

DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Construyendo la ciudad de Derechos

Aquiles Arrieta
Armando de Negri
Blanca Leticia Arteaga Díaz
Carlos Eduardo Martínez
Iván Jaramillo
Jairo Estrada Álvarez
Jorge Iván Bula
Juan Ricardo Ortega
Rodolfo Arango Rivadeneira
Rodrigo Uprimny
Wilma Castellanos

Editora:
Diana Lucía Osorio Sánchez



Memorias del II Conversatorio Distrital
Sobre Derechos Humanos Y Políticas Públicas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL



GOBIERNO DE LA CIUDAD

Elementos para una evaluación política de las políticas públicas

Jairo Estrada Álvarez*

Resumen

El presente trabajo se ocupa de explorar la dimensión política de la evaluación de políticas públicas considerando específicamente el lugar del análisis de contexto. Éste resulta relevante dado que se constituye en el marco referencial del conjunto del proceso de la política pública y, en consecuencia, del proceso de evaluación. Del contexto, se derivan las principales tendencias y configuraciones que asumen los diseños específicos de la política pública y de su proceso de evaluación. Teniendo en cuenta la experiencia colombiana, el texto aborda las tendencias de política pública en contextos de neoliberalización y de configuraciones autoritarias del régimen político en el orden nacional, por una parte; y de gobiernos locales, particularmente en el caso de Bogotá, por la otra. En ese aspecto se muestran las posibilidades y los límites de políticas con enfoque de derechos, frente a aquellas en las que se impone la perspectiva de mercado.

Presentación

La problemática sobre la evaluación de políticas públicas ha venido ganando importancia durante las últimas décadas. En nuestro país, los ejercicios de análisis y evaluación de políticas públicas, de planes, programas y proyectos se impulsan profusamente tanto desde instituciones del Estado como en el sector privado. Dentro del campo académico e investigativo, son crecientes las preocupaciones en relación con los enfoques, las teorías y las metodologías, que se perciben ausentes en ese proceso.⁴⁷

Aunque tal problemática bien pudiese ser concebida técnica en naturaleza (existe una marcada tendencia a reducir el ámbito de la evaluación de políticas públicas a consideraciones meramente técnicas y a privilegiar enfoques de modelos de evaluación), identificamos que, al igual que en el proceso de la política pública, aquí nos encontramos en presencia de un proceso fundamentalmente político. En tal sentido, no es pertinente asumir una dicotomía entre política y administración o teoría y práctica, pues ello conduce a falsos dilemas al momento de evaluar políticas públicas.⁴⁸

* Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política. Director del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales. Coordinador de la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos, Universidad Nacional de Colombia. Director de la revista *Espacio Crítico*. Economista, Ph.D. en Ciencias Económicas, Candidato a doctor en Historia.

⁴⁷ Varios autores, *Análisis y evaluación de políticas públicas: Debates y experiencias en Colombia*, Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública, 2007.

⁴⁸ Sin centrarse específicamente en el campo de la evaluación, resulta de la mayor utilidad en este sentido el trabajo de Jenny Elisa López Rodríguez, "Formulación y construcción de políticas públicas", en Varios autores, *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, 2007.

Partiendo del reconocimiento sobre la importancia de abordar tendencias teóricas y modelos de análisis de políticas públicas ⁴⁹, el presente trabajo tiene como propósito principal explorar la dimensión política de la evaluación de políticas públicas considerando específicamente el lugar del análisis de contexto. Éste resulta relevante dado que se constituye en el marco referencial del conjunto del proceso de la política pública y, en consecuencia, del proceso de evaluación. Del contexto, se derivan las principales tendencias y configuraciones que asumen los diseños específicos de la política pública y de su proceso de evaluación. El asunto concita mayor atención en eventos en los que –según la forma de organización del Estado– el análisis de contexto debe ser abordado teniendo en cuenta las relaciones intergubernamentales, esto es, en casos en los que, como el de nuestro país, se está en presencia de un Estado descentralizado, tal y como también es definido de acuerdo con el ordenamiento constitucional y legal.

Más allá de lo que esa definición implica en términos teóricos, políticos y del mismo ámbito de las políticas públicas, particularmente en lo referido a las definiciones de competencias y de asignación de recursos, para los efectos del presente trabajo resulta de mucho interés el abordaje del análisis de contexto en una situación en la que están presentes las tensiones entre proyectos políticos distintos. Por una parte, el proyecto político-económico a escala nacional, propio del proceso de neoliberalización que se adelanta en el país durante las últimas décadas, y que se ha visto profundizado en los dos mandatos del presidente Álvaro Uribe Vélez; por la otra, el proyecto político-económico, a nivel local, representado por los dos últimos gobiernos de Bogotá D.C., identificados por la opinión pública y ciudadana –y desde su autocomprensión– con la izquierda. A partir de la perspectiva de las políticas públicas y de su evaluación, se evidencian las tensiones entre la concepción de mercado y aquellos defensores del enfoque de derechos. Una y otro poseen desde el punto teórico y normativo diferencias sustanciales que responden a entendimientos distintos de sociedad y a la manera como se pueden enfrentar los principales problemas económicos y sociales.

49 Al respecto véase el trabajo de André-Noel Roth Deubel, "Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas", en Varios autores, *Fundamentos de políticas públicas...* Ob. cit.

En consideración a lo anterior, el presente trabajo se ha dividido en tres partes. En la primera, se abordan algunos aspectos del contexto nacional que, a nuestro juicio, resultan relevantes para el emprendimiento de procesos de evaluación de políticas públicas de gobierno locales; en la segunda, se examinan los principales rasgos de los últimos dos gobiernos de Bogotá y se propone una caracterización ellos, de interés en el marco de una evaluación política de las políticas públicas; en la tercera y última parte se abordan las implicaciones de una política con enfoque de derechos, registrando sus posibilidades, pero también sus límites.

