

LA

ZQUIERDA EN LOS TIEMPOS DE LAS

COLERAS

JOSÉ FRANCISCO
PUELLO-SOCARRÁS



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

Procesos sociopolíticos, nuevos gobiernos y políticas públicas en Colombia.

Casos de Bogotá, D.C. y de los departamentos de Cauca y Nariño.

Proyecto Agenda Común para construir Paz.
Mediaciones populares y sociales desde el Observatorio Nacional de Paz

PROYECTO AGENDA COMÚN PARA CONSTRUIR PAZ.
MEDIACIONES POPULARES Y SOCIALES DESDE EL OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ

LA IZQUIERDA EN LOS TIEMPOS DE LAS CÓLERAS

Procesos sociopolíticos, nuevos gobiernos
y políticas públicas en Colombia.

Casos de Bogotá, D.C.
y de los departamentos de Cauca y Nariño

José Francisco Puello-Socarrás

COLECCIÓN ESTUDIOS TÉCNICOS
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

LA IZQUIERDA EN LOS TIEMPOS DE LAS CÓLERAS

Procesos sociopolíticos, nuevos gobiernos y políticas públicas en Colombia.

Casos de Bogotá, D.C. y de los departamentos de Cauca y Nariño

© CDDPAZ- PLANETA PAZ. Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia.

© José Francisco Puello-Socarrás

Politólogo, MA Administración Pública, Doctorante en Ciencia Política.

Docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

ISBN: 978-958-56058 - 0 - 8

Este documento hace parte de la colección Estudios Técnicos para la Construcción de la Paz. Ésta busca contribuir al fortalecimiento científico-técnico de las propuestas territoriales de desarrollo y construcción de paz de las organizaciones y redes sociales populares.

Fotografía portada:

Archivo de Planeta Paz

Diseño y producción editorial:

Torre Gráfica Limitada

Revisión editorial: Irene Alonso

Bogotá, febrero de 2016

Impresión:

Espacio Creativo Impresores SAS

PLANETA PAZ

Calle 30 A No 6-22 Of. 2701 PBX 3402300

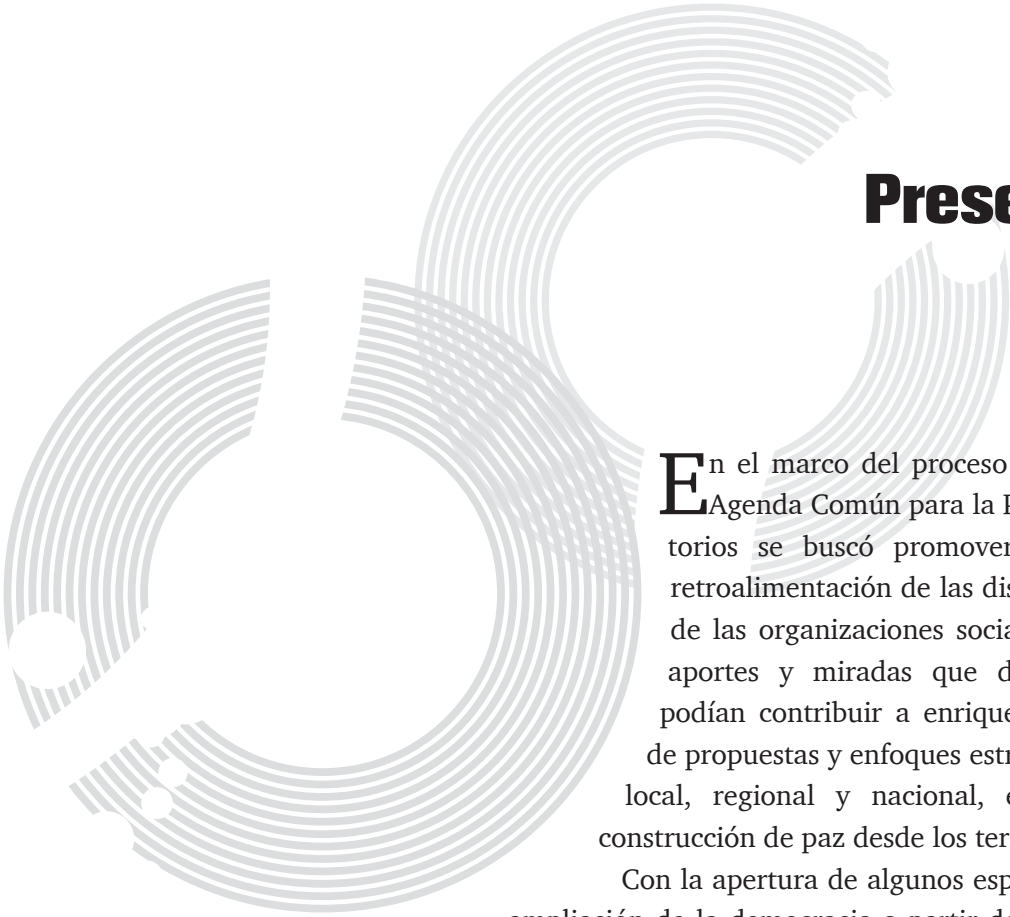
Bogotá D.C. - Colombia

planetapaz@planetapaz.org

www.planetapaz.org



5	<i>Presentación</i>
7	LA IZQUIERDA AL FINAL (Y AL INICIO) DE SIGLO
	Neoliberalismo(s), antineoliberalismo(s) y
9	¿posneoliberalismos?
	Los giros a la izquierda en Colombia. La
20	excepcionalidad de los itinerarios
	DEL NEOLIBERALISMO... ¿AL ANTINEOLIBERALISMO?
29	NUEVOS GOBIERNOS EN BOGOTÁ, DC.
	Neoliberalismo en Bogotá. Emergencia, apogeo y
29	crisis (1992-2003)
	Antineoliberalismo en Bogotá. Rupturas y
36	continuidades
55	DEL NEOLIBERALISMO... ¿AL ANTINEOLIBERALISMO?
	Nuevos Gobiernos departamentales en Cauca y
55	Nariño
71	LIMINAR
73	<i>Bibliografía consultada</i>



Presentación

En el marco del proceso de reflexión de la Agenda Común para la Paz desde Los Territorios se buscó promover una permanente retroalimentación de las discusiones y debates de las organizaciones sociales populares, con aportes y miradas que desde la academia podían contribuir a enriquecer la elaboración de propuestas y enfoques estratégicos de trabajo local, regional y nacional, en perspectiva de construcción de paz desde los territorios.

Con la apertura de algunos espacios dirigidos a la ampliación de la democracia a partir de la aprobación del Acuerdo de la Habana y con el inicio de la mesa de conversaciones entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional, sin duda se empieza a gestar un escenario propicio que ha llevado a que las discusiones de las organizaciones sociales estén proponiendo un fuerte énfasis sobre el diálogo entre lo social y lo político que apunta a revisar sus opciones de poder en los territorios y regiones.

En efecto, como lo muestran algunos de los ejes estratégicos contruidos entre las organizaciones de algunas regiones y en perspectiva nacional, la Agenda Común para la Paz desde los Territorios, entendida como un proceso en curso, revela cómo la construcción de poder es un asunto que cobra mayor relevancia en la dinámica y horizontes de sentido en algunas regiones y organizaciones, desde donde se empieza a indagar sobre el significado, ventajas y riesgos de esta posibilidad.

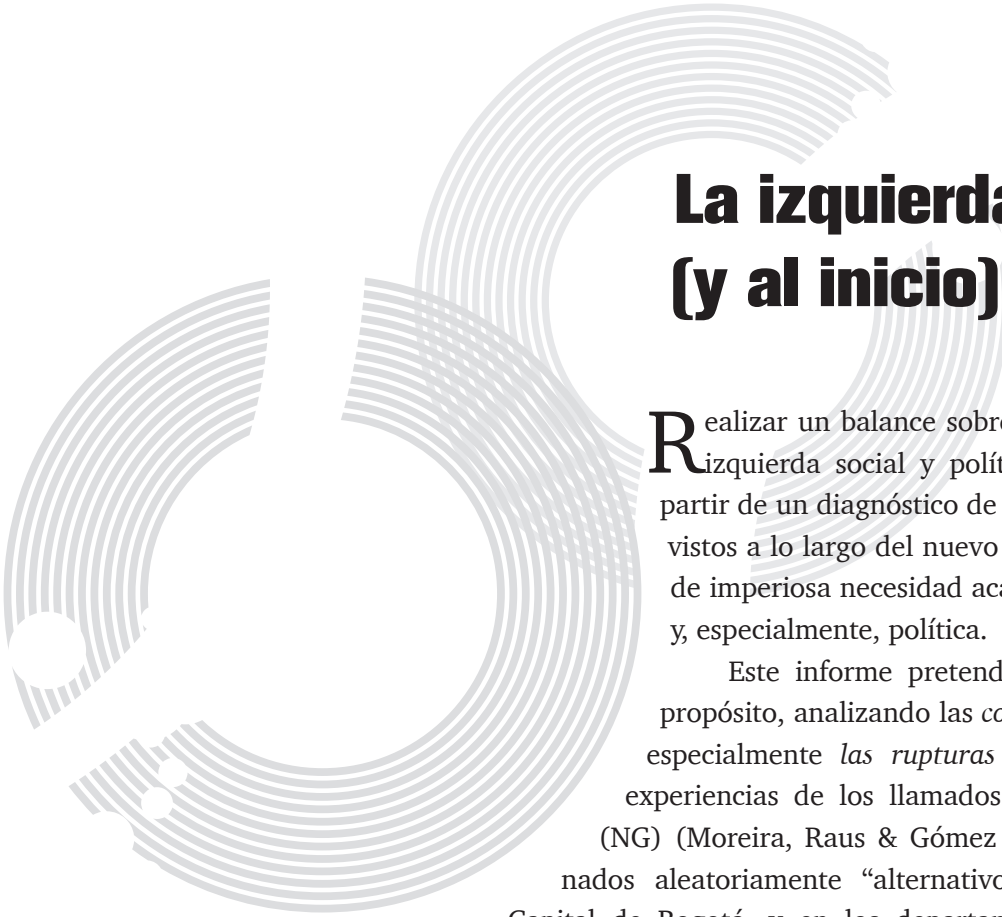
Esta inquietud frente a la acción organizativa desde la institucionalidad como un campo más hacia el cual avanzar para promover las transformaciones sociales por las que tanto trabajan las organizaciones y comunidades, motivó una indagación sobre los aprendizajes, aportes y asuntos a revisar, que dejan las experiencias de gobierno que podrían llegar a denominarse “alternativas” en el país. Es por esto que este estudio técnico propone una caracterización y estudio de los procesos sociopolíticos, nuevos gobiernos y políticas públicas que se posicionaron desde una mirada “alternativa” al ejercicio político tradicional, en los casos de la ciudad de Bogotá y en los departamentos de Cauca y Nariño.

Es así como este estudio se concentra en una exposición analítica de los gobiernos en la ciudad de Bogotá desde la propuesta del Polo Democrático Alternativo con la llegada de Luis Eduardo Garzón a la alcaldía hasta el gobierno de Gustavo Petro. Por otra parte, esboza la experiencia de la Gobernación de Floro Tunubalá y el Bloque Social Alternativo en Cauca y las experiencias de gobierno que empezaron con Antonio Navarro Wolff hasta Raúl Delgado en el Departamento de Nariño. Así mismo,

se presenta un breve recuento de lo que significó el proyecto de la Surcolombianidad con la construcción de un Plan Alterno por parte de los gobiernos de Floro Tunubalá, Parmenio Cuéllar y Guillermo Alfonso Jaramillo en el Cauca, Nariño y Tolima a inicios de siglo, como oportunidad estratégica de acción en perspectiva de región, que se gestó ante la coincidencia temporal y cercanías políticas de estos tres gobiernos.

Desde una mirada de las perspectivas políticas de campaña y ejercicios de administración, así como de los respectivos planes de gobierno y sus resultados, este estudio muestra el panorama general sobre las bases de acción en las que se sustentaron estas experiencias y sus indiscutibles avances e innovaciones con respecto a ejercicios de gobierno que les antecedieron. De igual modo, destaca tensiones, contradicciones y dificultades que se presentan a la hora de definir un modelo “alternativo” de gobierno, con la doble transición que este propósito implica desde el punto de vista del autor: por un lado, la desinstitucionalización (en términos de políticas) y la destitución (en la perspectiva del horizonte político) de las estructuras antes vigentes; y, por el otro, la definición de un proyecto político propio.

Frente a las inquietudes políticas de las organizaciones sociales populares como una posibilidad de avanzar en la construcción de la paz en este ambiente político de cierre del conflicto armado nunca antes dado en el país, revisar las experiencias de gobierno que se han posicionado desde un lugar diferente, se convierte en un aporte para orientar el qué hacer y cómo hacer cuando el reto se encamina, más allá del planteamiento de propuestas, a una opción de poder institucional y hacia el asumir el papel de construcción y definición de políticas públicas como un escenario más hacia el cual avanzar para la construcción de un país más equitativo y justo.



La izquierda al final (y al inicio) de siglo

Realizar un balance sobre los procesos de la Izquierda social y política en Colombia a partir de un diagnóstico de los acontecimientos vistos a lo largo del nuevo milenio resulta hoy de imperiosa necesidad académica, intelectual y, especialmente, política.

Este informe pretende contribuir en tal propósito, analizando las *continuidades* aunque especialmente *las rupturas* registradas en las experiencias de los llamados Nuevos Gobiernos (NG) (Moreira, Raus & Gómez 2008, 7) –denominados aleatoriamente “alternativos”– en el Distrito Capital de Bogotá, y en los departamentos de Cauca y Nariño en Colombia.

Atendiendo a estos casos considerados como experiencias paradigmáticas de nuevos gobiernos, subrayamos sus singularidades específicas a lo largo de más de dos décadas de administraciones que se posicionan *a la izquierda* del espectro político respecto de sus antecesoras. O, según el caso, en contravía del contexto político que dicta su emergencia.

La reflexión se inscribe dentro del mapa general de este tipo de episodios sociopolíticos en el país y en la región, desde luego, considerados globalmente.

Nos concentramos en un tipo de aproximación que denominamos análisis político de las políticas públicas. En lo fundamental, esta aproximación pretende caracterizar las orientaciones ideológicas e ideacionales generales (y sus contenidos cognitivos y normativos; la manera cómo se entiende la conflictividad social y las maneras de afrontarla), traducidos en proyectos sociales y programas políticos, en relación con los programas de políticas públicas, diseñados e introducidos por cada uno de estos gobiernos y sus trayectorias efectivas¹. La anterior decisión se basa en dos premisas:

1. Como lo sugiere M. Archila (2009, p. 50) en *Una historia inconclusa. Izquierdas políticas y sociales en Colombia*:

1. De acuerdo al léxico de los análisis convencionales en las políticas públicas (policy cycle) nos limitaríamos al momento inicial del diseño y puesta en marcha de las políticas sin llegar a profundizar en las etapas de implementación o evaluación. No obstante, en realidad, nos concentramos en los Programas de Políticas públicas, con el fin de i) destacar la importancia de las ideas y la ideología en tanto “mundo-visiones” que se formalizan, concretizan y materializan en distintos modos de producir y reproducir las realidades sociopolíticas en general; ii) concebir las políticas públicas, al decir de Müller y Jobert, en tanto Estado y gobierno ‘en acción’, por lo tanto, entendiéndolas como expresión de las luchas políticas (es decir, por el poder), identificando sus dinámicas, lógicas y contradicciones.

(...) la caracterización de las nociones que subyacen en los **proyectos políticos de los actores es...** un camino especialmente afortunado para acercarse a su concepción de lo político, por cuanto permite comprender qué es lo que sustenta sus identidades, oposiciones y proyectos y nos recuerda que la filiación política, lejos de ser racional, implica la confluencia de factores sociales y afectivos que la orientan... [subrayado fuera de texto].

Sin embargo, complementariamente, al decir de Jolly & Salazar (2002, p.19),

(...) toda política pública trata de resolver conflictos. Su actividad y campo de acción se da, precisamente, cuando una serie de actores perciben que su situación no es conforme a lo que debería ser –o podría ser–... estos actores ejercen presión y el Estado responde, da una solución, ofrece sus respuestas, presenta alternativas... *por medio de políticas públicas* [subrayado fuera de texto, las cursivas son del original].

