIOGRAFICA**

Nació en Tuluá, en 1955. Cursó estudios de Filosofía-Humanidades y posteriormente de Maestría en Historia Andina en la Universidad del Valle. Actualmente, se desempeña como profesor titular de la Facultad de Ciencias de Administración de dicha universidad. Es también profesor de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana- Seccional Cali. Recientemente ha sido profesor visitante de los Posgrados en Organizaciones de las Universidades de Antioquia, del Norte( Barranquilla), Universidad Pontificia Bolivariana y EAFIT. Ha publicado los siguientes libros: “ La Globalización y el Declive de la Soberanía Estatal” (2000); “Reestructuración de los gobiernos Locales- La experiencia de Armenia” (coautor y compilador 1999); “Desafíos del Interés Público – Identidades y Diferencia entre lo Público y lo Privado” (1998); “Globalización y Gestión del Desarrollo Organizacional – Perspectivas latinoamericanas “ (coautor y compilador 1996); “Crisis de la Civilidad en Colombia” (1995); “ La Cultura de la violencia en Colombia durante el siglo XIX” (1990); y “ Derechos Humanos y Modernidad” (Coautor y compilador – 1989). Ha sido ponente y conferencista en eventos académicos en los Estados Unidos, México, Guatemala, Venezuela, República Dominicana, Argentina y España. Su principal área de investigación son las Políticas Públicas, particularmente la reforma del Estado en América Latina; y los estudios Organizacionales.

Dirección actual: E-Mail: [edgarvarela@yahoo.com](mailto:edgarvarela@yahoo.com). Cel. 3155742731, tel. oficina 5542478, Director Maestría en Políticas Públicas, Universidad del Valle – Sede San Fernando, Cali-Colombia, calle 4B No. 36-106.