El contexto nacional de la evaluación de política pública

La característica esencial del contexto nacional de la evaluación de la política pública se sitúa en las complejas relaciones entre el proceso de neoliberalización y las configuraciones autoritarias, criminales y mafiosas asumidas por el régimen político, todo ello en el marco de un país, cuyo destino se encuentra atado, por lo pronto, a la estrategia contrainsurgente de Estados Unidos para América Latina.

En lo corrido del nuevo siglo, contrariando la tendencia general reciente de América Latina, en Colombia se ha asistido a una profundización del proyecto neoliberal; se ha dado continuidad a las transformaciones capitalistas iniciadas hace dos décadas, que adquirieron una mayor programación sistemática y consistencia institucional a partir del gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994). Desde entonces, la línea ha seguido los trazos (con algunos altibajos) de las políticas del Consenso de Washington. Tales políticas fueron reforzadas al finalizar la década de 1990, cuando se firma el primero de los tres acuerdos que desde entonces habrían de pactarse con el Fondo Monetario Internacional.⁵⁰

Las políticas de liberalización y desregulación económica, y de reestructuración neoliberal del Estado habrían de producir un cambio sustancial en las condiciones generales de la reproducción capitalista, provocando una transformación estructural del mayor significado en el balance entre los fondos de acumulación y los fondos sociales de consumo. De la misma forma que, en otros países, la precarización generalizada del trabajo y el deterioro sistemático de sus condiciones de reproducción se han visto acompañados de una nueva fase de prosperidad capitalista que, en todo caso, ha producido reacomodos entre las facciones capitalistas; también en Colombia hay facciones capitalistas inmersas en lógicas mundiales de acumulación, al tiempo que otras se han visto afectadas por los procesos de reestructuración capitalista.

De particular importancia para el cambio en el balance acumulación-consumo han sido los "rediseños institucionales", esto es, la juridización del proyecto político y económico neoliberal, la incesante producción de normatividad, con la que se ha pretendido imponer un verdadero cerrojo jurídico, que dé legítimo y legalice las transformaciones capitalistas, atendiendo siempre las reglas de la democracia liberal. Por ello es que un examen a las tendencias recientes de acumulación en Colombia (si se trata de considerar sus formas legales), pasa inevitablemente por la producción del orden (neoliberal) jurídico económico.

Con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez en el año 2002, se reforzó el giro autoritario que venía produciéndose en los últimos años del gobierno de Andrés Pastrana, y se formó un consenso político de las élites dominantes para buscar una salida militar al conflicto social y armado. Dicho consenso se construyó con el respaldo de los principales grupos económicos, los gremios del capital, los principales medios de comunicación, sectores de la iglesia, sectores mayoritarios del Congreso, las fuerzas militares, y fue apoyado por la intelectualidad de derecha; su expresión sería el proyecto de seguridad democrática de Uribe Vélez.

El proyecto de seguridad democrática descansa sobre cuatro supuestos principales de análisis:

1. En Colombia no hay un conflicto social y armado, sino una amenaza terrorista contra la sociedad, que proviene esencialmente de unos grupos terroristas que se lucran del negocio del narcotráfico. Toda expresión individual u organizada, política o social, que no se alinee

50 El primero, un "acuerdo extendido", se firmó en diciembre de 1999, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002); los otros dos, acuerdos *stand by*, se suscribieron en diciembre de 2002 y mayo de 2004, por parte del gobierno de Uribe Vélez. Dado el estricto seguimiento a las políticas del FMI no fue necesario un nuevo acuerdo en diciembre de 2006.

con ese entendimiento debe ser considerada en un espectro que va desde la condición de ideólogo hasta la de idiota útil del terrorismo ⁵¹.

2. La confrontación exitosa de la amenaza terrorista justifica la limitación –a través de diversos mecanismos– de derechos civiles y políticos, entre otras cosas, por cuanto parte de los apoyos estratégicos de la subversión armada que se encontrarían mimetizados dentro de la población civil. En ese sentido, la vinculación masiva de sectores de la población civil, como parte de una masiva red de inteligencia, de informantes y cooperantes, ocupa un lugar central.

3. Los principales problemas de la sociedad colombiana, de crecimiento, empleo, distribución de ingreso y de pobreza se explican esencialmente por la situación de inseguridad y violencia existentes en el país. De suerte que, resuelto el problema de la seguridad, la economía entraría en una especie de círculo virtuoso de mayor inversión, empleo y crecimiento, con lo cual se contribuiría además a resolver los problemas fiscales del Estado, por los mayores ingresos públicos que traería el crecimiento. En este supuesto, un escalamiento de la guerra y la mayor destrucción de valor se da casi por descartada, por cuanto se considera que el país “desde hace rato estaba en guerra”. No obstante, si esa fuera la circunstancia, se trataría de un necesario costo transitorio que, como costo de oportunidad, resulta inferior al costo indefinido de la guerra.

4. La idea de Estado comunitario representa el proyecto alternativo a la amenaza terrorista. Se trataría de una variante corporativista de la fórmula “democracia liberal más libre mercado”, que supone la inclusión directa de sectores medios y pobres de la población en el proyecto político. Tal proyecto político pretende construirse eliminando las mediaciones de los partidos, con base en el apoyo irrestricto e incondicional a la figura del presidente, en torno al cual hay una incesante fabricación de opinión que lo muestra como una persona única, dotada con cualidades excepcionales, casi mesiánicas.