La relación entre el *proyecto político* (objetivos) y las políticas públicas (medios para poner en marcha, “caminar”, alcanzar el proyecto político), si bien resulta contingente es una vía útil para examinar la impronta de los NG.

2. A través de un primer momento de análisis político ideológico (*la política*) que articule además la materialización de tales proyectos mediante programas de políticas (*lo político*) se permite que, en un segundo momento, sea posible identificar más fácilmente *trayectorias* efectivas en las relaciones y vinculaciones de las organizaciones, los cuadros, los grupos, etc. frente a determinado proyecto/ programa político y/o de políticas.

Las relaciones sociales y los vínculos políticos no están conformados –en principio– por personas sino por orientaciones ideológicas que los individuos *personifican* y eventualmente *personalizan*. Un análisis de las conexiones o inconexiones *sociales* en prácticas políticas específicas debe subrayar este hecho. No sólo a partir de una evaluación académica del asunto sino proyectarlo más allá como una forma de entender e intervenir sobre las realidades sociopolíticas.

En los casos mencionados prestamos especial atención al contenido político de las políticas sociales. En este ámbito se destacan rupturas claves –sin dejar de valorar las continuidades existentes– por parte de los NG en el marco de procesos sociopolíticos hoy en curso y que postularían expectativas de transformación del *statu quo* vigente en el país.

Teniendo consciencia de las múltiples tensiones teóricas y, especialmente, prácticas que implica esta discusión, enmarcamos este balance contando con una distinción básica pero también operativa respecto a las diferencias políticas generales entre derecha e izquierda –incluyendo sus variedades en sentido topológico, por lo tanto, histórico–: la dialéctica entre la emergencia, la evolución o persistencia de la hegemonía hoy vigente, el neoliberalismo, y –de otra parte– las expresiones contra-hegemónicas asociadas a este fenómeno.

Evaluar, en este y en otros casos, las praxis ideológicas de los gobiernos, en distintos niveles y planos, permite realizar diagnósticos y pronósticos con proyecciones políticas en ese sentido.

En primer lugar, mantenemos una definición básica de *nuevos gobiernos* (NG) para referirnos simultáneamente a los contextos políticos donde se registra no sólo un cambio en el sentido partidario electoral sino en la perspectiva política que encarnan las conducciones gubernamentales.

En segundo lugar, metodológicamente proponemos la siguiente matriz como una manera para comprender fácilmente los vínculos entre los niveles a) político y b) “técnico” en los idearios de los *nuevos gobiernos* en Colombia.

A través de ella es posible identificar los aspectos claves referidos a los *proyectos* políticos y los *programas* políticos y de políticas públicas llegando hasta el nivel de los instrumentos técnicos.

En últimas, se trata de una apuesta por reconstruir la articulación entre los principios políticos, las formas de actuación y los comportamientos (Archila 2009, p.12) que definirían el campo “alternativo” que eventualmente significarían los NG en general.

Para acceder al análisis de los *Nuevos Gobiernos* que nos ocupan, nos concentramos en los niveles I, II y III prioritariamente.

MATRIZ 1. PROYECTOS POLÍTICOS, PROGRAMAS POLÍTICOS Y DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS.

	Contenido	Referentes empíricos
I. Principios generales	<i>Objetivos políticos generales</i> Ideas primordiales del proyecto político	Grandes objetivos y valores fundamentales del proyecto político
	Proyecto político	
II Principios específicos	<i>Objetivos políticos específicos</i> Ideas específicas del proyecto político	Principios para la conducción de los procesos y problemáticas sociales en relación con el sistema político-estatal
	Programa de políticas	
III Modos y modalidades de acción	<i>Definición institucional y organizativa de las políticas públicas</i>	Criterios para la conducción de los procesos y problemáticas sociales en relación con los subsistemas de políticas públicas
	Políticas	
IV. Instrumentalización	<i>Especificación de las políticas y determinación técnica e instrumentación</i>	Procesos y problemáticas sociales en relación con cada política pública en particular

Fuente: el autor.



Neoliberalismo(s), antineoliberalismo(s) y ¿posneoliberalismos?

Uno de los ejes que privilegiamos dentro del balance sobre los procesos sociopolíticos de izquierda actualmente es la relación dialéctica entre el movimiento hegemónico del capitalismo de época hoy vigente: el neoliberalismo, y su correlato contrahegemónico: las resistencias al *statu quo*, las cuales caracterizamos como Contestaciones antineoliberales.

El análisis y las síntesis entre los esfuerzos para profundizar el neoliberalismo y las acciones anti-neoliberales hacen posible valorar las nuevas tendencias político-ideológicas en la región así como las especificidades inéditas de procesos considerados en su singularidad que han desarrollado trayectorias distintivas, como son los casos bogotano, caucano o nariñense.

Evidentemente, los procesos locales siempre mantienen conexiones complejas y están permeados por las reconfiguraciones a nivel global y regional. Pero, simultáneamente, debe acreditarse la manera como los procesos específicos inciden en la constitución de nuevas configuraciones. Tanto las tendencias generales como los desenvolvimientos particulares deben tenerse en cuenta para aproximarse a la economía política, la evolución de los regímenes y sistemas políticos, y las nuevas expresiones socioeconómicas y de la cultura política, entre varios aspectos fundamentales.

Sostenemos por lo tanto que no es posible allanar ningún balance en torno a los NG sin antes identificar las tendencias históricas y las trayectorias recientes del neoliberalismo y del antineoliberalismo, las cuales se han venido interpretando como fenómenos monolíticos (ideológicamente), estáticos (políticamente) y homogéneos (socioeconómicamente). Las conclusiones derivadas de lo anterior han desviado importantes reflexiones en los sentidos abstracto y práctico que nos parece importante reelaborar, especialmente, para recrear los aportes y enseñanzas en los casos que aquí nos ocupan.

En su mayoría, los análisis disponibles no logran articular los elementos nuevos e inéditos que han surgido de las *coyunturas no coyunturales* en los últimos años. De ahí la necesidad de revisitar los conceptos y nociones, teórica y empíricamente hablando. Y, aunque los estudios sobre el neoliberalismo proliferan, es necesario seguir señalando déficits con el fin de aclarar varias desviaciones sobre el significado económico-político del capitalismo tardío.

Se precisa constantemente actualizar las interpretaciones, incorporando diferentes episodios de reciente emergencia tales como: los múltiples impactos derivados de la profundización de la crisis global a partir del colapso financiero de 2007-2008, las nuevas formas de resistencias en diferentes geografías del mundo, y el ascenso y (posible) declive de los (mal)llamados “gobiernos progresistas”² en América Latina y el Caribe, entre algunos hechos de gran resonancia durante la segunda mitad del nuevo milenio.

Provocamos enseguida una breve exploración en torno a las reconfiguraciones *prohegemónicas* y *contrahegemónicas* de los proyectos sociopolíticos protagonistas durante la historia contemporánea. En la cual se señalan los criterios para acceder a una posible caracterización del panorama sociopolítico a nivel suramericano.

Aunque no pretendemos ser exhaustivos, esta operación nos resulta útil para adelantar el análisis político de las políticas públicas y, luego, examinar los casos en Colombia.

Neoliberalismo(s). El Capitalismo hoy, realmente existente

Comencemos llamando la atención sobre un primer elemento: la construcción de la hegemonía y contrahegemonía contemporáneas tienen como lugar de enunciación y materialización América Latina y el Caribe.

2. Intentamos evitar utilizar la (pseudo)noción “progresista” para nominar los nuevos gobiernos. En convergencia con una apreciación temprana de Ernesto Guevara (entrevista concedida a Face the Nation, 13 de diciembre de 1964), la cual nos limitamos a reseñar a propósito de este debate, la palabra “progresismo” nos resulta ambigua y, por tanto, inútil para caracterizar el terreno político e ideológico contemporáneo emergente en el siglo XXI. Sin apelar a ningún tipo de substancialismo y, al contrario, dentro de una perspectiva relacional, diferenciamos entre posiciones a la izquierda de los espectros políticos y aquellas que son posibles de catalogar de izquierda.

La iniciación temprana del neoliberalismo, a) primero a nivel regional y periférico, luego a nivel global con su despliegue hacia los centros de poder económico y político de la economía-mundo; b) las contestaciones y resistencias sucedáneas en la llamada *oleada antineoliberal*; c) la emergencia de proyectos y programas políticos alternativos (incluyendo, novedades en términos de ideas y la misma concepción del Desarrollo, y en las políticas públicas); y, finalmente, d) su más reciente recomposición, ubican la región latinoamericana y caribeña como el espacio político por excelencia de estas disputas.

A pesar de ser un proyecto político (de clase) para el capitalismo tardío global –una praxis ideológica de impronta europea y norteamericana–, la construcción mundial de esta fase del capitalismo se inicia originalmente en un espacio geográfico estratégico periférico. Posteriormente, bajo distintos mecanismos de orden político y económico, aunque más concretamente a través de transferencias de políticas, el neoliberalismo se traslada hacia lugares centrales del sistema capitalista (empezando por Estados Unidos e Inglaterra)³.

Un segundo elemento debe subrayar que el neoliberalismo no debería confundirse con ningún *programa* (conjunto) *de políticas públicas*, sean éstas de carácter económico o de otro tipo.

Uno de los obstáculos teóricos y prácticos en las reflexiones hoy disponibles sobre el neoliberalismo es su asociación directa –y, por momentos, exclusiva– con el tristemente célebre *Consenso de Washington*⁴.

Esta asociación ha impedido identificar los alcances políticos del neoliberalismo al dejar de discernir sus lógicas y contradicciones más allá del campo de las políticas públicas, ocultando sus implicaciones en otros niveles: político, cultural, incluso en la misma cotidianidad del diario vivir.

El neoliberalismo se ha expresado históricamente, por un lado, desde una dimensión coyuntural y táctica (de corto plazo); y, por el otro, en forma estructural y estratégica (de largo plazo).

Si se le analiza en su dimensión de Proyecto de clase, los principales objetivos de largo plazo neoliberales pretenden *grosso modo* la construcción de una sociedad (capitalista) –no sólo una “economía”– basada en el mercado. Todas las relaciones sociales y no sólo las que se consideran como estrictamente económicas (generación de bienes y servicios) sino también las políticas, culturales, comunales, familiares, personales, etc., en últimas: la vida como un todo, deben ser producidas y reproducidas con base en lógicas mercantiles. Este propósito fundamental para el neoliberalismo, el paradigma de mercado, encuentra alrededor de la idea de *desarrollo* su máxima expresión.

En el corto plazo, y dependiendo de las cambiantes coyunturas –favorables y desfavorables– que enfrenta en su profundización el capitalismo hoy realmente existente, las metas del neoliberalismo encuentran en los Programas políticos y especialmente en los programas de políticas públicas los caminos concretos bajo los cuales se pretende materializar este proyecto hegemónico.

3. O'Donnell. Bayer Boron, Gambina. Destacamos este hecho porque el fin del modelo de Estado de Bienestar, desplegado después de la Segunda Guerra Mundial en Europa y los Estados Unidos, y la emergencia del actual Estado Neoliberal (ver Jessop), lleva la impronta autoritaria y neocolonial ab origine del modelo de Estado Burocrático-Autoritario –esquema político típicamente latinoamericano en las décadas de 1960 y 1970– dentro de la construcción y consolidación del neoliberalismo globalmente (Puello-Socarrás 8 tesis).

4. Incluidas sus versiones “revisadas”, “ampliadas” y Post-Washington.

Por ello, las políticas públicas –sus objetivos, criterios y contenidos– deben interpretarse como momentos tácticos que incorporan expresiones de las luchas políticas que contribuyen en la realización de la (dis)utopía de la Sociedad de Mercado. Las *estrategias de desarrollo* (no sólo en términos de “políticas económicas” sino también a nivel político, cultural, etc.) son expresiones concretas que “capturan” empíricamente los objetivos neoliberales. La estrategia de desarrollo económico típica del neoliberalismo, por ejemplo, ha sido construir una economía basada en los mercados (las decisiones sobre *qué, cómo y para quién* se produce las tomaría la “iniciativa privada”) y con orientación “hacia afuera” (se produce para vender a los mercados internacionales; enfocada en las exportaciones).

A partir de lo anterior, podríamos sostener un criterio básico central para nuestras valoraciones: verificar cambios en los programas de políticas públicas (dimensión táctica), sin confirmar simultáneamente transformaciones dentro del paradigma de Mercado, no significa (inmediata o necesariamente) contrarrestar los objetivos del proyecto neoliberal.

Un examen complejo de varias situaciones aparentes en contra de la hegemonía hoy vigente y que anime la construcción de alternativas al *statu quo*, debe mantener además: 1) en qué medida los procesos de políticas públicas se encuentran efectivamente articulados con transformaciones en la estrategia de desarrollo; y, 2) en qué grados e intensidades los cambios en las políticas serían una expresión de la destitución progresiva del Proyecto político neoliberal, alcanzando con ello la reconstrucción paulatina de un proyecto político distinto. Recordemos que –como lo expusimos antes– las políticas públicas es la manera de “caminar” el proyecto político.

Ahora bien, desde una perspectiva histórica, y articulando acontecimientos recientes en América Latina y el Caribe, no es un dato menor que el tipo de políticas económicas identificadas originalmente con el neoliberalismo, recomendadas y practicadas en su momento a la luz del Consenso de Washington (1989) hayan venido siendo fuertemente criticadas⁵.

Desde el *choque* financiero global de 2007-2008, el llamado Consenso post-Crisis, rechaza abiertamente tales programas de políticas⁶.

No obstante, la situación más provocativa en este contexto es que los señalamientos más enérgicos y de mayor resonancia provienen desde los otrora auspiciadores más entusiastas y defensores tradicionales a ultranza del neoliberalismo como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el trípode organizacional de las conocidas Instituciones Financieras Internacionales (IFI's).

De acuerdo con lo anterior, y al decir de Mirowski, hay que notar que el paradigma de Mercado, responsable de esta crisis, ha salido inmune; y, añadimos: reemerge recargado con varias innovaciones en los programas de políticas las cuales, ajustadas a los nuevos tiempos, intentan que el proyecto neoliberal trascienda.

5. Nos referimos al conjunto de “Consensos” que, desde el año 1998 especialmente, han realizado “críticas”, y propuesto cambios a las Políticas públicas derivadas del Consenso de Washington de 1989. En todo caso, este conjunto de “consensos” mantienen intacta la estrategia de desarrollo neoliberal que, al día de hoy, continúa vigente. Subrayamos que el Consenso de Buenos Aires (1998) ha sido la orientación más influyente en la recomposición, renovación y continuismo del neoliberalismo regional, bajo los denominados “modelos neo-desarrollistas” los cuales selectivamente se han autodenominado “progresistas”.

6. Ideológica (Strauss) – Técnica (FMI)

Por ello, a pesar de identificar al día de hoy diferentes cambios en las concepciones y en el manejo de las políticas económicas, especialmente novedades en las políticas sociales que en principio marcarían un contraste con las décadas de 1980 y 1990 y donde efectivamente se registran modificaciones en los programas de políticas públicas, la profundización del neoliberalismo como tendencia general en la economía política global, regional y local en el nuevo milenio resulta innegable.

Las controversias más actuales y el resumen de los debates acerca del llamado final de los “ciclos” o cierre de los “giros” a la izquierda en América Latina y el Caribe, después del calidoscopio de experiencias de procesos sociales y populares, sobre todo, de los gobiernos políticos en lo corrido del siglo XXI, selectivamente ratifican tal disposición.

Sintetizando el análisis precedente, postulamos un criterio fundamental para acceder a un balance sobre la(s) izquierda(s) sociopolíticas en general, útil para la evaluación de los NG en particular: tener y tomar conciencia sobre la existencia de distintas variedades en el neoliberalismo en el marco de las reconfiguraciones económico-políticas local, regional y global recientes.

Las variedades de neoliberalismo, como proponíamos, han sido traducidas concretamente a través de distintos “Consensos”, todos de impronta específicamente latinoamericana. Estas son las hojas de ruta que nos permiten identificar cuáles son las guías operativas al nivel de las orientaciones de políticas públicas que pretenden trascender el proyecto político neoliberal dentro de la actual fase histórica y, al mismo tiempo, en qué forma el neoliberalismo viene gestionando su recomposición, a partir de distintos ejes críticos derivados de la actual crisis.