En suma, el proyecto de Uribe Vélez representa la institucionalización de un régimen de excepcionalidad permanente, que pretende el control sobre todos los poderes públicos y ciudadanos⁵². Y debe reconocerse que ha avanzado en ese propósito; particularmente con la aprobación de la reforma constitucional que posibilitó la reelección presidencial y permitió su segundo mandato para el período 2004-2008, y más recientemente con las nuevas pretensiones reeleccionistas para el período 2010-2014. Además del persistente respaldo por parte de las elites dominantes, de la incesante producción de comunicación a su favor, Uribe Vélez ha sabido apelar a la cultura política de derecha, conservadora y clerical, reaccionaria, que se encuentra arraigada en sectores importantes de la sociedad colombiana. En el último período, con el propósito de darle una nueva fundamentación al régimen autoritario se ha

⁵¹ Al respecto véase el libro del asesor de Álvaro Uribe Vélez, José Obdulio Gaviria, *Sofismas del terrorismo en Colombia*, Bogotá: Planeta, 2005. en el que desde una postura de derecha recalcitrante y en una falta de sindéresis se trata de justificar la tesis de la amenaza terrorista.

⁵² Véase, Víctor Manuel Moncayo, *El leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004, y Ricardo Sánchez Ángel, *Bonapartismo presidencial en Colombia. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Uniediciones, 2005.

venido elaborando -como parte de la retórica gubernamental- el concepto de Estado de opinión, el cual, contrario a su esencia autoritaria, es presentado como una forma jurídico-política superior al Estado social de Derecho.

Por otra parte, no obstante lo que aparenta ser un sólido y consistente proyecto político de la derecha colombiana, muestra signos notorios de erosión y descomposición. Dentro del campo de opciones que se ha abierto recientemente no debe descartarse el resquebrajamiento del régimen autoritario, pese al control que tiene el Presidente sobre el Congreso, a la captura gradual de las altas cortes, especialmente de la Corte Constitucional, y de los organismos de control, así como del dominio pleno sobre la conducción política de la economía.

Al tiempo que el régimen autoritario ha tenido todas las posibilidades de despliegue, con el apoyo irrestricto del imperialismo norteamericano y de las clases dominantes tradicionales, es un hecho notorio que su sustento descansa también en una no santa alianza con el narcoparamilitarismo. Todo ello ha conducido a que se evidencien con fuerza las configuraciones criminales y mafiosas del régimen político.

Sobre las posibilidades de erosión del régimen del uribismo inciden también las luchas y resistencias sociales, manifestadas en importantísimas movilizaciones y en el desarrollo de nuevos niveles de organización política, social y popular, con miras a la consolidación de un proyecto político alternativo del orden nacional. Igualmente, los cambios en el balance político y de poder en América Latina, especialmente en los países vecinos, parecen sugerir la apertura de un nuevo compás para las fuerzas democráticas y revolucionarias.

La experiencia colombiana, si bien no difiere significativamente de lo que ha sido la trayectoria neoliberal en América Latina, sí registra algunas especificidades. Tales especificidades colombianas resultan de transformaciones neoliberales que se han acompañado de una intensificación de la guerra contrainsurgente, un creciente intervencionismo militar norteamericano, acentuado por la reciente disposición del territorio colombiano para fines militares -por parte de Estados Unidos- en la región, y la entronización de rasgos criminales y mafiosos en la formación socioeconómica.

En suma, al momento de abordar un análisis de contexto de la evaluación de las políticas públicas, las caracterizaciones de alcance estructural, tanto de la tendencia del proceso económico, como de las formas del régimen político, adquieren relevancia. En el caso colombiano ello se sintetiza en el régimen de la seguridad democrática. Tal régimen se constituye en el referente de toda política pública. La seguridad deviene en fundamento de toda política; ella inaugura el círculo virtuoso a partir del cual se desenvuelven los diferentes propósitos gubernamentales.

A partir de esta consideración general, son necesarias algunas apreciaciones adicionales. En primer lugar, hemos atravesado por dos décadas de cambios estructurales en materia económica pero también en otros campos de la vida social. Esas transformaciones se desenvuelven en el marco de una paradoja aparente que consiste, por un lado, en la constitución

del ordenamiento jurídico-político propio del Estado social de derecho en el año 1991; por el otro, en el ya señalado proceso de neoliberalización de la economía durante el mismo periodo. Se está en presencia de lo que algunos autores caracterizan como el conflicto entre el propósito y los fines del Estado social, y el modelo económico (neoliberal). De esta tensión resulta un acercamiento complejo a la problemática de los derechos humanos. No se trata simplemente de su reconocimiento o de su adopción en la retórica y en discursos políticos, sino de cómo ella se incorpora efectivamente en el proceso de la política pública.

Aunque este trabajo no tiene el propósito de examinar aspectos específicos del proceso de neoliberalización ⁵³, es necesario señalar que éste, tal como es aceptado internacionalmente desde los discursos teóricos y académicos, implica una organización de la sociedad de acuerdo con la lógica de mercado, y conlleva una conceptualización según la cual todos los campos de la vida económica y social tienden a organizarse en función de esos preceptos. Esto a su vez tiene implicaciones sobre los debates acerca de la mercantilización indiferenciada de servicios y derechos, entre otros. Y en consecuencia, sobre los alcances de procesos de evaluación de políticas.

En segundo lugar, es de considerar cómo el Estado se ha visto sometido a procesos de reforma (neoliberal) durante las últimas dos décadas, a transformaciones estructurales, a la redefinición de sus funciones, y a la imposición de una idea de gerencia pública que se aborda desde una perspectiva de gerencia empresarial privada. La lógica de la gestión, propia del sector privado, ha sido incorporada en el sector público. Las concepciones que han inspirado los procesos de reforma, han partido de un presupuesto que hoy ya no es sostenible ni teórica ni empíricamente: Se trata de la ecuación Estado es igual a ineficiencia; sector privado igual a eficiencia. Ello tiene como consecuencia, para procesos de evaluación de políticas, un traslado de la lógica privada al desenvolvimiento del sector público. Y particularmente, a través de la imposición de un concepto de eficiencia que se mueve en una mera lógica capitalista: la relación costo-beneficio.

La actual crisis mundial (económica y financiera) del capitalismo ha puesto de nuevo en evidencia los límites del discurso y de la política neoliberal ⁵⁴. Ella ha mostrado de manera descamada y violenta hacia dónde conducen las lógicas de gestión privada (capitalista), cuando éstas se conciben exclusivamente desde la perspectiva de la obtención de beneficios.

En relación con el proceso de reforma del Estado, se deben considerar adicionalmente aspectos de relevancia para su comprensión más compleja. Se trata los procesos de privatización, de descentralización y de financiación del Estado. También en estos ámbitos, se está en presencia de transformaciones del mayor significado para efectos de la tendencia del proceso de la política pública y de su evaluación. Las privatizaciones han traído consigo no sólo un cambio en relaciones de propiedad, ellas han impactado sobre las configuraciones de la

⁵³ Al respecto véase mi trabajo, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, Bogotá: Ediciones Aurora, 2004.

⁵⁴ Sobre la crisis mundial y sus impactos en Colombia, véase mi trabajo "Crisis capitalista y perspectivas del neoliberalismo autoritario en Colombia: ¿Se deshace el virtuosismo económico de la seguridad democrática?", en Jairo Estrada Álvarez, *Crisis capitalista Economía, política y movimiento*, Bogotá: Ediciones Espacio crítico, 2009.

función pública, y han conducido a la creación (generalmente por vía legal) de nuevos mercados. La descentralización, por su parte, se ha fundamentado en diseños que redefinen las relaciones intergubernamentales en forma contradictoria, pues al tiempo que se transfieren funciones, se disminuyen los recursos, y se mantiene el diseño centralizado de la política. En materia de financiación, se ha acentuado un concepto que desatiende propósitos redistributivos, en la medida que se impone una política que privilegia los ingresos del Estado independientemente de las rentas y el patrimonio de los contribuyentes. Por el contrario, las estructuras de tributación se fundamentan en el supuesto de la necesidad de incentivar a los ricos, pues son éstos quienes poseen capacidad de ahorro y, en consecuencia de inversión. A ello, se adiciona la tendencia a la cofinanciación, sobre un supuesto de reformulación de la responsabilidad del Estado en materia de disfrute de derechos.

El tercer aspecto tiene que ver con la tendencia de las políticas sociales. Estamos en presencia de una Constitución, como la de 1991, comprometida en sus enunciados con la garantía de los derechos fundamentales en el país y con la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales, DESC. Pero por otra parte nos enfrentamos a un concepto neoliberal de política social que distingue entre dos tipos de ciudadanos: la inmensa mayoría, cuya situación se resolvería en la inevitable inmersión en un mercado que cuenta con sus propios mecanismos de regulación social y asigna recursos en función de las respectivas productividades; y la supuesta minoría desfavorecida y marginada, que sí debe ser motivo de preocupación. Se trataría de la población en condiciones de pobreza extrema. Esta división conduce a un manejo focalizado de la política social y, por lo tanto, a la focalización del gasto social. Dadas las restricciones presupuestarias, se trata de focalizar en el foco. Como se aprecia, desde el punto de vista de una concepción estructural de la política pública social, el neoliberalismo ha logrado imponer a través de la focalización un entendimiento que se opone al principio de universalización. Ello resulta relevante respecto de cómo se miran los derechos en una sociedad, y cómo se entiende su disfrute; y tiene serias consecuencias sobre los alcances y las proyecciones de la gestión pública.

Un cuarto aspecto hace referencia a cómo todos estos cambios, apreciados en la construcción de un modelo económico y de reforma del Estado, que permean la concepción de la política social, han sido incorporados sistemáticamente en el ordenamiento jurídico. Por la vía de reformas constitucionales y de desarrollos legales, asistimos a la normatización de un cierto concepto de política económica y social, de modelo económico, tal como ya se mencionó. En esta medida, ese modelo y ese concepto han quedado revestidos con el don de la legitimidad y de la legalidad. De la legitimidad, por cuanto el marco normativo que se ha construido, ha sido el producto del procedimiento democrático que concluye con la expedición de unas leyes; y de la legalidad, porque la política se vuelve norma y en tanto norma, su origen político no se hace visible, adquiriendo casi vida propia.

Dentro de ese marco jurídico institucional, es muy importante apreciar las tendencias en materia de redefinición normativa del proceso de descentralización, que están llevando a su muerte lenta. Además de la normatividad del ajuste territorial, que se emprendiera en el marco de la crisis 1999-2002, las reformas al régimen de transferencias merecen especial atención. Dicho régimen es de vital importancia para la financiación del disfrute de derechos

sociales en Colombia, pues los recursos dispuestos se destinan de manera específica para cubrir gastos en educación, salud y otros componentes del gasto social.

En el marco de las políticas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional a partir de 1999, durante el gobierno de Pastrana se aprobó una reforma a los diseños de la Constitución de 1991 en esa materia. Con el Acto Legislativo 01 de 2001 se impuso la visión de la tecnocracia neoliberal, que veía en el régimen de transferencias una de las causas del déficit fiscal en Colombia. En realidad, con tal reforma, una vez más, se soslayaba la cuestión fundamental: el escandaloso endeudamiento público y su servicio, que en forma creciente absorbía más recursos de presupuesto (más del 40% en ese momento). En ese sentido, con el Acto Legislativo se buscaba más bien garantizar condiciones para continuar con la política de financiación del Estado por la vía del endeudamiento, esto es, cubrir puntualmente el pago del servicio de la deuda, para obtener más recursos de endeudamiento. En ese ciclo diabólico quedarían atrapados los recursos del ahorro fiscal, del que hablaría en su momento el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Manuel Santos.