La evolución en las ideas, objetivos específicos, criterios, etc. que orientan las políticas públicas, las formas de acción institucional y los instrumentos del “primer” neoliberalismo hacia el “nuevo” permiten evidenciar, por un lado, los cambios tácticos de corto plazo y, por otro, las continuidades en torno a la idea (estrategia) de desarrollo y el paradigma de Mercado (ver tabla 1).

Entre otras cosas, debe destacarse que dentro de las nuevas configuraciones neoliberales claves, el papel que jugará el Estado – y la dimensión política en lo gubernamental, desde luego – cambia desde un rol estrictamente “desregulador” (inactividad) hacia uno eminentemente “regulador” (presencia más activa), justificando su mayor protagonismo aunque en función de los mercados⁷.

Subrayamos este último hecho como una tendencia general crucial dentro de las innovaciones del llamado Neoliberalismo del siglo XXI. Se torna una clave fundamental en el terreno de la gestión de los conflictos y contradicciones (políticas) sociales y permite analizar sin ambigüedades interpretativas el denominado “regreso” del Estado, después de una fase neoliberal abiertamente antiintervencionista y desreguladora.

7. Aunque no es el propósito profundizar en este aspecto de orden teórico, este hecho ha convocado cambios al nivel de los aparatos de Estado. Por ejemplo, la transición desde la Administración Pública hacia el modelo de la (Nueva) Gestión Pública, que ha introducido lógicas mercantiles en las estructuras del aparato estatal gubernamental (Puello-Socarrás, 2008).

TABLA 1. VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO (1973-2016)

Variedades / Dimensiones	"PRIMER" NEOLIBERALISMO	"NUEVO" NEOLIBERALISMO
ESTADO [tipo de acción estatal]	Desregulación Intervencionismo estatal (a la Keynes) o Planificación centralizada (Socialismos reales) imposibles. El Estado de la 'inacción'	Regulación Intervención estatal no permitida excepto en tanto "regulación" [acción oportunista y momentánea]. Planeación centralizada imposible. El Estado de la 're-acción'
MERCADO [desempeños]	Liberalización con extrema libertad ["libertinaje"] de los mercados (desregulación). El Mercado como producto de las "fallas" del Estado/ Gobierno. Economía de mercado	Liberalización con libertad de los mercados. Regulaciones del Estado en función del Mercado (y sus "fallas"), ratificando su función histórica productiva de mercados. Economía social de mercado
SOCIEDAD [(des)balances sociales y extra-económicos]	Espontáneos y autorregulados por los mercados.	Inducidos vía cuasi-mercados, regulados por el Estado.
RAÍCES IDEOLÓGICAS [pensamiento neoclásico]	Ortodoxas Escuelas Anglo-Americanas como referencias claves. "Fundamentalismo de mercado"	Heterodoxas Escuelas Austríacas, y Alemanas: Ordoliberales & Economía social de mercado (ESM) referencias centrales. "El mercado es fundamental"

Fuente: Puello-Socarrás (2016).

El contraste entre los ejes estructurantes del neoliberalismo permite entonces dimensionar los cambios en los programas de políticas neoliberales sin que ello signifique la transformación del paradigma de desarrollo (neoliberal) especialmente útil para la interpretación de este fenómeno durante el siglo XXI⁸. La tabla 2 describe esta evolución a través de los Consensos neoliberales ratificando la tendencia sobre los ajustes antes mencionados.

8. Sin olvidar los Consensos "ampliado" (Burki y Perry 1998a) y el Post-Washington" (Stiglitz 1998), nos remitimos a ilustrar la evolución neoliberal táctica y estratégica a la luz del Consenso original (1989), el Disenso (2001) y el Consenso de Buenos Aires (1998), éste último crucial dentro de las configuraciones del neo-liberal-desarrollismo presente en gobiernos "alternativos" en América Latina y el Caribe.

TABLA 2. CONSENSOS NEOLIBERALES

Niveles	Consenso de Washington (1989)	Disenso de Washington (2001)	Consenso de Buenos Aires (1998)
Principios generales Paradigma de desarrollo	Modelo de economía de mercado	Modelo de economía social de mercado	Democratización radical del modelo de economía de mercado
Lema	Desarrollo económico	Desarrollo económico con equidad social	Desarrollo con crecimiento, equidad y democracia
Presupuesto	Estabilización macroeconómica		
Principios específicos Principios para la actuación política, institucional y en las políticas públicas	Desregulación Privatización Liberalización Descentralización Internacionalización	Regulación progresiva Privatización estratégica Liberalización controlada Descentralización público-privada Internacionalización pactada	Regulación estatal pro-activa* Desprivatización estatal estratégica** Liberalización controlada Descentralización público-privada
Programas de actuación Articulación institucional de las políticas	1. Disciplina fiscal 2. Re-priorización del gasto público 3. Reforma tributaria 4. Tasas positivas de interés 5. Tasas de cambio competitivas 6. Liberalización comercial 7. Inversión extranjera directa 8. Privatización 9. Desregulación 10. Derechos de propiedad	1. Disciplina fiscal reglamentada 2. Atemporar expansiones y contracciones del mercado 3. Redes automáticas de protección social. 4. Escuelas para los pobres. 5. Reforma tributaria progresiva 6. Oportunidades para pequeña empresa. 7. Protección de los derechos de los trabajadores. 8. Anti-discriminación. 9. Sanear los mercados de tierras. 10. Servicios públicos al servicio de los consumidores. "10+1". Reducir el proteccionismo de los países ricos	1. Superávit fiscal vía ajuste "enriquecedor" 2. Estabilidad monetaria 3. Asociaciones público-privadas 4. Sistema provisional mixto 5. Desmonopolización de medios de comunicación

Fuente: Autor con base en Puello-Socarrás (2016); Birdsall *et al.* (2010); Williamson (1990 y 1993); y, Castañeda y Mangabeira Unger (1998).

* El mercado debe ser el principal asignador de recursos, pero corresponde al Estado crear las condiciones para que las necesidades de los más pobres puedan convertirse en demandas solventes que puedan ser procesadas por éste" (Castañeda y Mangabeira Unger, 1998).

**La desprivatización significa "la desprivatización del Estado y la profundización de la democracia [que] facultarán la selectividad estratégica de los procesos de apertura evitando que protecciones tarifarias selectivas y temporales sirvan tan sólo para transformar influencia política en privilegios económicos. Quiere decir que la elevación del ahorro interno liberará a nuestros países del círculo vicioso de dependencia de capital financiero atraído por altas tasas de interés internas, mientras que favorecerá la entrada de capital destinado al aumento de la producción y de la productividad... La privatización es un recurso de política económica de carácter circunstancial, no un prejuicio o dogma ideológico... Debemos asimismo utilizar las privatizaciones para fragmentar la propiedad y acentuar la competencia, evitando la sustitución de monopolios públicos por monopolios u oligopolios privados" (Castañeda y Mangabeira Unger ,1998)

Antineoliberalismo(s)

Otro de los elementos que deben introducirse en los balances sociopolíticos actuales llevaría a considerar la presencia de expresiones sociales y populares variadas.

Se trata de otro criterio útil a la hora de analizar la gramática política y los resultados del movimiento contrahegemónico, las resistencias y proyectos alternativos al neoliberalismo, los cuales deben ser siempre conjugados en plural.

Selectivamente, y ante una crisis paulatina pero creciente frente a la hegemonía neoliberal por parte de sectores sociales, populares y comunitarios desde abajo, desde finales de la década de 1980 emergieron procesos caracterizados como antineoliberales. A partir de este acontecimiento se derivan efectos diferenciales.

Por un lado, varias contestaciones lograron: 1) “envisionar”⁹ proyectos contrahegemónicos (y complementariamente programas políticos y de políticas públicas que han permitido “caminar” en esa dirección); y, por otro lado, 2) fueron instrumentalizados para reconstituir –bajo una forma renovada– una nueva fase de la hegemonía neoliberal.

Tal y como identificábamos la existencia de diferentes expresiones (tácticas) en el neoliberalismo, de la misma forma hay que señalar distintas formas en que las contestaciones sociales y las resistencias populares forjadas dentro del período conocido como la *oleada antineoliberal* en Nuestra América durante las décadas de 1990 y 2000, evolucionaron desde manifestaciones meramente destituyentes hacia expresiones constituyentes.

A partir de una síntesis histórica, podríamos distinguir –al menos– dos tipos de contiendas (defensivas/ofensivas) desde las cuales, a su vez, se derivan dos variedades de trayectorias efectivas en las *oleadas* antineoliberales (antihegemónicas/contrahegemónicas) y sus resultados políticos:

- A. Trayectorias *antihegemónicas* y luchas *defensivas*. Mantuvieron como eje clave de sus reclamos el programa específico de políticas públicas del neoliberalismo; es decir: emergen como expresiones anti-Consensos neoliberales (especialmente, frente a la referencia por excelencia: el Consenso de Washington), demandando cambios en el programa de políticas públicas –seguramente en consonancia con la impronta “macroeconómica” de los Consensos– y bajo una visión meramente táctica y de corto plazo. Este elemento eventualmente instala un perfil de luchas de mayor intensidad económica que eminentemente política; y, de otro lado,
- B. Trayectorias *contrahegemónicas* y contentivos *ofensivos*. Además del proponerse la desinstitucionalización de los programas de políticas neoliberales, estas expresiones avanzaron progresivamente hacia programas políticos y –por necesidad– programas de políticas públicas. Aquí el objetivo estratégico y de largo plazo está en la *destitución* del Proyecto político (de clase) neoliberal y reemplazarlo por otro, alternativo. Por ello, este tipo de luchas no sólo registran resistencias pasivas anti-Consenso de Washington –desde luego, una de las expresiones de la hegemonía vigente–, por ejemplo, sino que además las contestaciones sociales logran constituir un (nuevo) proyecto político en el horizonte histórico, en primer lugar, contra el neoliberalismo¹⁰. En consecuencia, estas contiendas contrahegemónicas se

9. Olin Wright (2009).

10. Hablamos de Proyecto político “contra-neoliberal” lo cual no significa necesariamente de corte “anti-Capitalista”. Desde luego, considerando al neoliberalismo como el capitalismo hoy realmente existente, cualquier proyecto de contestación tendría de suyo un carácter anti-capitalista. Sin embargo, subrayamos que las dimensiones temporales, tácticas y estratégicas, podrían ser útiles para evaluar rigurosamente el tipo de horizontes políticos de corto y largo plazos, en cuanto a Proyectos políticos alternativos al tipo de neoliberalismo desplegado en las décadas 1970s-1990s. Por ello también nos referimos a la “doble transición” que necesariamente este tipo de proyectos contra-hegemónicos debe considerar y realizar (Puello-Socarrás Socialismos).

caracterizan por desarrollar luchas con una mayor intensidad política (y cultural, habría que añadir) que estrictamente económica, en comparación con las trayectorias antihegemónicas anteriores.

TABLA 3. OLEADA ANTINEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2000)

Trayectorias contentivas	Antihegemónicas	Contrahegemónicas
Tipo de luchas	Defensivas	Ofensivas
Eje de reclamos	Programa de Políticas Públicas neoliberales	Programa de Políticas Públicas y proyectos políticos neoliberales
Objetivos generales y/o específicos	Corto plazo y desinstitucionalización del programa políticas macroeconómicas	Corto plazo y desinstitucionalización. Largo plazo y constitución Proyecto político alternativo
Intensidad ideológica	Económica	Política (cultural)

Fuente: El autor.

Se trata de lo que didácticamente ilustra Julio Gambina cuando propone que las resistencias social populares en Nuestra América durante el período de oleadas contra el neoliberalismo selectivamente superaron la etapa de los “NO” (negación del neoliberalismo) hacia la fase de los “SÍ” (afirmación de alternativas al neoliberalismo). La tabla 3 propone un contraste de las diferentes resistencias ofensivas y defensivas frente al neoliberalismo, las cuales –en lo sucesivo– permiten explicar la evolución diferencial de la economía política regional y local durante el siglo XXI en América Latina y el Caribe.

¿Posneoliberalismo(s)?

Durante el siglo XXI, los esfuerzos por profundizar y estabilizar el proyecto hegemónico y los intentos contrahegemónicos por contrarrestarlo provocan reconfiguraciones en la economía política en América Latina y el Caribe. Este proceso incide fuertemente sobre los sistemas políticos y electorales en los países en singular pero especialmente en la región en su conjunto.

Sin dejar de lado las continuidades frente a la hegemonía vigente en ese momento, la crisis socioeconómica del neoliberalismo finisecular –sin restringirse exclusivamente a ello–, derivó en grandes impactos sobre la esfera institucional gubernamental, confirmando un agotamiento generalizado de la representación política en general y una crisis particular en el sentido electoral.

Lo anterior supuso la implosión y recomposición de varios sistemas de partidos políticos pero también nuevas condiciones y la apertura de oportunidades para instalar rupturas y recambios en las conducciones gubernamentales respecto al panorama visto –al menos– durante las dos últimas décadas de neoliberalismo político.

Al privilegiar la influencia de las rupturas, este período ha sido caracterizado como “el giro a la izquierda” (electoral, partidaria y gubernamental), asociado al efecto político institucional fruto de la Oleada antineoliberal, en dos fases diferenciadas.

En un primer momento, a través de la reactivación de la acción política profesional, principalmente al nivel de las organizaciones partidarias, se pretendió interpretar las situaciones relativas a la crisis neoliberal en el marco de las democracias electorales existentes. Así, los procesos electorales intentaron visibilizar las expectativas populares latentes al incorporarlas como demandas social al sistema político. En un segundo momento, nuevos partidos y organizaciones políticas asumieron diferentes tipos de interpelaciones, y así, lograron acceder por la vía electoral al poder gubernamental, en lo que se conoce como los nuevos gobiernos alternativos.

No obstante y atendiendo a los senderos efectivos de la oleada antineoliberal antes descrita, los procesos sociales y populares en Nuestra América propician dos nuevas trayectorias políticas de carácter electoral y gubernamental, de distinto signo:

- A. La existencia de nuevos gobiernos surgidos a partir de partidos políticos y fuerzas electorales ya existentes, las cuales mayormente canalizan contenidos antineoliberales (defensivos), a partir de la rápida reconstrucción de sus respectivos sistemas políticos electorales; y,
- B. La creación de nuevos partidos e instrumentos políticos *ex novo* quienes representan mayoritariamente demandas contraneoliberales (ofensivas), y conquistan el poder gubernamental.

La anterior distinción resulta fundamental. Los grados de resiliencia de los subsistemas electorales y de los partidos políticos ante su crisis específica en el recambio de siglo resultan cruciales no sólo para reactivar la absorción de las demandas socioeconómicas y políticas crecientes de la época antineoliberal, a través de la democracia electoral como dispositivo.

La renovación (relativa) de los sistemas partidarios y electorales permite valorar las intensidades en que fueron canalizados los contenidos políticos (antineoliberales y/o contra-neoliberales) en relación con los alcances diferenciales de los programas políticos y programas de políticas públicas, los cuales –en adelante– serían desplegados al nivel de la acción gubernamental.

Atendiendo a las rupturas y descartando –por ahora– los escenarios donde la crisis neoliberal supone continuidades en los gobiernos políticos y sus programas económicos y de políticas públicas en la región, las fuerzas político-electorales que devienen en los Nuevos Gobiernos *ab origine* coinciden en general con el tipo de interpelaciones antineoliberales genéricas.