La expropiación a la sociedad de recursos para financiar el proceso de descentralización se hizo posible en tanto, con el Acto Legislativo, se desataron las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y se les puso a crecer de acuerdo a la tasa de inflación adicionada en unos puntos. Descontado el crecimiento poblacional, el incremento real habría de ser pírrico. En realidad, las transferencias quedarían casi congeladas, al nivel de 2001. Dado el crecimiento espectacular de los ingresos corrientes de la nación hasta 2008, muy por encima de la inflación, los ingresos que se dejarían de transferir a los entes territoriales alcanzaron varias decenas de billones de pesos. La contrarreforma se completó con la constitucionalización de criterios de asignación de recursos basados en la financiación de la demanda (población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia fiscal y administrativa, pobreza) y, por esa vía, con el debilitamiento del carácter concurrente del régimen de competencias.

Con la reforma constitucional quedaron sentadas las bases para, a través de desarrollos legales y reglamentarios, hacer realidad la nueva arquitectura de la política de descentralización en Colombia, y materializar la visión de la tecnocracia neoliberal: "los recursos que el Estado dispone son por demás suficientes, sólo que son mal administrados".

La expedición de la Ley 715 de 2001 y de sus decretos reglamentarios representó el cierre de una fase importante de la política neoliberal en materia de descentralización: la creación de un marco jurídico-institucional desde el cual sería posible profundizar un concepto neoliberal de la descentralización, pues concentró de forma autoritaria las definiciones y decisiones de política en el Gobierno central, al tiempo que limitó la autonomía de los entes territoriales y los redujo a agentes gestores de su política; les trasladó más competencias con menos recursos; estimuló un concepto empresarial en las instituciones del Estado del nivel regional, adicionalmente propiciado por la autonomía financiera y la cofinanciación; alentó un concepto de distribución de recursos de acuerdo con las reglas del mercado y erigió la competencia por los recursos en principio rector de la actividad estatal; fomentó la contratación privada a través de variadas modalidades; y reforzó la sujeción del sistema de descentralización a los dictámenes de la política macroeconómica.

Por otra parte, con relación a la financiación de la política de descentralización, durante el gobierno de Uribe Vélez se reforzaron las tendencias de sometimiento a la disciplina y el ajuste fiscal selectivos. En efecto, pese a que el Acto Legislativo 01 de 2001 había establecido un régimen transitorio, que habría de terminar en diciembre de 2008, y obligaba a regresar al régimen vigente anterior a la reforma, el gobierno actual se empeñó -aduciendo problemas fiscales- en prolongar dicha transitoriedad hasta el año 2016, y con ello en dejar de transferir importantes recursos para financiar el proceso de descentralización, y por esa vía para el gasto público social. Pero además de ello sentó las bases para avanzar a futuro hacia un concepto más flexible de la asignación de recursos en tanto constitucionalizó un nuevo componente del sistema general de participaciones: saneamiento básico y agua potable, distinto a educación y salud. Y estableció que, una vez logradas coberturas universales en los servicios a su cargo, una entidad territorial podría destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. De todo eso se ocupó la reforma constitucional de 2007 (Acto legislativo 04), que reforzaría constitucionalmente las concepciones neoliberales de la descentralización y la financiación, impuestas en los años anteriores.

La consecuencia de ello consiste en que se acentuarán las presiones de autofinanciación y de generación de recursos propios, lo cual sólo es posible a través de impuestos y de mayores tarifas. De esa forma, la política del gobierno nacional daba un golpe certero a las aspiraciones de gratuidad y universalización. Si éstas se pretenden, deben ser financiadas por el gobierno local con recursos propios.

Al producirse las reformas anotadas, se generó un nuevo contexto normativo de la política pública en el nivel local que, como se puede apreciar, limita las posibilidades de avanzar en un concepto de descentralización basado en la mayor autonomía local. Lo que buscan los diseños normativos es limitar aún más tal autonomía y convertir a los gobiernos locales en agentes de la política del gobierno nacional. Sólo en los casos en los que, además de existir la voluntad política, se está en presencia de gobiernos locales con capacidad de generar importantes recursos propios, es posible pensar en un concepto de política pública que se pueda desmarcar del enfoque de mercado predominante, darle salida política, por ejemplo, al enfoque de derechos.

En suma, como se ha visto a través de los elementos de contexto aquí presentados, las políticas públicas del orden local poseen condicionantes del orden político, económico y normativo. Tales condicionantes se constituyen en un marco referencial, a partir del cual los gobiernos locales pueden tener, según particularidades y circunstancias específicas, más o menos posibilidades y un mayor o menor campo relativamente autónomo de acción. Ello es de gran significado para la problemática de la evaluación de políticas públicas.

Los gobiernos de izquierda y tendencias de política pública en Bogotá D.C.

En este contexto, caracterizado en lo esencial por el proceso de neoliberalización, resultan del mayor interés acercamientos a la problemática de la evaluación de las políticas públicas, considerando el cambio político que en la ciudad de Bogotá se produjo desde el año 2003,

ubicando en las posiciones del gobierno de la ciudad, a fuerzas políticas que, -de acuerdo con su discurso- toman distancia respecto de las políticas neoliberales y afirman ser expresivas de un proyecto político de izquierda. Me refiero a los gobiernos de Luis Eduardo Garzón y de Samuel Moreno Rojas ⁵⁵.