Sin embargo, la posterior evolución de los procesos gubernativos revelan que la radicalización ideológico-política en torno a Proyectos políticos específicos (lo cual tiene efectos en la configuración de los referentes, objetivos, criterios de los programas políticos y, por supuesto, en las políticas públicas), es uno de los mecanismos claves para caracterizar los diferentes resultados sobre la impronta de los Nuevos Gobiernos resultantes de la oleada antineoliberal. En este sentido, es posible identificar:

- A. Trayectorias gubernamentales *proneoliberales*. Se incluyen tanto los ‘viejos’ gobiernos que logran mantener la continuidad frente a la hegemonía anterior como los ‘nuevos’ gobiernos que acceden bajo la retórica antineoliberal pero desde modalidades prohegemónicas. Estos últimos, se identifican por introducir cambios en los programas políticos, sobre todo y mucho más visibles en los programas de políticas públicas, manteniendo los núcleos fundamentales del proyecto hegemónico (v. gr. estrategia de desarrollo). Alrededor de este arco guberna-

mental confluyen proyectos económico-políticos de las primeras variedades neoliberales (neoliberalismo desregulado) y nuevas variedades liberal-desarrollistas (neoliberalismo regulado). Los cuales pueden sintetizarse como casos de “reforma y reformulación” *en* el neoliberalismo.

- B. Trayectorias gubernamentales *contraneoliberales*. Introducen y desatan cambios en los programas políticos y de políticas públicas pero, al mismo tiempo, pretenden transformar el proyecto hegemónico con la introducción de nuevas estrategias contraneoliberales que difieren selectivamente en grados e intensidades de la idea/estrategia de desarrollo. En esta categoría coinciden los llamados proyectos neosocialistas aunque más llamativamente las coaliciones discursivas que posicionan paradigmas gubernamentales articulados con discursos emergentes como el “Buen vivir / Vivir Bien”. Estas experiencias las calificamos como casos de “reforma y revolución” *del* neoliberalismo.

TABLA 4. NUEVOS GOBIERNOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2000)

Trayectorias gubernamentales	Proneoliberales	Contraneoliberales
Tipos de Gobiernos en referencia con estrategia de desarrollo	'Primeros' y 'Nuevos' Neoliberales (coaliciones discursivas con neo-liberal-desarrollistas)	Neosocialismos (coaliciones discursivas con "Buen-vivir-Bien")
Retóricas partidista y gubernamental	Antineoliberal pero prohegemónica	Antineoliberal y contrahegemónica
Cambios y transformaciones desde la acción gubernamental	Cambios en los Programa de políticas pública sin transformaciones en el Proyecto político neoliberal	Cambios en los Programa de políticas pública con transformaciones en el Proyecto político neoliberal
Caracterización	Reformistas 'reformuladores'	Reformistas 'radicales'
Lema**	"Capitalismo en serio"	"Socialismo del siglo XXI"

Fuente: El autor.

* Sintetizamos bajo la noción “Buen-vivir-Bien” la emergencia de paradigmas civilizatorios del Suma Qamaña (en aymara: 'Vivir Bien'), Summa Kawsay (en quechua: 'Buen vivir') y Nande reko/ Teko porá (en guaraní: 'Otro modo de ser'), en el sentido de discursos que interpelan la idea/ noción de Desarrollo introducidos en las nuevas Constituciones políticas de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) y de referencia para el discurso gubernamental. Nos referimos a coaliciones discursivas, en relación con los paradigmas Neosocialistas que, por ejemplo, en Bolivia elevan la doble asociación de “Socialismo Comunitario” o del Suma Qamaña.

** Los nuevos gobiernos suramericanos del Cono Sur –autoproclamados neodesarrollistas– en Argentina (N. Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), Brasil (Luiz Inácio Lula Da Silva y Dilma Rouseff) y Uruguay (Tavaré Vázquez y, especialmente, José Mujica) enarbolaron el lema de (re)construir un “Capitalismo [en] serio” en cada uno de sus países como forma de superar las crisis instaladas por el neoliberalismo en el siglo XX (ver Puello-Socarrás 2016). Mientras tanto, el horizonte elevado paulatinamente por los gobiernos en Venezuela (Hugo Chávez & “Revolución Bolivariana”), Bolivia (Evo Morales & “Socialismo Comunitario/Suma Qamaña”) y –ambiguamente– en Ecuador (Rafael Correa & “Revolución Ciudadana”), a diferencia de los primeros, inclinaron su retórica ideológica en torno a los denominados Socialismos del Siglo XXI.

Más allá que algunos autores se aventuren a nominar el período de giro a la izquierda caracterizando sin distinciones políticas claves a los nuevos gobiernos latinoamericanos y caribeños como “postneoliberales” –sin contar con respaldos empíricos de ningún tipo (histórico, ideológico, etc.)– (ver Sader 2008), al insinuar la superación progresiva de la hegemonía hoy vigente, resulta claro que siguiendo nuestra caracterización se exploran transiciones desde el neoliberalismo del siglo XX y

tránsitos hacia la economía política del siglo XXI a partir de: 1) continuidades; y 2) *rupturas* tanto i) convencionales (antineoliberales) como ii) radicales (contraneoliberales).

Al enfatizar la dimensión política e ideológica de estos últimos procesos, podemos identificar que, a diferencia de las rupturas convencionales que no revelan cuestionamientos estratégicos frente a la hegemonía vigente –a pesar de los cambios tácticos– que ha consolidado la renovación del proyecto neoliberal, las posturas radicales de orden contraneoliberal logran elevar efectivamente proyectos políticos *alternos* a la hegemonía actual que bien podrían caracterizarse como *nativos*; en su conjunto: *alternos-y-nativos*¹¹.

La reflexión sobre postneoliberalismo más que aludir trayectorias realmente existentes en la economía política regional (aplicable también para casos nacionales o locales) se referiría genéricamente a un horizonte futuro de superación de la fase neoliberal.

No obstante, esta apreciación resulta ventajosa a la hora de referirse al cuarto criterio de valoración: la relación simultánea entre los *proyectos políticos* y las trayectorias concretas en los niveles de *programas de políticas públicas* que pretenden materializar los primeros.

Es necesario que un análisis político de las políticas públicas, en función de un balance sobre los gobiernos de izquierda(s), incorpore los vínculos existentes entre el Proyecto (horizonte estratégico) y los Programas (acciones concretas); entre los ejercicios de la política, por una parte, y del gobierno a través de las políticas económicas o sociales, por la otra.



Los giros a la izquierda en Colombia. La excepcionalidad de los itinerarios

Para analizar las dinámicas contemporáneas de los gobiernos de izquierda a nivel social y político en Colombia, deben interponerse algunas precauciones que permitan comprender con mayor amplitud las singularidades de las trayectorias en las que se enmarcarían los procesos que aquí examinamos.

Procedencias: autoritarismo y conflicto social armado

A diferencia de la gran mayoría de países en América Latina en general y Suramérica en particular, la evolución histórica del contexto sociopolítico en Colombia se caracteriza por desarrollar atributos y rasgos, situaciones y condiciones, con un relativo alto grado de excepcionalidad (aunque

11. Limitándonos a las novedades en los planos ideológico y político, éstas serían las contribuciones de los neosocialismos –rescatando la interpretación y críticas latinoamericanas a los llamados “Socialismos realmente existentes” del siglo XX– y las matrices civilizatorias del suma qamaña (“Vivir bien” aymara), summa kawsay (“Buen vivir” quechua), ñande reko (“Vivir de otro modo” guaraní). Estas últimas emergen diferencialmente como contestaciones a la noción de Desarrollo neoliberal. Desde luego, hay que distinguir los lugares de enunciación de estas variantes ideológico-políticas, especialmente, cuando se institucionalizan “desde arriba”, en torno a paradigmas gubernamentales, o cuando se valoran “desde abajo” desde planos social-populares.

nunca en desconexión) frente a los mismos procesos regionales durante la segunda mitad del siglo XX (ver Kaplan 1969).

Dos elementos frecuentemente omitidos en los análisis deben ser subrayados. El primero: durante las décadas de 1960 y 1970, el sendero de dependencia económico y político de la región en su conjunto responde a la construcción del llamado Estado Burocrático-Autoritario (EBA) (O'Donnell 1972), es decir, un giro simultáneo hacia el autoritarismo en lo político y al (neo)liberalismo en lo económico.

La sucesión de golpes de Estado, la imposición de dictaduras cívico-militares mediante el terrorismo de Estado y, con ello, la presencia de gobiernos autoritarios, tal y como sucedió inauguralmente en los países del Cono Sur, y luego a lo largo y ancho del subcontinente, aparentemente no es la secuencia estricta bajo la cual el trasfondo burocrático-autoritario se expresa en el caso colombiano¹².

El segundo elemento debe señalar que los procesos de transición en América Latina y el Caribe desde los gobiernos dictatoriales hacia las democracias durante la tercera oleada democratizadora iniciada en la década de 1980, consagraron las democracias delegativas como la forma arquetípica asumida por los regímenes regionales hasta la actualidad (O'Donnell 1992 y 2010). Este tipo de regímenes emergentes, es decir, democracias formales con rasgos y rezagos autoritarios, no coincide plenamente con el caso que nos ocupa¹³.

Si bien Colombia habría registrado menos rupturas institucionales en comparación con la región, ello no habilita pensar que el trasfondo autoritario haya desaparecido. Todo lo contrario. La tendencia apunta hacia la exacerbación de los rasgos autoritarios en paralelo con la intensidad del conflicto social armado a través de la institucionalización progresiva de un régimen sociopolítico en donde convergen *simultáneamente* elementos democráticos restringidos y autoritarios amplificados (anocracia) (Puello-Socarrás & Puello-Socarrás 2016).

Este rasgo que figura ser el sendero de dependencia estructural del contexto de recambio en los nuevos gobiernos debe tenerse en cuenta a la hora de valorar los márgenes de las acciones políticas: profesional y partidaria, la participación civil –especialmente, a nivel sindical– y del movimiento social *contrahegemónicos* en Colombia (ver cuadro 1).

Los canales de expresión política institucional en diferentes campos, incluyendo el electoral, así como aquellas formas extrainstitucionales pero convencionales (v. gr. movilización social) se caracterizan por clausuras de diferentes tipos y restricciones tanto de orden legal como ilegal¹⁴.

12. La presencia de los Estados Unidos de América como actor determinante dentro de la construcción del arco autoritario en la región (v. gr. Plan Cóndor) resulta crucial para acceder a cualquier explicación en torno a las formas adoptadas por los regímenes latinoamericanos: las dictaduras cívico-militares y, posteriormente, las democracias autoritarias –incluyendo la anocracia en Colombia– durante este período (ver Vega Cantor 2015). De otra parte, el Plan Cóndor hay que concebirlo como una estrategia subcontinental que nunca estuvo limitada al Cono Sur, como lo demuestran los documentos desclasificados recientemente por el mismo gobierno de los Estados Unidos.

13. Las recientes modalidades de Golpes de Estado “blandos” (invocando instrumentos “legales”) en la región durante las dos primeras décadas del siglo XXI (v.gr. Honduras, Brasil) son manifestaciones paradigmáticas que esta condición sigue vigente.

14. Por ejemplo, fenómenos como el antisindicalismo en Colombia son imposibles de entender, por un lado, a partir de la falta de garantías institucionales desde el Estado para el ejercicio pleno de las libertades sindicales en el país; por otro lado, desde una dimensión parainstitucional, el sindicalismo ha sido blanco histórico de las

**CUADRO 1. TIPOS DE ACCIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA.
CARTOGRAFÍA SELECTIVA EN RELACIÓN CON LA IZQUIERDA (2000-ACTUAL).**

Tipo de acción	Ámbito / Tipo de solidaridad	PÚBLICAS (defensa/promoción de intereses generales)		PRIVADAS (defensa/promoción de intereses particulares)
	INTRA-ESTATAL (sistémico)	Profesionalismo político Partidos políticos		Participación civil Sindicatos
		Gobierno	Oposición	Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
Convencionales	EXTRA-ESTATAL (altersistémico) Acciones disruptivas ORDINARIAS	Polo Democrático Independiente - Alternativo (PDI / PDA) [Alcaldía de Bogotá, 2003/2007] Progresistas [Alcaldía de Bogotá, 2003/2007]	Polo Democrático Alternativo Movimiento Progresistas Alianza Democrática M-19 Alianza Social Indígena (ASI)	Federación Colombiana de Educadores (FECODE) Unión Sindical Obrera (USO) Sindicato de Maestros de Nariño (SIMANA)
		Movimiento social ciudadano Movimientos sociales / Organizaciones populares Movimiento Inconformes (MI) Marcha Patriótica (MP) Congreso de los Pueblos (CdP) Cumbre Agraria (CA) Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) Organización Indígena de Colombia (ONIC)		Subculturas políticas Círculos urbanos diversos
NO convencionales	EXTRA-ESTATAL (antisistémico) Acciones disruptivas Extra-ORDINARIAS	Movimiento social-armado Movimiento / Organizaciones guerrilleras FARC-EP ELN		

Fuente: El autor (con base en Pizzorno 1975).

Este cuadro de la acción política en Colombia se complementa y, sobre todo se complejiza, con la irrupción mantenida de formas no convencionales (v. gr. movimiento social-armado).

El contexto en concreto y las oportunidades reales –ambos críticos– bajo los cuales podrían eventualmente evolucionar –radicalizando– los *proyectos políticos* y los *programas políticos y de política* alternativos, tanto a nivel nacional como local –incluso, comunal–, resultan mucho más restringidos

organizaciones paramilitares (ENS 2016). Situaciones análogas que aplican a la participación política desde los partidos y movimientos políticos y los movimientos sociales pueden ser enmarcadas bajo esta misma lógica en Colombia.

en comparación con otros escenarios donde las condiciones sociales y las situaciones políticas reportan una relativa mayor fluidez.

Este eje debe someterse a valoración –sin mayores prevenciones– para dar cuenta del escenario histórico en Colombia caracterizado no sólo como neoliberalismo a secas, sino adicionalmente bajo la figura del *neoliberalismo armado* (Vega Cantor 2016; Nieto 2013, p. 85):

Colombia es posiblemente el único país de América Latina en el que desde comienzos del siglo XXI la dinámica y características del poder hegemónico del capitalismo mundial se conjugan de manera *integral...* Este poder hegemónico mundial sintetizado bajo la fórmula lapidaria “neoliberalismo armado”, tiene desarrollos y aplicaciones desiguales en los países periféricos, especialmente en América Latina...

Mientras la mayoría de los países de la región encaran el desafío de la globalización neoliberal y sus efectos perversos en términos de desigualdad, pobreza, exclusión social e inestabilidad institucional; Colombia debe enfrentar *adicionalmente* los términos de una guerra endémica cuya duración comprende más de cincuenta años. En la conjugación de estas dos tendencias mundiales, radica una de las más importantes excepcionalidades de Colombia en el escenario latinoamericano. [cursivas pertenecen al texto; subrayo]

Emergencias: oportunidades y restricciones políticas

Además de las condiciones estructurales de largo plazo, deben considerarse las situaciones coyunturales de mediano y corto plazo que compartirían los Nuevos Gobiernos, NG, en el caso colombiano.

En primer lugar, los impactos consolidados fruto del neoliberalismo, en todo tipo de órdenes político, económico, ideológico, institucional-organizacional, etcétera, al interior y al exterior del Estado, ofrecieron a los NG tanto oportunidades como restricciones.

Si bien los efectos sociales generados durante las últimas décadas recrearon deseos de recambio en la conducción de las administraciones públicas –especialmente en términos electorales–, de otra parte, la herencia neoliberal impuso límites para la transformación política en general, más allá de lo electoral.

Por ejemplo, son visibles distintas situaciones en que la introducción de nuevas formas políticas de conducción gubernamental y formatos de organización institucional y de políticas públicas por parte de los NG “chocan” (también se entremezclan con) inercias especialmente de tipo administrativo vigentes así como restricciones políticas de todo tipo.

En ese caso, la materialización de nuevos programas de políticas públicas es un proceso dependiente y –con frecuencia– se encuentra en función no sólo de la voluntad y la audacia política de quienes personifican o representan determinados proyectos y programas sino también están en función del contexto objetivo –mediato e inmediato– en el cual éstos emergen, pretenden desarrollarse y pretenden modificar. Otras experiencias muestran que estos impasses son insuperables bajo la perspectiva de cambios gradualistas, potenciando la dimensión de reformas radicales, integrales y complejas que vayan más allá de modificaciones modestas, sectoriales o puntuales, por más atractivas que éstas puedan suponer en una dirección alternativa.

Debe puntualizarse que el éxito electoral logrado por los NG hacia al poder gubernamental –por un tiempo específico de mandato– en términos de esta magnitud, resulta igualmente acotado. Y, en esa medida, intervienen los tipos y duraciones de los cambios y, especialmente, de las transformaciones.

Este elemento no sólo debe considerarse en el sentido de los poderes político, económico y social *en general*. También debe entenderse situando las particularidades y alcances propios de los poderes subnacionales (gobernaciones, alcaldías, etc.). De los cuales, resultan escenarios aún más condicionados y complejos, sobre todo, en temas como autonomía política y de las políticas.

Distintas dimensiones y frentes complementarios pueden ampliar los limitantes de emergencia de los Nuevos Gobiernos, NG. Veamos algunos de los principales.

- a- En el económico: la (inter)dependencia local, nacional, incluso, internacional, hoy mucho más dinámica que en el pasado gracias a los procesos de globalización, en los desempeños de los NG. Por ejemplo, tal y como sucede en otras experiencias de NG nacionales en América Latina (Moreira, Raus & Gómez 2008), una de las preocupaciones que comparten estos gobiernos es la sensibilidad por la estabilidad macroeconómica y financiera (pública y privada), especialmente, ante los desafíos presupuestarios que generan los programas de políticas sociales. Aunque en algunos casos esta premisa resulta matizada –como en ciertos momentos en el caso de NG en Bogotá y Cauca–, al fin y al cabo, se encuentra entre las fórmulas económico-políticas de gobierno.

El sostenimiento a los marcos jurídicos y económicos previamente existentes y la continuidad de las lógicas vinculadas a los paradigmas de mercado en varios sectores, fundamentalmente en términos de privatizaciones y concesiones de servicios públicos, confinaron los márgenes de maniobra políticos y los resultados en los programas de políticas públicas de los NG. De manera excepcional y cuando el *statu quo* fue discutido con el objetivo de contrareformas, se generaron climas críticos de enfrentamiento institucionales y extrainstitucionales, o la reversión de las decisiones adoptadas, a través de mecanismos legales que obstaculizaron la introducción de nuevos referentes y la puesta en marcha de sus referenciales.

No obstante, tal y como resulta ser la tendencia en los programas políticos y de políticas públicas en la región, estos casos se identifican por la recuperación selectiva de los dominios estatales, sea directamente o, a través de intervenciones proactivas, regulatorias o vía asociaciones con el sector privado (sociedad civil), y por la incorporación –aún infrecuente– de arenas comunitarias bajo nuevas articulaciones. Sin embargo, la creación y sostenimiento de autonomías políticas y la apertura hacia otras formas de gobierno no institucional fueron puestas entre paréntesis, sin potenciar nuevos canales de expresión política más allá de los convencionales.

- b- Desde la dimensión político gubernamental: la capacidad o incapacidad para generar *ad hoc* y *a posteriori* ambientes de gobernabilidad o, para disolver oposiciones (demasiado) avasallantes tanto institucionales –por ejemplo en instancias como los Concejos– como informales, a partir de apoyos y lealtades ciudadanas desde la llamada opinión pública (generalmente, sujeta a los medios de comunicación masivos). En los casos de los gobiernos de Bogotá, esta situación fue

reiterada en las situaciones de escándalos por corrupción, o por supuestas extralimitaciones en el ejercicio del poder gubernamental, las cuales afectaron de forma sensible y negativa.

- c- El campo organizacional público-político también es otro de los factores a considerar. La creación y/o renovación de las capacidades estatales y de los cuadros burocráticos –especialmente a nivel directivo– son claves para la instrumentalización de nuevas políticas públicas y llevar adelante exitosamente los nuevos proyectos y programas políticos. Deben distinguirse entonces las alianzas político-electorales de orden táctico que, por un lado, i) garantizan condiciones futuras de gobernabilidad para los NG; y que, por otro lado, ii) significan gobernabilidad y gobierno “com-partidos”. Ambas situaciones generan efectos diferenciales en la independencia política y autonomía administrativa frente a los proyectos políticos y la ejecución de los programas de políticas.

A nivel político organizacional, aún la emergencia de nuevos partidos políticos parecen estar demasiado subordinados a los formatos convencionales y atrapados en lógicas formales poco versátiles, –tanto las alianzas interpartidarias en las coyunturas electorales como modalidades más estables propias de los Frentes sociales y políticos–, para lograr reivindicar intereses societales, nuevos o relegados. Esto sugiere restricciones internas y externas en el orden organizacional que deben superarse a partir de esquemas diferentes para potenciar los vínculos entre la acción política desde el movimiento social y la de los partidos políticos (los llamados *instrumentos políticos* en Bolivia y Ecuador resultarían paradigmáticos de este tipo de innovaciones).

No obstante, un par de experiencias ilustrativas pueden identificarse a partir de los casos estudiados: la del movimiento indígena caucano combinó “protestas y acciones directas... y la participación electoral mediante partidos étnicos... [para] reivindicar sus derechos al territorio, al autogobierno y a la diferencia cultural” (Barret, Chávez & Rodríguez 2005, p. 202); y, en la conformación de su gabinete de gobierno avanzó a través de mecanismos de vocería. En Bogotá, DC., los *Encuentros ciudadanos* junto con la participación política incidente, recrearon institucionalmente esquemas no convencionales con la pretensión de innovar en la ampliación democrática de la administración pública y, más específicamente, en la construcción de referenciales de política pública. Igualmente, en los casos del Cauca y Nariño, la participación fue articulada a través de los Cabildos, emulando contemporáneamente, la tradición de las *Mingas*, aunque –como veremos– yuxtapuestos a formatos convencionales de *gobernanza y nueva gestión pública*.

- d- En el campo específico y en los procesos de las políticas públicas. Aun cuando las instancias gubernamentales subnacionales (alcaldías, gobernaciones, etc.) gozan formalmente de autonomías (relativas) en varios ámbitos: administrativos, políticos y fiscales, el paradigma vigente dentro de las estructuras a nivel nacional (constitucionalizado) es el neoliberalismo (clásico y emergente). En este caso, el modelo económico (de “desarrollo”, en sus distintas variedades: sostenido, sustentable, etc.), las formas de gobierno (gobernanza) y los aparatos organizacionales públicos (nueva gestión pública) inciden poderosamente en las dinámicas vinculadas con los programas de políticas públicas tanto sectoriales como consideradas en singular.

Estas limitaciones no deben darse por descontadas en las distintas pretensiones de los NG. Selectivamente, diferentes procesos registraron contradicciones, desconexiones y yuxtaposiciones (políticas y/o técnicas); en el mejor de los casos, coordinaciones ambiguas tanto en los instrumentos de política y en las actuaciones institucionales como también al nivel de los referentes políticos y los referenciales de política. Aunque a partir de los casos examinados no se podrían generalizar los resultados, sí es posible advertir la utilidad de la consistencia ideológica y de las coherencias programáticas –con todo lo que ello implica–, especialmente, en el diseño, ejecución e implementación de las políticas públicas. Esto, advirtiendo que la intervención pública gubernamental –en cualquier nivel– no implica únicamente cuestiones técnicas sino fundamentalmente está inscrita en el campo de las disputas políticas en general.

Casos paradigmáticos de lo anterior lo constituyen, por ejemplo: el Plan Alterno en el departamento del Cauca, el cual contenía orientaciones contradictorias con el modelo de desarrollo del Plan Nacional del gobierno de Uribe Vélez basado en la apertura hacia la intervención extranjera, el libre mercado, la desestimación de la función social del Estado y la solución militarista al conflicto armado.

Las políticas sectoriales en educación en Bogotá, DC., durante el tiempo de los NG, y las del nivel nacional, denominadas: “Revolución Educativa” también durante el gobierno de Uribe Vélez, nuevamente ilustran esta disyuntiva. En esta última ilustración, el contraste resulta evidente al sintetizar comparativamente el contenido político-ideológico de la política educativa en ambos niveles (ver tabla 5).

TABLA 5. COMPARATIVO ENTRE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN NACIONAL Y DISTRITAL (2003-2008)

Niveles / Planes	“Revolución Educativa” (2003-2006)	“Bogotá. Una gran escuela” (2004-2008)
Principios generales Paradigma educativo	Educación como servicio Perspectiva “cliente” Privatización estratégica de la educación	Educación como derecho Perspectiva “ciudadano” Regulación estatal proactiva
Principios específicos Referenciales políticos en políticas	Economía, Eficiencia, Eficacia Prioridad Cobertura “Educación para el Trabajo” Énfasis acceso y disponibilidad	Pedagogía, Eficiencia Prioridad Calidad Componente Humanístico Énfasis permanencia y calidad
Programas de actuación Articulación institucional de las políticas	Escuela Nueva (locus funcional) Criterios de costo/beneficio	Nueva Escuela (locus social) Enfoque Pedagógico
Selección de instrumentos	Subsidios a la demanda (condicionados) Racionalización, focalización del gasto y descentralización de obligaciones sin recursos. Fusión entidades Concesión educativa y asociación público-privada (no estatal)	Inversión público-estatal (Universalidad) Gratuidad y subsidios de permanencia (transporte y alimentación) Infraestructura educativa Regulación sector Público-Estatal

Fuente: El autor con base en MinEducación (2003) y Secretaria Distrital Educación (2004).

- e- La interrelación que establecieron los NG frente a los movimientos sociales (bases organizadas) fue ambigua y contingente. A pesar de registrar avances positivos en su conjunto, se observan desvinculaciones apreciables y poco fluidas por parte de las administraciones en relación con las organizaciones y bases sociales que respaldaron inicialmente las puestas en marcha de proyectos políticos alternativos, puntualmente aquellos personificados por las organizaciones electorales que encabezan los ejercicios de poder político en alcaldías y gobernaciones. Las razones de lo anterior son diferenciales y varían según los casos: por cooptación de los sectores del movimiento; por aislamiento (paradigmáticamente en el caso del Polo Democrático Alternativo) y, eventualmente, por confrontación (como sucedió hacia el final de la administración de Tunubalá).

Uno de los factores que puede incidir en lo anterior es el agotamiento no tanto de la dimensión electoral de la política sino de la organización de la acción política profesional en torno a los formatos partidistas. El partido en su versión clásica parece ser uno de los obstáculos –endógeno y exógeno– para que gobiernos y movimientos caminen a la par en el despliegue de La Política y en el ejercicio de lo político en un sentido alternativo.

Uno de los grandes interrogantes que deja planteada esta aproximación, una vez los NG regionales, en frecuencia e intensidad parecen entrar en un trance –incluso, podría decirse se registra un *giro hacia la derecha* en los casos de Bogotá, Cauca y Nariño–, es si este tipo de experiencias políticas y de políticas, en medio de las singularidades del contexto colombiano antes comentadas, se constituyen en aprendizajes hacia el futuro y en una base para trascender en posteriores procesos políticos con trayectorias contrahegemónicas *hacia* la izquierda. O, si por el contrario, los NG se han limitado a cumplir un papel sistémico y “estabilizador” –especialmente en contener y/o gestionar las conflictividades sociales del neoliberalismo en el siglo XXI– dentro de las trayectorias del proyecto hegemónico vigente, como ha sucedido con otras experiencias en América Latina y el Caribe (ver Stolowicz 2016). Tal distinción puede interpretarse –y debe desarrollarse en profundidad– a la luz de las categorías del *Neoliberalismo social* y el *neoasistencialismo de izquierda* (Estrada Álvarez 2008)¹⁵.

Aun cuando resolver la llamada cuestión social se ubica como eje estructurante de las políticas sociales de los nuevos gobiernos y sus alcances más notorios se refieren a la asistencia social de las necesidades sociales, los resultados han sido limitados en temas como la redistribución del ingreso, una dimensión donde se ubican los grandes desafíos de las opciones contrahegemónicas.

15 Estas categorías también son útiles para interpretar las directrices y criterios determinantes de las políticas sociales de los gobiernos de izquierda y derecha en América Latina, con énfasis en el reconocimiento de derechos o la atención marginal de necesidades. Igualmente, a través de la categoría de “Social-neoliberalismo” (Puello-Socarrás y Gunturiz)



Del neoliberalismo... ¿al antineoliberalismo? Nuevos Gobiernos en Bogotá, DC.

**Neoliberalismo en Bogotá.
Emergencia, apogeo y crisis
(1992-2003)**

***Neoliberalismo capitalino: primera
y segunda generaciones***

Tempranamente desde 1991, los gobiernos capitalinos iniciaron transformaciones estructurales en la administración pública en Bogotá, en su gran mayoría alineadas con las orientaciones de políticas formuladas por el Consenso de Washington.

La transición desde la Administración pública distrital hacia el nuevo modelo de Gestión Pública para la Ciudad introdujo la reorganización de los aparatos público-administrativos basados en lógicas mercantiles en el manejo de “lo público”, resultando ser una transición clave para profundizar tanto el proyecto político como la introducción de los nuevos programas neoliberales¹⁶.

Bajo los imaginarios de *Progreso y Desarrollo* –dos ideas cruciales en el discurso político de las nuevas políticas públicas–, las acciones gubernamentales durante este período consolidaron, entre otras medidas, la privatización de empresas estatales y la oleada de la liberalización y desregulación de los servicios públicos.

Aunque el consenso político primordial alrededor del neoliberalismo como proyecto para la ciudad mantenía un acuerdo básico entre las élites partidarias, emergieron disensos secundarios en torno a las modalidades de gestión pública.

La controversia principal reveló diferentes preferencias respecto a los ritmos en la aplicación de las políticas, personificadas por las administraciones distritales de Juan Martín Caicedo Ferrer (1990-1992) y Jaime Castro (1992-1994) respectivamente, gobiernos neoliberales de primera generación¹⁷.

16. Sobre la (Nueva) Gestión Pública como la Administración pública neoliberal ver Guerrero y Puello-Socarrás.

17. Mientras que Caicedo Ferrer se alineaba con la perspectiva del Gobierno nacional y la profundización neoliberal vía cambios estructurales y políticas ‘de choque’ (venta de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, El Proyecto Guavio, la ‘modernización’ de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (López, 2014), Castro apelaba a “críticas” selectivas a la privatización, en particular, aquellas que justificaban “sanear” las crisis fiscales:

Los efectos inmediatos de las políticas neoliberales de primer generación en Bogotá forjaron nuevos escenarios de ingobernabilidad y profundizaron las crisis generalizadas de representación política y socioeconómica fortaleciendo las percepciones del electorado sobre la incapacidad de los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador) para mejorar las condiciones de vida de la ciudad.

Esta coyuntura representó entonces una oportunidad política para los llamados candidatos “independientes” quienes se perfilaron entre la opinión pública acudiendo a discursos tecnocráticos y fórmulas pragmáticas que prometían modernizar la política para resolver rápidamente los asuntos más sensibles.

No obstante la novedad de candidatos y la innovación de las propuestas, el horizonte neoliberal anterior se mantuvo y como se verá en lo sucesivo, se profundizó.

En este marco fueron elegidos posteriormente como alcaldes de la capital tanto Antanas Mockus (en dos oportunidades: en 1994 y, nuevamente, en 2001) como Enrique Peñalosa (1997), gobiernos que marcan el apogeo del neoliberalismo en la ciudad.

A partir de los postulados e idearios plasmados por las praxis discursivas de los gobiernos neoliberales de segunda generación (Mockus y Peñalosa), es posible estimar que el proceso de consolidación neoliberal en Bogotá, DC., iniciado por los gobiernos neoliberales de primera generación (Caicedo Ferrer y Castro), estuvo encaminado hacia la producción de espacios de Orden social basados en lógicas típicas que combinaron los ejes de mercado (privadas) y, complementariamente, aquellos de carácter policivo.

No obstante, se destaca que en paralelo a las políticas de corte neoliberal, simultáneamente se combinaran arreglos de carácter neoliberal-desarrollistas con el fin de lograr legitimación y estabilización sociales, enfrentando preventivamente los efectos que se desprendieron de las nuevas (re) formas y procesos de modernización en la administración distrital y urbana, encaminados a consolidar estructuras de (nueva) gestión pública.

Lo anterior se conjugó con la institucionalización de principios específicos en la acción gubernamental tales como: la regulación, la planeación y el control descentralizados principalmente en lo que tiene que ver con la prestación de servicios en torno a valores como la economía, eficiencia y eficacia.