En ese sentido, se trata de auscultar cuál es el entendimiento que desde lo local se tiene sobre la relación entre las políticas del gobierno nacional y las políticas del orden local, en este caso, distritales. De manera específica se trata de responder a las preguntas acerca de cómo se valora desde el gobierno local la política del Estado, en general, y del gobierno nacional en particular; y cómo se aprecia el marco jurídico institucional de regulación de esas relaciones, el cual se encuentra en buena medida definido por la normatividad constitucional y legal en materia de descentralización. Para una evaluación política de las políticas públicas es de interés el examen de los rasgos específicos que asume la política pública en el nivel local (léase distrital), si ésta es expresiva o no de redefiniciones, de nuevos énfasis, o incluso de diseños de quiebre. Estos interrogantes conducen de manera inevitable a la pregunta por la naturaleza y el carácter de un gobierno de izquierda, por su propia auto-comprensión, y la manera como ese gobierno decide adoptar posturas frente a la política del gobierno nacional. En suma, la cuestión es sobre las rupturas y las continuidades, o los cambios de acento.

El gobierno de Garzón no fue un gobierno de ruptura con las políticas neoliberales que se venían implantando en la ciudad; en sentido estricto, dio continuidad a ellas, aunque sí produjo algunos cambios de acento, especialmente en materia social. Para ser de izquierda en la actualidad, no obstante, no es suficiente con hacer énfasis en lo social. De hecho, las elites dominantes y sus partidos han tenido que atender con mayor fuerza las políticas sociales. La teoría económica ha hecho importantes contribuciones en ese sentido; el Banco Mundial ha desplazado sus propuestas de política en escenarios posliberales a la lucha contra la pobreza y la desigualdad ⁵⁶. La política social de Garzón pese a registrar aumentos significativos en cuanto a los recursos dispuestos, a emprender programas sociales contra el hambre y la pobreza, no logró romper el concepto de financiación basado en la demanda, los subsidios condicionados y los enfoques asistencialistas. La ciudad pudo bajar sus índices de pobreza, más no atenuar siquiera sus profundas desigualdades, entre otras cosas por cuanto las políticas públicas no tuvieron en su horizonte afectar mediante acciones redistributivas la riqueza de los poderosos.

El apego de las políticas sociales de la ciudad al enfoque del derecho de Amartya Sen fue notorio. Se empezó a hablar de políticas públicas con enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, el propósito de la política social consiste en evitar que las personas tengan carencias y que se garantice su acceso a los derechos básicos, ya que la superación de esas privaciones es la condición de posibilidad para que las personas puedan asumirse efectivamente como

⁵⁵ Un análisis más amplio del gobierno de Garzón lo realicé en mi texto: "Proyectos de izquierda y gobiernos alternativos. Una análisis de la experiencia colombiana reciente", publicado en el libro coordinado por Beatriz Stolowicz, *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2008.

⁵⁶ David De Ferranti, David/ Guillermo Perry, et. al., *Inequality in Latin America: Breaking with history?*, Washington: World Bank, 2004.

ciudadanos y ciudadanas. La política desde el enfoque de derechos, supone -manteniéndose en el liberalismo una diferenciación frente a la política neoliberal, en cuanto no responde exclusivamente a la lógica del mercado sino a la necesidad de cubrir las privaciones de las personas. Y ello, en un contexto de procesos de neoliberalización merece reconocimiento, aunque resulta insuficiente en la perspectiva de cambios políticos más estructurales y profundos.

Desde luego que debe destacarse la existencia de un marco jurídico institucional del orden nacional que se constituye en un límite objetivo para cambios esenciales de orientación en la conceptualización de la política social. Aquí simplemente se llama la atención sobre la adopción acrítica o con crítica débil de ese marco.

Por tratarse del gobierno de la ciudad capital, se esperaba un mayor protagonismo en el escenario nacional. El gobierno de Garzón marcó diferencias -con un bajo perfil- respecto del gobierno de Uribe en temas centrales del debate nacional como el conflicto armado, el intercambio humanitario, el desplazamiento forzado y el tratado de libre comercio con Estados Unidos; primó la idea de mantener buenas relaciones con el gobierno central, en una línea pragmática, sobre la imperiosa necesidad de colocar una posición de izquierda que contribuyese a un cambio en la cultura política de la ciudad, signada en buena medida por el uribismo, que se ha entronizado -además de las clases dominantes- en las capas medias y en sectores populares.

En otros campos, como el de la política económica, no se registraron diferencias de fondo respecto de la política nacional. La política frente a las privatizaciones fue ambigua. No se observaron posturas de crítica frente a decisiones de política del orden nacional, que afectaron el entorno de la ciudad; ni se apreció cambio alguno en la concepción de la política fiscal. Desde el inicio, fue clara la alineación con las prescripciones de disciplina fiscal establecidas por el Consenso de Washington como indicadores de manejo económico responsable, no "populista". El importante aumento de los ingresos de la ciudad -sin afectar la inequitativa estructura de financiación de la ciudad- no sólo permitió el aumento del gasto social, sino que garantizó incluso situaciones de superávit (que contribuyeron por cierto a financiar parcialmente el déficit del gobierno central, y con ello la política de seguridad democrática). La ciudad mantuvo su bajo nivel de endeudamiento.

En suma, se puede afirmar, que el gobierno de Luis Eduardo Garzón no representó un cambio estable en el balance político y de poder de la ciudad, como para dar continuidad a un proyecto político de izquierda; fue un gobierno que logró mejoras sociales (especialmente en términos de reducción de los niveles de pobreza), sin afectar los privilegios e intereses de las clases dominantes de la ciudad. Se trató de un proyecto político que no logró proyección nacional para convertirse en un referente a seguir; fue un gobierno al que se le definió -desde la derecha- su campo de actuación en la política pública, y que aceptó tal definición.