“El saneamiento de las finanzas distritales no se puede enfocar planteando prácticamente como única solución la venta de los bienes productivos de la ciudad como son la Empresa de Teléfonos de Bogotá y el proyecto Guavio. En ningún caso la venta de esos bienes debe vincularse a la financiación de proyectos que la ciudad ni sus habitantes están en condiciones de realizar ahora, como el del Metro (transporte masivo). La venta propuesta tampoco garantiza incrementos en la inversión social que depende fundamentalmente de decisiones políticas que reorienten la inversión pública” (Jaime Castro contra la venta de la ETB, 1992). Sin embargo, la justificación de las privatizaciones realizadas por Castro interponen un componente de carácter ético que apelaba a la corrupción burocrática y los “malos manejos administrativos”, tal y como sucedió con la liquidación del Fondo de Ahorro y Vivienda del Distrito (Favidi) (Castro Propone Liquidar la Caja de Vivienda Popular, 1994).

**MATRIZ 2. POLÍTICAS SECTORIALES (SALUD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS)
EN LOS GOBIERNOS NEOLIBERALES DE SEGUNDA GENERACIÓN (1995-2003).**

	Contenido	Objetivo
Principios generales	Neoliberalismo Neoliberal-desarrollismo	Paradigma de Desarrollo basado en mercantilización desregulada del Neoliberalismo clásico (ortodoxo) y progresiva adopción de la mercantilización estatal del Neoliberalismo de 'Tercera Vía'. Introducción tímida de elementos "neoliberal-Desarrollistas" ('Democratización' de economías de mercado; gestión simbólica y cultural) en fases de 'estabilización' social.
	Programa político	
Principios específicos	Privatización Liberalización Desregulación Flexibilización Regulación estatal pro-activa	Aplicación selectiva y progresiva de las orientaciones de los 'consensos' de Washington. Existen elementos distintivos de los Consensos revisado y Post-Washington, así como de los Consensos de Buenos Aires (regulación estatal pro-activa) y de Santiago, especialmente a nivel sectorial (educación, salud, servicios sociales).
	Programa de políticas	
Modos y modalidades de acción	Disciplinamiento fiscal Privatización (explícitas) Alianzas público-privadas	La disciplina fiscal para implementar soluciones de política (reformas laborales y venta de empresas estatales). Las alianzas público-privadas (infraestructura, 'convenios' educativos, concesiones en servicios públicos).
	Políticas	
Instrumentalización	Subcontratación y tercerización en la prestación de servicios públicos (Outsourcing) Subsidios "a la demanda"	En la práctica, la inclusión de los servicios públicos y de la salud en dinámicas de mercado, modificando la relación de derechos por una de "clientes". En cuanto a la educación se insertaron idearios de educación para el mercado.

Fuente: Programas de gobierno Mockus y Peñalosa

Los efectos del proyecto y las políticas neoliberales en la capital durante este lapso muestran un balance negativo en términos de derechos civiles y sociales.

Especialmente, en términos de exclusiones individual y social (Pérez 2010) cuando se observan sintéticamente sus apuestas sectoriales más visibles.

Servicios públicos

Los servicios públicos se gestionaron en clave de producción urbana ("clientes"), con el objetivo de aumentar la productividad económica de la ciudad y estimulando nuevas inversiones en la perspectiva de agentes económicos privados (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 1995, p. 6). Se debe subrayar el fortalecimiento de visiones de la Gestión Pública, en torno a concepciones privatistas de eficiencia, eficacia y economía que privilegian principalmente dinámicas privadas desde la administración pública en transformación.

Educación

El sector educativo sufrió grandes transformaciones. Las transferencias de políticas inspiradas en el "Consenso de Santiago" –una derivación del Consenso de Washington– significaron programas

de corte neoinstitucionalista articulados en torno a tres ejes centrales: equidad, eficiencia y calidad (Miñana, 2010); y, complementariamente, a través de la focalización del gasto y la descentralización de obligaciones sin recursos (Rodríguez, 2006). Las orientaciones desde la Nueva Gestión Pública reforzaron igualmente el enfoque de “cliente” en detrimento del ciudadano, limitando la dimensión de la educación como derecho y manteniendo perspectivas privatistas en la administración del sistema educativo público, especialmente a través de las alianzas público-privadas¹⁸.

Salud

Las políticas distritales se enmarcaron en las definiciones nacionales, las cuales se encontraban regidas por la Ley 100 de 1993, introduciendo lógicas privadas en la provisión del servicio. Se destacan así los procesos de privatización explícita con las clausuras de hospitales públicos universitarios de larga tradición histórica y procesos de privatización implícita con la subcontratación y tercerización (*outsourcing*) de los servicios de salud (De Groote, De Paepe & Unger 2007)¹⁹.

Descontento popular y recambio electoral

Pobreza y desigualdades sociales en Bogotá. Breve recuento

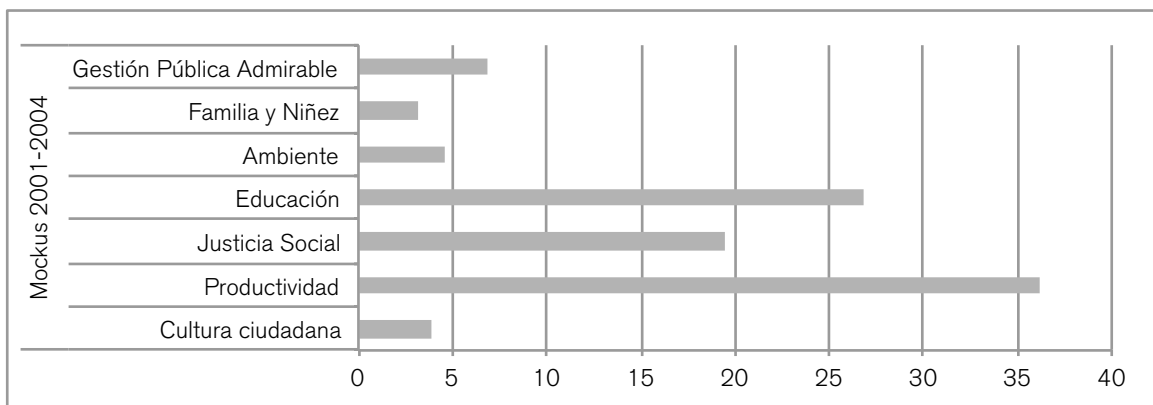
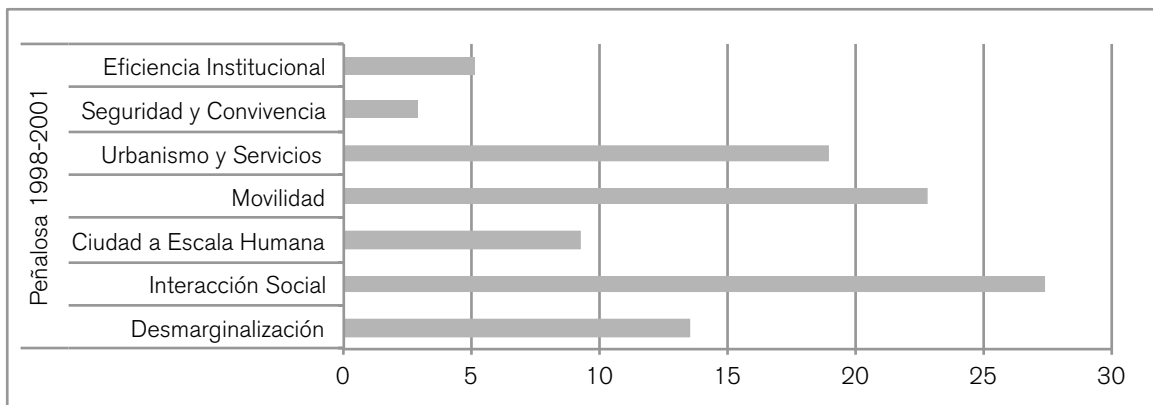
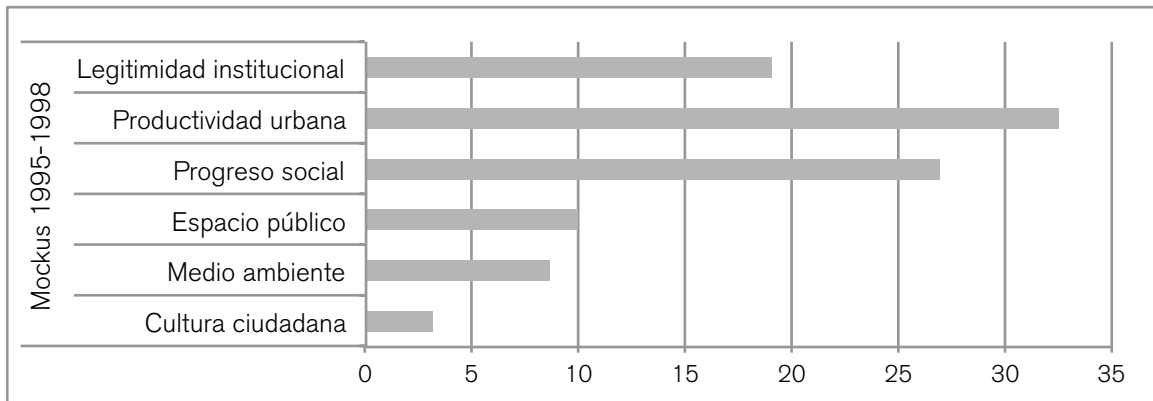
La interpretación por parte de los gobiernos neoliberales durante el periodo analizado, elevó a fórmula política y sustento para el diseño de políticas, la idea según la cual la pobreza y la desigualdad se “mejoraban” a partir de innovaciones en el desarrollo urbano, dándole prioridad a la construcción de infraestructura física integrando socialmente a las ciudadanías, casi exclusivamente, a través del mercado, espacios y procesos socioeconómicos (Castañeda 2005).

Un breve recuento de las estadísticas oficiales sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad entre 1995 y 2003 invalidan tal lógica. Incluso, falsean esta hipótesis optimista.

18. Entre los años 2000 y 2003 se realizaron distintos procesos de licitaciones, en los cuales se entregaron 25 colegios públicos para la gestión de entidades privadas. Esta dinámica involucró a 9 concesionarios, proceso que consistía en un contrato que entregaba 51 establecimientos educativos a instituciones privadas, que prestaban el servicio de educación preescolar, básica y media. Para efectos de sostenimiento, el Estado (en año 2000), pagaba por estudiante el costo de un millón de pesos, y la institución privada gozaba de autonomía en el pago a sus docentes, además de la posibilidad de contratar bajo sus propios términos. (Bocanegra, 2014; Camargo, 2009; Miñana, 2010; Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2012)

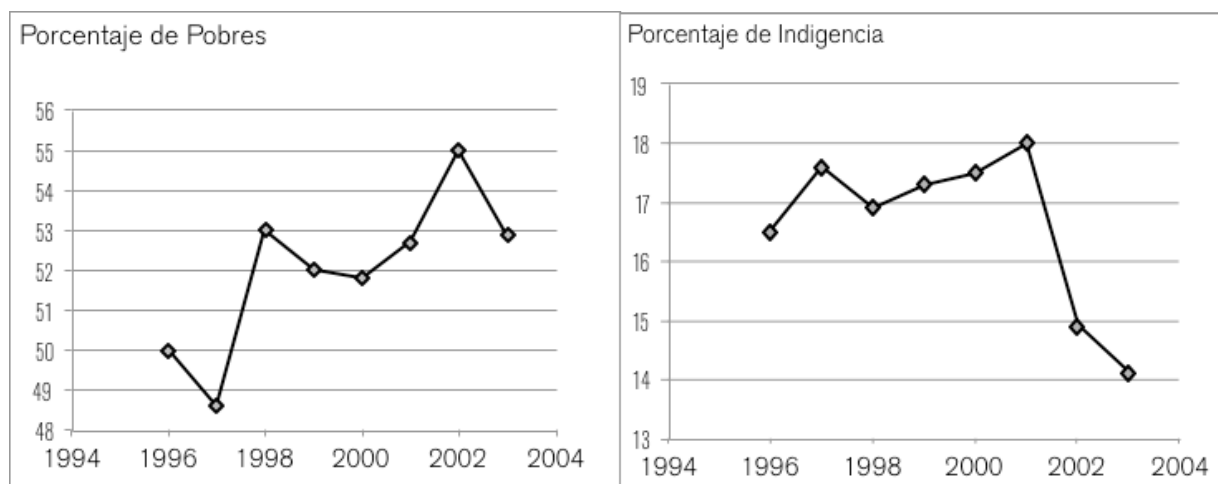
19. El determinante de la crisis social de la salud fue el tránsito en los criterios hacia la viabilidad financiera renegando de la rentabilidad social del sector. La introducción del concepto de “subsidio a la demanda” en Bogotá permitió que la salud dependiera del pago de la facturación de los aseguradores del sistema, desembocando en la desfinanciación en general del sistema capitalino. (Villar, sf).

GRÁFICA 1. INVERSIÓN SEGÚN PRIORIDAD EN LOS GOBIERNOS MOCKUS Y PEÑALOSA (1995-2004)



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

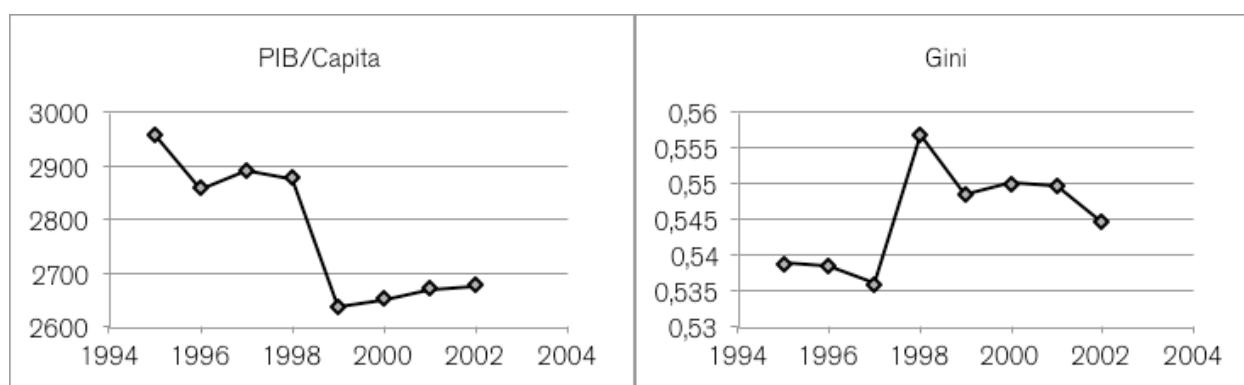
GRÁFICA 2. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA POR INGRESOS EN BOGOTÁ (1996-2003)



Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2004)

Durante los gobiernos neoliberales, especialmente los de Segunda generación, se evidencian aumentos sostenidos en el porcentaje de pobreza y de indigencia. Las políticas urbanísticas aplicadas sugieren una evolución paralela al progresivo deterioro de los ingresos de los habitantes de la capital. En el año 2003, Bogotá registraba alrededor de 3.700.000 pobres y más de un millón de indigentes (personas que no pueden adquirir la canasta básica diaria) (Centro de Investigaciones para el Desarrollo 2004).

GRÁFICA 3. PIB PER CÁPITA Y COEFICIENTE GINI MEDIDO EN PESOS DE 1994. BOGOTÁ



Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2004)

Dentro del período estimado para el análisis de gobiernos neoliberales en la capital, los ingresos cayeron estrepitosamente, especialmente entre 1998 y 1999, a la par de la concentración de la riqueza y la reducción en la capacidad adquisitiva del ingreso. En el mismo lapso también se registran incrementos en la desigualdad socioeconómica, especialmente entre los años 1997 y 1998:

En Colombia y principalmente en Bogotá “la desigualdad del ingreso ha sido muy alta, si se observa que en el año 1990 el ingreso promedio del 10% más rico era **39 veces** mayor al del 10% más pobre, en el año 1999 esta relación era **62 veces** y en 2003 era **46 veces**, dichas cifras son elevadas si se comparan con países del norte de Europa en donde la anterior relación se encuentra entre los rangos de 5-8.” [énfasis propio] (Centro de Investigaciones para el Desarrollo 2004, p. 63).

Resistencias al neoliberalismo

La década de los noventa en Colombia estuvo marcada por una fuerte movilización social en contra de las políticas neoliberales.

Geográficamente, la ciudad que más evidenció esta oleada de acontecimientos contenciosos fue Bogotá, espacio que sin ser el centro de los conflictos nacionales, sí es uno de los epicentros principales del poder económico, político y social en Colombia.

Si bien la época de los gobiernos neoliberales aquí analizada no registró la mayor frecuencia histórica de protestas públicas por año, este lapso de tiempo sí expresa el progresivo dinamismo de la movilización social en general. Sabiendo que los resortes de las movilizaciones son múltiples, en todo caso, los registros permiten trazar una correlación respecto a los efectos directos y colaterales del neoliberalismo.

Los principales conflictos que se registran en este período son: i) la lucha por los derechos, ii) rechazo a las políticas públicas, y iii) los pactos incumplidos por el gobierno. Mientras tanto, los principales actores de las manifestaciones contentivas fueron –en su orden–: habitantes de las grandes ciudades, asalariados, estudiantes y campesinos (Cinep 2009). En Bogotá, los protagonistas decisivos dentro de la oleada de movilización popular fueron los sectores sindicales vinculados a la educación (Magisterio), los transportadores urbanos, los trabajadores de la salud y estudiantes de universidades públicas.

Opinión pública electoral y emergencia de la izquierda

La emergencia y el auge del neoliberalismo, sus políticas en la ciudad de Bogotá y sus efectos sobre el bienestar social afectaron la calidad de vida de los ciudadanos produciendo cambios en las percepciones del electorado capitalino.

En el año 2003, por ejemplo, el 40% de los bogotanos observaba que su situación económica había empeorado debido principalmente a la falta de empleo y los altos costos de los servicios públicos. La visión en general sobre la administración de la ciudad era negativa, especialmente en temas como vías, zonas de recreación, seguridad, acceso a la educación y la salud (Bogotá Cómo Vamos, 2003), situación que profundizó la crisis de legitimidad y de representación ciudadanas.

Fruto de los procesos de unidad en las izquierdas política y social, las cuales bajo diferentes tipos de acción sociopolítica venían activando propuestas más allá de los partidos políticos tradicionales, surge el Polo Democrático Independiente (PDI). Esta nueva organización partidaria –entre muchos objetivos planteados– pretendería encabezar en el terreno de la política electoral, las luchas contra las políticas neoliberales aplicadas por los sucesivos gobiernos.

Precisamente, la principal innovación del PDI fue introducir dentro de su plataforma programática referentes políticos estratégicos en contraposición a los gobiernos neoliberales, tanto a nivel nacional como distrital²⁰. Posteriormente, y a través del programa: “Lucho por una Bogotá Humana y Moderna”, estos referentes se tradujeron dentro de un marco táctico de políticas públicas como parte de las propuestas específicas del PDI para Bogotá.

El programa encabezado por Luis Eduardo Garzón logró un respaldo favorable entre la opinión pública y fortaleció la imagen de la izquierda partidaria como una opción real de poder para el distrito²¹ (Espinoza 2011).



Antineoliberalismo en Bogotá. Rupturas y continuidades

Luis Eduardo Garzón y el Polo Democrático Independiente, PDI (2004-2008)

La victoria del PDI en el año 2003, durante la contienda electoral para la designación del alcalde en Bogotá, supone una ruptura ideológica fundamental dentro de las orientaciones políticas de la ciudad.

Cobra especial relevancia si se evalúa lo anterior en torno a las rupturas que provocó frente al conjunto de prioridades de políticas públicas que fueron privilegiadas por las administraciones neoliberales anteriores en torno a los valores de *seguridad* y *orden* que supeditaron la dimensión de los derechos ciudadanos en temas como la reducción del desempleo y la redistribución de la riqueza (Chavez, Rodriguez, y Barrett, 2008)²².

20 Los referentes fueron: i) Sí a la democracia, ii) Sí a la paz, iii) Por la inclusión social, iv) Transparencia total, v) Respeto a la diversidad étnica y cultural, iv) Equidad de Género Soberanía Nacional. (Espinoza, 2011).

21. Luis Eduardo Garzón, líder procedente del sector sindical presentó un proyecto de conciliación social y política, basado en la creencia de un gran pacto entre clases sociales y entre diferentes sectores de la sociedad (Bonilla, 2014). El día siguiente a la victoria en las urnas de la izquierda en Bogotá en cabeza del Polo Democrático Independiente (PDI), el periódico El Tiempo, único diario de circulación nacional en Colombia, reseñaba en su artículo “no nos deben tener miedo” el discurso de victoria del recién elegido alcalde Luis Eduardo Garzón. En el cual afirmaba que, a pesar de proponer un giro en materia de políticas en la ciudad, la administración del PDI no transformaría en un gobierno de “pobres contra ricos”. A esta precisión, se le sumaba con tono objetivo un llamado al presidente Álvaro Uribe a la concertación, recordándole que Bogotá no se asumiría como una figura de república independiente (*El Tiempo*, 2003).

22. Luis Garzón es elegido el 26 de octubre del año 2003 con el respaldo de 797.466 electores (MOE, 2003), en un contexto socioeconómico en el cual el 38.9 % de la población Bogotana se situaba por debajo de la línea de pobreza (Secretaría Distrital de Planeación, 2013), el 9.1% en la pobreza extrema y en el que el 16.6% se encontraba sin empleo (Secretaría Distrital de Hacienda, 2013). En ese momento, las prioridades del electorado giraban en torno a la falta de empleo (61%), los elevados costos de los servicios públicos (52%), la alimentación (28%), la educación (13%) y la salud (8%) (Bogotá como vámos, 2003).

Con la pretensión de promover un modelo socioeconómico distinto y articulando programas que permitieran resarcir los déficits sociales sectoriales en Bogotá, la nueva administración introdujo como paradigma el *desarrollo basado en derechos*²³ (Corredor Martínez, 2010).

Este giro programático –al cual Garzón denominó como la transición desde la “gestión del concreto” a la “gestión de lo social” (Pizano, 2015)–, desplegó una agenda política basada en el reconocimiento y el restablecimiento de los derechos sociales.

Bajo ese horizonte, se inició la institución de nuevos referentes para la acción pública estatal y la institucionalización de nuevos principios y criterios para la conducción gubernamental de las políticas públicas en Bogotá.

Orientaciones políticas y criterios en políticas

El plan de desarrollo 2004-2007 *Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, plantea como objetivo central del gobierno distrital la materialización del Estado Social de Derecho (ESD), orientación constitucional formalmente presente en la Carta Política Nacional de 1991 pero aún sin efectividad en su realidad concreta, al menos durante las primeras décadas de aplicación.

La administración del PDI estuvo encaminada entonces hacia la promoción de intervenciones público-estatales relacionadas con la superación progresiva de la pobreza y de la exclusión social, desde la perspectiva de restablecimiento de los derechos fundamentales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

En contraste con el ideario político de los gobiernos neoliberales de finales de siglo, en donde prevalecía una concepción de pobreza y exclusión vinculada con las lógicas de mercado (Corredor Martínez 2010), el nuevo plan favorecía la “intervención” público-estatal en el campo social. Introdujo como criterios y guías orientadoras de las políticas: la equidad social, redistribución de la riqueza, solidaridad y defensa y fortalecimiento del patrimonio público (PDI 2005). Se partió de tres dimensiones básicas: el *eje social*, el *eje urbano regional* y el *eje de reconciliación*²⁴.

En el eje social, por ejemplo, la administración concentró la inversión en los programas sectoriales *Bogotá: una gran escuela*, *Bogotá Sin Hambre* y *Salud para la Vida Digna*, elevándolas a políticas estructurantes de la estrategia del PDI para garantizar la progresiva construcción de autonomías ciudadanas para el disfrute y ejercicio efectivo de los derechos.

En consonancia con los denominados “derechos del mínimo vital”, la formulación de políticas en los sectores de educación, seguridad alimentaria y salud, fueron los que obtuvieron una mayor asignación presupuestal en el plan de gobierno de Garzón: 51% en educación, 33% en salud y el 6% en seguridad alimentaria (Corredor Martínez, 2010).

23. Algunos autores sugieren que el gobierno del PDI replicó la estrategia de progresión por escalas desde los gobiernos locales hacia los nacionales de las experiencias de gobierno del Frente Amplio (FA) uruguayo y el Partido de los Trabajadores (PT) brasileño (Rodríguez Garavito, 2000). En esta forma se transfirieron políticas públicas inspiradas en esas experiencias como la lucha contra el hambre, presupuestos participativos y la creación de consejos municipales económico y social, entre otras (Chavez, Rodríguez, & Barrett, 2008).

24. Del presupuesto distrital global cifrado en \$17 billones de pesos (u\$6 mil millones de dólares), la inversión en programas para la lucha contra la pobreza y la exclusión, se ubicó en el 60% (Hernández Buitrago, 2009).

MATRIZ 3. IDEARIO PROGRAMA DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO PDI (2004-2008)

Contenido		Objetivo
Principios generales	Materialización del Estado Social de Derecho Ciudadano como Sujeto de derechos	Modelo de desarrollo basado en 'derechos'
	Programa político	
Principios específicos	Universalización Desprivatización Focalización Transversalidad Democratización	Restablecer derechos fundamentales, con perspectiva de progresividad (focalización a población vulnerable) y prospectiva de universalidad
	Programa de políticas	
Modos y modalidades de acción	Restablecimiento estatal de los derechos sociales (derechos del 'mínimo vital') Desprivatización y fortalecimiento público-estatal Intervención transversal Focalización de la acción en población vulnerable Democratización del gobierno (Formulación - implementación de Políticas) Transparencia y lucha contra la corrupción	Formular e implementar políticas sociales desde la perspectiva de intervención transversal, identificando factores constitutivos de la condición de pobreza y exclusión (pobreza como problema multidimensional y multicausal), promoviendo su eliminación.
	Políticas estratégicas	
Instrumentalización	Educación (Gratuidad focalizada, cobertura, calidad y enfoque pedagógico) & Subsidios "a la demanda" Salud (Modelo de atención Primaria y de prevención) Seguridad alimentaria (Comedores comunitarios y escolares) Empleo y generación de ingresos (Formación para el trabajo)	Aportar condiciones para la construcción de autonomía ciudadana en el ejercicio efectivo de derechos.

Fuente: El autor.

Bogotá: una gran escuela

Bogotá: una gran escuela, con una asignación del 33% del total del presupuesto global de inversión distrital, una cifra sin precedentes dentro de la historia reciente de las administraciones distritales (Secretaría de Educación de Bogotá 2007), señala grandes rupturas frente a la política educativa local implementada por las *revoluciones culturales* (Mockus y Peñaloza) (Silva Nigrinis, 2009) y, especialmente, con la *revolución educativa* del gobierno de Uribe Vélez (2002-2008), plan sectorial de carácter nacional que se fundamentaba en un social-neoliberalismo²⁵ neoasistencialista (Atehortúa Cruz, 2006).

Con el propósito de restituir el derecho a la educación de manera progresiva y con pretensión de *universalidad*, el gobierno creó 182.992 nuevos cupos, con la tercera parte de ellos (61.912 cupos) ofertados en 40 colegios construidos durante esta administración; se contrataron 6.423 docentes para fortalecer el sistema educativo oficial y se alcanzó una cobertura global del 98.7 % de la población en edad escolar, garantizando por primera vez en Bogotá y en Colombia, la gratuidad en el acceso al total de los estudiantes de preescolar y primaria (Secretaría de Educación de Bogotá, 2007).

La tutela estatal del derecho a la educación incluyó una perspectiva integral que, además de garantizar la cobertura, priorizaba la transformación del modelo de enseñanza pedagógico, la calidad y la permanencia de los estudiantes en las aulas de clase. Sobre este último aspecto, se implemen-

²⁵ Ver Gunturiz y Puello-Socarrás, Social-neoliberalismo?

taron instrumentos de política novedosos. En materia de bienestar estudiantil, 38.132 estudiantes fueron beneficiados con servicio de transporte escolar gratuito y 60.000 niños y niñas en situación socioeconómica crítica, con programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC) (Secretaría Distrital de Educación, 2007).

El programa dio continuidad a los subsidios “a la demanda” educativa destinados al acceso a la educación en 25 colegios que operaron bajo la modalidad de concesión, como estrategia para aumentar la cobertura del sistema educativo, medida adoptada durante la administración de Enrique Peñalosa (Secretaría Distrital de Educación, 2007).

Así las cosas, la ruptura en este sector no solo se verificó en términos del cambio de lenguaje o en los respaldos conceptual, técnico y financiero. Bien puede definirse como un tránsito (inicial) dentro del paradigma de políticas educativas para la ciudad: desde la educación entendida dentro de una concepción de un servicio público sometido a las lógicas del mercado hacia la educación entendida como derecho ciudadano garantizado primordialmente por el Estado.

Bogotá sin Hambre: Seguridad alimentaria

Siguiendo las trayectorias de cambio en materia de políticas públicas, la política de seguridad alimentaria contenida en el programa “Bogotá sin Hambre”, aparece como una experiencia *sui generis* dentro de la agenda pública de la ciudad.

El *mínimo vital* y “el derecho a no padecer hambre” son criterios guía dentro de la formulación e implementación de los nuevos programas en salud, los cuales procuran coordinar la acción estatal con organizaciones comunitarias como una modalidad de implementación que permitiría efectivizar la lucha contra la pobreza (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

El programa fijó como metas la atención diaria de 700.000 personas como potenciales beneficiarias del apoyo nutricional (10% de la población bogotana *circa*), la alimentación para el 50% de los 1’010.602 estudiantes de los colegios públicos de la capital (Secretaría Distrital de Educación, 2007), y garantizar el derecho a la alimentación, a través de una red de 290 comedores comunitarios distribuidos por toda la ciudad (aproximadamente 81.000 personas).

Elevando la alimentación como un derecho fundamental, las políticas contra el hambre se convertirían, a la postre, en uno de los ejes claves dentro de las líneas programáticas del Polo y de los gobiernos de izquierda venideros en Bogotá.

A pesar que *Bogotá Sin Hambre* representó otra de las innovaciones en política pública, al introducir inauguralmente la concepción de la alimentación como un derecho ciudadano, buena parte de la implementación del programa se sustentó en la figura de *concesión*. Los 290 comedores comunitarios que operaron fueron administrados por organizaciones privadas, principalmente, grandes oferentes y concesionarios de alimentos (Hernández Buitrago 2009), en detrimento de las modalidades explícitamente comunitarias inicialmente concebidas.

Salud a su Hogar

Pese al estrecho margen de maniobra que le concedía el marco legal para ese momento vigente en salud –específicamente la Ley 100 de 1993 que institucionalizó el modelo mercantil en el país–, el programa distrital *Salud a su Hogar*, concentró el 40 % de los recursos destinados para este sector,

proponiéndose como metas la atención de 2.5 millones de personas bajo la modalidad de atención primaria y de prevención, de carácter familiar y comunitario, y la implementación directa en los territorios de asentamiento de las clases populares en la ciudad.

Aunque el programa no logró concretar las metas cuantitativas proyectadas inicialmente –en 2007 se registraban alrededor de 1.350.000 personas activas en el programa (Secretaría Distrital de Salud 2015)– las rupturas en cuanto a referentes e implementación de las políticas en salud en relación con los gobiernos neoliberales anteriores resultan apreciables.

Como ha sido señalado en otros temas, las políticas distritales en salud marcharon a contracorriente de las políticas nacionales, instalando cambios en las políticas públicas desde concepciones donde se privilegiaba la mercantilización hacia nuevas dimensiones en clave de derechos sociales.

Balance del primer gobierno a la izquierda

Considerando las condiciones previas iniciales en relación con las novedades identificadas durante el gobierno del PDI, el giro hacia la izquierda en la ciudad se caracterizó por la institución de un discurso renovado con base en la materialización del Estado Social de Derecho y el Ciudadano como Sujeto de derechos, especialmente, en la dimensión de los llamados derechos sociales (salud, educación, alimentación)²⁶. Los nuevos referentes políticos fueron selectiva y progresivamente institucionalizados a través de los programas de políticas públicas y planes de organización político-administrativos.