La llegada de Samuel Moreno Rojas (2008-...) al gobierno de la ciudad también estuvo marcada por los debates de política nacional. Continuando con la vocación del voto de opinión, la población de la ciudad derrotó al candidato del uribismo, el ex-alcalde Enrique Peñalosa. Sobre el triunfo de Moreno incidió el relativo ascenso del PDA luego de las elec-

ciones presidenciales de 2006, las fisuras dentro del uribismo que habían llevado a una más clara desmarcación de sectores liberales, así como los resultados del gobierno de Garzón. Moreno representa una trayectoria que en sentido estricto no se inscribe dentro de una tradición de izquierda, y que remite parcialmente a los acumulados de la experiencia anapista y a vínculos fuertes con sectores de liberalismo, particularmente del sector samperista. Tuvo en todo caso el apoyo de las diferentes agrupaciones dentro del Polo, así como de sectores de los partidos tradicionales, incluso de la coalición uribista. Es decir, el espectro de fuerzas que posibilitó su triunfo electoral fue mucho más amplio que el de Garzón en su momento.

De la misma manera que en el caso de Garzón, la alcaldía de Moreno no ha asumido los rasgos de un gobierno de lo que convencionalmente se espera de la izquierda. La conformación del gabinete distrital, así como el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva son una buena expresión de ello. La presencia de tecnócratas de reconocida trayectoria neoliberal, particularmente en la Secretaría de Hacienda, mostraría las tensiones entre los enfoques ortodoxos de política económica y las pretensiones de una política pública con enfoque de derechos. El gobierno de Moreno Rojas ha dado continuidad en lo esencial a las políticas del gobierno de Garzón, tanto en lo referente a su postura frente al gobierno nacional, como en los diseños de política para la ciudad. Al tiempo que se ha mantenido un cierto énfasis social, se ha reforzado la tendencia de políticas privatizadoras y los beneficiosos para los poderosos de la ciudad. Las políticas de pobreza no se acompañan de medidas para enfrentar la creciente desigualdad en la ciudad. Por otra parte, se ha señalado –en forma reiterada– la acentuación de prácticas clientelistas en la gestión pública, que favorecen el entorno más cercano del alcalde de la ciudad.

En suma, la presencia de gobiernos que desde la opinión pública se identifican con los proyectos de izquierda en Bogotá, si bien representan un avance frente a las tendencias de organización criminal, mafiosa y autoritaria del Estado y la sociedad, y al proceso de neoliberalización, que se aprecian en el país, no debe llevar al equívoco del impulso a transformaciones que pudieran tener alcances de carácter estructural. Primero, por los límites objetivos que posee un gobierno local (aunque éste sea en la ciudad capital), los cuales resultan tanto del marco jurídico institucional imperante, como de los mismos lineamientos de política nacional que impactan sobre el nivel local. Segundo, por la naturaleza y el carácter del propio gobierno local. Si en su agenda política no está el propósito de contribuir a generar rupturas y transformaciones más sustanciales, no puede esperarse que ello ocurra. La voluntad política de los gobiernos también cuenta al momento de diseñar y ejecutar políticas públicas.

Políticas públicas con enfoque de derechos. Alcances y posibilidades

En el contexto anteriormente descrito, la problemática de las políticas públicas y de su evaluación atendiendo un enfoque de derechos merecen reconocimiento. Tal enfoque se inscribe dentro una idea de sociedad que no apunta en todo caso a producir transformaciones estructurales que modifiquen justamente las condiciones que producen las desigualdades económicas y sociales. Su perspectiva se densifica más bien en el campo de las reformas y sobre todo en la construcción de marcos normativos que garanticen a las personas

el disfrute de derechos básicos y les permitan superar diferentes privaciones a fin de ejercer efectivamente la ciudadanía. Esa perspectiva liberal social, no realiza cuestionamientos de fondo a las condiciones de producción y de redistribución social, que son las que explican esencialmente los problemas de concentración de propiedad, de riqueza y de ingreso, y con ello de la desigualdad y de la pobreza.

Desde el punto de vista político, se trata de enfoques situados en un punto medio entre los proyectos político-económicos -en cuyo eje se encuentra la protección de los derechos de propiedad-, y aquellos que cuestionan estructuras económicas y sociales basadas en la propiedad privada (capitalista). En ese aspecto, se trata de proyectos que corresponden a los entendimientos actuales de lo que podría denominarse como la tercera vía. En cierta forma se inscriben dentro de la tradición socialdemócrata, sólo que incorporando con fuerza el discurso de una democracia liberal con acentos o énfasis sociales.

La valoración política de tales proyectos adquiere mayor significado en sociedades que han vivido procesos de neoliberalización extrema, como la colombiana. Precisamente por cuanto el marcado desconocimiento de los derechos, o su precaria garantía, le conceden a enfoques como el representado por la perspectiva de derechos toda actualidad; los hacen aparecer incluso como radicales. Entendiendo que estos enfoques no agotan la posibilidad de proyectos políticos que buscan transformaciones estructurales, su significado resulta de que se constituyen en fuerza y argumento para contrarrestar las tendencias de mercantilización propiciadas por el neoliberalismo. Desde luego luego que resulta válido oponer al neoliberalismo propósitos de derechos de desmercantilización. En ese campo, se despliegan muchas posibilidades. Al mismo tiempo, mientras no se considere la afectación de las condiciones estructurales que genera la propiedad, se está en presencia de límites indiscutibles para la generación de condiciones reales y materiales de sociedades menos desiguales, más justas y equitativas.

Hechas estas precisiones, los diseños de política pública desde un enfoque de derechos comprenden acercamientos más complejos a la problemática social. Contrario a las perspectivas neoliberales, en las que la formulación y la evaluación de las políticas públicas se circunscribe a la cobertura, la calidad y la eficiencia, un enfoque de derechos obliga a la consideración de contextos políticos y sociales, y a la atención de las conexidades de la problemática objeto de la política, con otras problemáticas. En ese aspecto, no se trata simplemente de la eficiente gestión de los recursos dispuestos; sino de la consideración de ésta en contextos políticos y sociales determinados.

El despliegue de un enfoque de derechos en las políticas públicas tiene como supuesto de trabajo cambios políticos en las posiciones de gobierno, sean éstas del orden nacional o del nivel local. En ese sentido, es obvio que el contexto político, económico y social se constituye en un determinante de entrada.

Un siguiente aspecto radica en cómo hacer para que un concepto de política pública con enfoque de derechos, pueda ser incorporado en los diseños de la política pública misma; para que pueda ser incluido en los planes, programas y proyectos, superando el ejercicio re-

tórico y discursivo, llegando incluso a incorporarse en la cotidianidad. Ello nos sitúa en buena medida en el campo de la cultura política. Además de la decisión política por la adopción de un nuevo enfoque, aquí se trata de desplazar -de los diseños concretos de la política pública- la visión de la relación Estado - cliente, propia de una política de mercantilización, por un entendimiento de relación entre Estado y ciudadano. En ese sentido, la discusión se traslada incluso al campo de la burocracia pública. Superar décadas de formación de una burocracia pública en el discurso y la retórica neoliberal no parece una tarea fácil, aunque los rasgos mismos de la organización del Estado generan posibilidades en ese sentido. Ello conlleva el tránsito de una noción de servidor público como agente prestador de servicios y de funciones de mercado, a un servidor que se comprende como parte de un andamiaje complejo de la materialización y el disfrute de los derechos en una sociedad determinada. En ese aspecto, una política con enfoque de derechos demanda por una parte, la superación de los rasgos clientelistas del régimen político, y la consolidación de una burocracia estable que pueda responder a los propósitos y fines que se traza el Estado, independientemente de los proyectos políticos de turno.

Ello presume al mismo tiempo, una creciente politización del proceso de la política pública. Este proceso no puede circunscribirse al campo de los especialistas o ser objeto de definición sólo por la tecnocracia; la sociedad y los ciudadanos deben generar posibilidades de incidencia efectiva sobre la orientación del proceso de la política pública. Democratización y participación con capacidad decisoria se constituyen en ese sentido, en aspectos centrales.

Junto con lo anterior, una política pública con enfoque de derechos enfrenta las dificultades propias de un ordenamiento jurídico económico que se caracteriza por la fijación de techos fiscales y está sujeto a políticas de estabilidad macroeconómica, tal y como lo imponen las políticas neoliberales. En ese aspecto, sin desconocer las consideraciones técnico-económicas acerca del carácter limitado de los recursos, la política con enfoque de derechos tiene posibilidades en tanto incorpora debates sobre el monto y la estructura del gasto en general, y no se deja reducir a los ámbitos meramente sectoriales. La politización de los debates sobre las finanzas del Estado, sobre sus fuentes de financiación y el destino del gasto público ocupa en ese aspecto un lugar central. De la forma como se estructura el presupuesto público en una sociedad, es posible inferir el carácter y la orientación del proceso de la política pública. En ese aspecto, las aspiraciones de una política pública con enfoque de derechos comprenden la redefinición de los marcos jurídico-institucionales.

Por lo pronto, el principal límite para una política pública con enfoque de derechos, resulta del proyecto político-económico predominante en el país, así como del marco jurídico institucional que ha impuesto el proceso de neoliberalización. En el caso de gobiernos locales como el de Bogotá, son apreciables cambios de acento, aunque no rupturas sustanciales con los enfoques imperantes en el orden nacional. Para ello se requeriría de mayor voluntad política en esa dirección, y tal perspectiva no parece estar en la agenda política de los dos últimos gobiernos de la ciudad. En la medida que no se logra consolidar estructuralmente un concepto de política pública con enfoque de derechos, sus posibilidades quedan limitadas a los respectivos proyectos político-económicos en el gobierno. Cambios en el gobierno producen cambios en las políticas, y las líneas de continuidad pueden interrumpirse con fa-

alidad. Ahí se encuentra, entre otros, la diferencia entre gobiernos alternativos y gobiernos de alternancia. Ello también es válido para la evaluación política de las políticas públicas.

Bibliografía

De Ferranti, David/ Perry, Guillermo, et. al. (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Washington: World Bank.

Estrada Álvarez, Jairo (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, Bogotá: Ediciones Aurora.

_____ (2008). "Proyectos de izquierda y gobiernos alternativos. Una análisis de la experiencia colombiana reciente". En Beatriz Stolowicz, *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Bogotá: Ediciones Aurora.

_____ (2009). "Crisis capitalista y perspectivas del neoliberalismo autoritario en Colombia: ¿Se deshace el virtuosismo económico de la seguridad democrática?". En Jairo Estrada Álvarez, *Crisis capitalista. Economía, política y movimiento*, Bogotá: Ediciones Espacio crítico.

Gaviria, José Obdulio (2005). *Sofismas del terrorismo en Colombia*, Bogotá: Planeta.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Ediciones Akal.

López Rodríguez, Jenny Elisa (2007). "Formulación y construcción de políticas públicas". En Varios autores, *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política.

Moncayo, Víctor Manuel (2004). *El leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Quiñonez, Julio Rafael, (2007). "Estado, globalización y políticas públicas". En Varios autores, *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política.

Roth Deubel, André -Noel (2007). "Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas". En Varios autores, *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política.

_____ (2007). "Una introducción a la evaluación de las políticas públicas". En Varios autores, *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política.

Sánchez Ángel, Ricardo (2005). *Bonapartismo presidencial en Colombia. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá: Uniediciones.