Sintetizando este escenario, en cuatro años la administración del PDI redujo la pobreza en Bogotá de 38.9 % a 23.8%, la pobreza extrema de 9.1% a 3.4% y el desempleo de 16.9% a 11.6%; paralelamente, el comportamiento económico de la capital pasó de una tasa de crecimiento del PIB distrital de 4.7% a 6.9 % (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Así las cosas, resultan varias rupturas a nivel del programa político, el contenido de las políticas sociales y las modalidades de acción gubernamental en la administración pública en Bogotá.

En materia de implementación, ocasionalmente las nuevas apuestas se conjugan con instrumentos introducidos por los gobiernos anteriores en clave de *nueva gestión pública*: fórmulas asociativas público-privadas y concesiones, además de esquemas en clave de PTMC, entre las más significativas.

Desde una perspectiva sistémica, el gobierno convocó una nueva relación entre lo público estatal, el mercado y la ciudadanía; las visiones de apertura a ultranza hacia el mercado²⁷ y la necesidad de fortalecer la presencia estatal en la atención de los derechos fundamentales, especialmente en la educación y la salud.

26. La política social en su conjunto desborda los contenidos esbozados. En el caso de la administración distrital incluyó acciones en distintos sectores para el restablecimiento de derechos de poblaciones vulnerables, víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y del conflicto armado interno; la prevención de la mendicidad y la explotación laboral infantil, así como las estrategias para la generación de ingresos y empleo de las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). El propósito estaba en avanzar progresivamente hacia la construcción de autonomías ciudadanas en el goce y ejercicio efectivo de los derechos.

27. En algunos sectores la participación del sector privado apoyó la consecución de las metas globales trazadas por la administración distrital. Las fórmulas de las asociaciones público-privadas (APP) se materializaron en colegios concesionados o la instalación de los 290 comedores comunitarios que operaron bajo esta modalidad; sin embargo, aportaron a la materialización de los derechos fundamentales (Hernández Buitrago, 2009).

Los principios políticos específicos que respaldaron los contenidos de estas políticas resultan dicientes de los cambios político-ideológicos que –acercando sólo dos ejemplos ilustrativos–, primero, relativizaron la sostenibilidad fiscal como el criterio preponderante para valorar la intervención y regulaciones estatales; y, en segundo lugar, permitieron la introducción de la transversalidad en la mayoría de los planes gubernamentales, los cuales operaron bajo criterios de progresividad y universalidad (Corredor Martínez, 2009).

No obstante, en términos del diseño de las políticas sociales, este tipo de apuestas no confrontaron “el enfoque de manejo social del riesgo promovido por el Banco Mundial para las políticas sociales, el cual justifica la focalización, oponiéndose a la universalización” y, más puntualmente para el programa *Bogotá sin Hambre*, fue “débil la articulación a una política de seguridad alimentaria que trascienda la asistencia en los comedores comunitarios (González, 2011, pp. 309-311).

Más allá de los senderos de dependencia históricos y las inercias político-administrativas que deben tenerse en cuenta en este tipo de procesos así como los balances que puedan realizarse en términos de la materialización efectiva –sobre todo al nivel del cumplimiento de las metas cuantitativas–, el gobierno de Garzón propuso un cambio de tendencia frente a la hegemonía neoliberal anterior en Bogotá, al nivel de varias concepciones en el programa político y de las políticas públicas.

Samuel Moreno Rojas y el Polo Democrático Alternativo, PDA (2008-2012)

Luego de consolidar una coalición electoral entre partidos, organizaciones y movimientos políticos en la izquierda del espectro²⁸, y tras acordar una candidatura única en torno al *Polo Democrático Alternativo* (PDA) para la alcaldía de Bogotá, los Nuevos Gobiernos encontraron continuidad con el gobierno de Samuel Moreno Rojas²⁹.

28. El FSP recogía organizaciones sindicales (Central Unitaria de Trabajadores, CUT), partidarias (Partido Comunista Colombiano, PCC; Presentes por el Socialismo; Socialismo Democrático y Unidad Democrática); de movimientos sociales –incluidas ONG–; y, personalidades individuales del mundo académico así como políticos independientes.

29. La victoria de Moreno, con un resultado histórico de 920.013 votos a favor, (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2007) recibió el respaldo de la coalición de izquierdas emergente en el año 2005 bajo la figura del Polo Democrático Alternativo, unión entre el Polo Democrático Independiente, Alternativa Democrática, -AD-, el Partido Comunista Colombiano -PCC- y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario -MOIR- (2005). Esta coalición parecía poner un punto a parte a la prolongada tendencia histórica de fragmentaciones, polarizaciones, frustraciones y personalismos que habían afectado su comportamiento en lustros anteriores (Gantiva Silva, 2008). Tanto Luis Eduardo Garzón, saliente alcalde de Bogotá, como Gustavo Petro Urrego, alcalde de la ciudad para la siguiente vigencia administrativa, rechazaron la candidatura de Samuel Moreno Rojas a la alcaldía de Bogotá para el periodo 2008-2012.

TABLA 6. PLATAFORMA PROGRAMÁTICA PDA.

	Polo Democrático Alternativo
Objeto	El Polo Democrático Alternativo busca la construcción de una democracia participativa real donde prime la igualdad y equidad social, la defensa del espíritu democrático de la Constitución Política de 1991 y del Estado Social de Derecho; de un modelo alternativo de desarrollo sustentable y equitativo; la búsqueda democrática del poder para ejercerlo en beneficio de la nación; la defensa y promoción de los derechos humanos; la tolerancia y el respeto por la diferencia y el pluralismo ideológico, cultural, étnico, político, de orientación sexual y religiosa; la igualdad de género; la búsqueda de la paz y la convivencia entre los colombianos; la defensa de los derechos de los colombianos residentes en el exterior; la defensa y protección del ambiente, la biodiversidad, los recursos naturales, lo público y el patrimonio público, cultural y energético; la promoción de la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción; el fortalecimiento del poder local al servicio de la comunidad; la promoción de las organizaciones de base y redes sociales para ejercer el gobierno y la democracia y la difusión de los valores democráticos; la defensa de la autonomía, la soberanía y la autodeterminación de los pueblos en su lucha democrática y civilista contra la explotación, la opresión, el colonialismo, el neoliberalismo, el militarismo y la dictadura y por la defensa del equilibrio ambiental global.
Programa	Ideario de unidad
Objetivo	Transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas de Colombia por medio del ejercicio pleno de la soberanía nacional y con la ampliación y profundización de la democracia.
Ejes centrales	Avanzar en el proceso de unidad de las fuerzas de izquierda democrática
Soberanía nacional	Defensa de la soberanía y la independencia de la nación frente a Estados Unidos y cualquier centro de poder extranjero.
Unidad latinoamericana y política exterior	Apoyo a los procesos de solidaridad e integración latinoamericana y caribeña liderados por gobiernos progresistas y democráticos de la región, que enfrentan las políticas e imposiciones imperialistas. Defensa de la construcción de un nuevo orden mundial, basado en auténticos valores democráticos, y la protección y respeto de los derechos de los pueblos. Lucha por el multilateralismo en el tratamiento y la búsqueda de solución justa a las contradicciones que en múltiples aspectos surgen entre las naciones.
Estado y régimen político	Abogamos por un régimen político que haga realidad el Estado Social de Derecho, entendido como un estado soberano y pluralista que respete y haga efectivos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la población y los de protesta, organización y huelga de los trabajadores, tanto privados como estatales, así como las libertades y garantías democráticas consagradas en la Constitución de 1991, vigentes para todos y en todo el territorio nacional.
Democracia económica	Modelo de desarrollo basado en el régimen de economía mixta, que respete la propiedad privada garantizando un crecimiento económico próspero, autónomo y soberano, dentro de la sostenibilidad ambiental y cultural, para beneficio de todos los colombianos y dirigido a eliminar las desigualdades. Generación de riqueza con inclusión social.
Derechos sociales, económicos, culturales y ambientales	La razón de ser del Estado es buscar la universalización de los derechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales, en pro del bienestar para la población, preconizados desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, dedicando los mayores esfuerzos a sentar las bases materiales, sociales, ambientales, culturales y políticas para construir una Colombia social e integralmente justa. El Estado reconocerá y protegerá la diversidad natural, étnica y cultural de la nación colombiana y pondrá en marcha una ambiciosa política contra el racismo y la discriminación en desarrollo del principio de la igualdad sustancial
Paz, justicia y seguridad	El Polo promueve la movilización política y social de los ciudadanos por el logro de la plena vigencia de los derechos humanos, las garantías políticas y civiles y la emancipación social y humana. Apoyamos la solución política del conflicto armado interno. Las partes en conflicto deben acudir a diálogos y negociaciones en busca de acuerdos de paz
Política nacional de drogas	Despenalización de toda la cadena productiva de los estupefacientes y su tráfico, y no admitirá ninguna acción que vaya contra los intereses de la nación y de sus gentes.
Movilización ciudadana democrática	Apoyamos e impulsamos las protestas de la ciudadanía, las movilizaciones populares, las luchas cívicas y las distintas expresiones de resistencia y descontento contra las políticas del capitalismo internacional y los gobiernos colombianos oligárquicos. Propugnamos un proceso de convergencia, articulación y unidad de todos los sectores populares, democráticos y alternativos para construir una opción de poder que saque a Colombia de la profunda y larga crisis en que se encuentra y la oriente por senderos de progreso y justicia.

Fuente: Polo Democrático Alternativo, 2012).

Orientaciones políticas y criterios en políticas

En términos generales, la administración de Moreno continúa con varias las líneas principales de la administración anterior, fundamentando las políticas públicas en clave de derechos aunque señalando explícitamente un horizonte político: el desarrollo con equidad y democracia³⁰.

El plan de desarrollo: *Bogotá Positiva 2008-2012* definió siete objetivos estratégicos en respuesta a las necesidades de ciudad que serían priorizados por esta administración: 1. Ciudad de Derechos, 2. Derecho a la Ciudad, 3. Ciudad Global, 4. Participación, 5. Descentralización, 6. Gestión Pública Efectiva y Transparente y 7. Finanzas Sostenibles. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Debe subrayarse el nivel de gasto público en inversión social alcanzado por este gobierno, el cual se ubicó en el punto histórico más alto. Por ejemplo, bajo la pretensión de continuidad en el *eje social*, el plan registró una asignación del 65% del total del presupuesto, indicando que la inversión social podría ser consistente con la estabilidad fiscal y financiera del distrito (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008), una idea instalada en este tema por el gobierno anterior³¹.

Los planes de inversión social priorizaron las políticas contra la pobreza y la exclusión desarrolladas bajo la perspectiva de la materialización de derechos teniendo en cuenta los factores multicausales y multidimensionales. Las medidas en sectores como la educación³², la seguridad alimentaria, el hábitat, el empleo y la generación de ingresos acentuaron así la dimensión de la integralidad (Corredor Martinez, 2010).

El gobierno se propuso profundizar organizacionalmente para la capital el modelo de *Gestión Social Integral (GSI)*, con el propósito de dar tratamiento a la cuestión social (pobreza y exclusión), a través de acciones públicas estatales con visión transversal.

Esta lógica de planificación e implementación de políticas si bien establecía algunas diferencias específicas frente a los mismos esquemas en el orden nacional –los cuales se proyectaban sectorialmente–, todavía se enmarcaba dentro de los paradigmas de la gestión pública (especialmente, “orientada a resultados”) y la denominada gerencia social³³.

30. El desarrollo con equidad y democracia encuentra vinculaciones con las ideas sobre i) desarrollo integral (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal), ii) desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) y iii) desarrollo como libertad (Amartya Sen).

31. De acuerdo con cifras oficiales, el mayor porcentaje de inversión distrital se dirigió al objetivo Ciudad de Derechos, 70,4%, seguido por Derecho a la Ciudad, con un 19,0%, y por “Gestión Pública Efectiva y Transparente”, 7,4%.

32. Por ejemplo, se consolidan cambios en la concepción de la educación pública en términos multidimensionales, a partir de cuatro atributos: el derecho a la disponibilidad, el acceso, la calidad y la permanencia.

33. “La aplicación del modelo de gestión pública orientada a resultados reviste particular importancia en el sector social donde las diferentes políticas se dirigen en forma directa a las personas y a sus condiciones de vida. No obstante, las particularidades de este sector hacen que se requiera de la incorporación de elementos complementarios que promuevan el desarrollo de un modelo de gerencia social y que articulen los esfuerzos de desarrollo institucional que se vienen adelantando en los ministerios, entidades territoriales y entidades ejecutoras responsables de la gestión y prestación directa de los servicios sociales. Este modelo deberá adoptarse en todos los niveles de la gestión de los programas sociales, bien sea pública o privada, orientándose a la prestación eficiente y eficaz de los servicios y a su adecuación a las necesidades reales de las personas. En este contexto, los gobernadores, los alcaldes y los responsables directos de la prestación de los servicios sociales son los gerentes

MATRIZ 4. IDEARIO PROGRAMA DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO PDA (2008-2012)

	Contenido	Objetivo
Principios generales	Desarrollo con equidad y democracia Ciudad de derechos y derecho a la ciudad	Consolidar el modelo de desarrollo basado en derechos articulando el desarrollo integral y humano
	Programa político	
Principios específicos	Integralidad Universalidad Transversalidad Democratización Sostenibilidad Transparencia Incidencia Participativa	Restablecimiento de derechos fundamentales, con perspectiva de progresividad (focalización a población vulnerable) aunque con prospectivas de universalidad.
	Programa de políticas	
Modos y modalidades de acción	Tutela estatal para el restablecimiento de derechos sociales del mínimo vital(meta: universalidad) Gestión Social Integral (GSI) y Gobernanza (tripartita) Democratización del gobierno (participación incidente) Finanzas sostenibles, lucha contra la corrupción y el clientelismo	Formulación e implementación de políticas sociales desde la perspectiva de intervención transversal, identificando factores constitutivos de la condición de pobreza, promoviendo su disminución.
	Políticas	
Instrumentalización	Educación (Gratuidad universal- disponibilidad y acceso, calidad y permanencia) Salud (Modelo de atención Primaria y de Prevención - aumento cobertura régimen subsidiado) Seguridad alimentaria (Comedores comunitarios y escolares) Empleo y generación de ingresos (Formación para el trabajo) Derechos de segunda generación (económicos y culturales)	Aportar condiciones para la construcción de autonomía ciudadana en el ejercicio efectivo de derechos en distintos niveles sectoriales

Fuente: Polo Democrático Alternativo, 2012).

Estas modalidades de acción pública en la política social para la ciudad promovieron estructuras de gobernanza tripartita con la participación de los aparatos administrativos, sectores comunales (desde las localidades) y organizaciones privadas.

sociales por excelencia, ya que les corresponde la asignación y la ejecución de la gran mayoría de los recursos de la inversión social del Estado. Por ello, el énfasis en la gerencia social pública tendrá su centro de acción en lo local, dotando a los municipios de herramientas que les faciliten la planeación, la coordinación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas sociales que se desarrollan en su territorio". Documento Conpes 2790 (21 de junio de 1995).

La formulación e implementación del eje social del plan *Ciudad de Derechos* fue estructurado nuevamente bajo los “derechos del mínimo vital”: educación, seguridad alimentaria y salud.

Dentro de las innovaciones en términos de política social se destaca la dimensión de garantías de derechos de “segunda generación” (económicos, sociales y culturales) con la cual se pretendió articular medidas públicas en diferentes ámbitos: hábitat y generación de vivienda, el derecho a la cultura y el fomento de prácticas artísticas, la generación de ingresos y empleo así como en los programas orientados hacia poblaciones tradicionalmente excluidas en las prioridades del gasto público (discapacitados, población LGBTI, adultos mayores o familias “sin techo”).

Continuidad e incrementalismo en las políticas sociales

Siguiendo con la línea de *Bogotá: una gran escuela*, el gobierno del PDA avanzó cualitativamente desde la gratuidad educativa focalizada de la administración de Garzón hacia la gratuidad universal de la educación pública en Bogotá, convirtiéndose en la primera ciudad del país en garantizar gratuidad total del sistema educativo público.

Varios instrumentos específicos desarrollados en la política educativa como la dotación de refrigerios y comidas calientes; los subsidios de transporte y las transferencias monetarias para estudiantes en condición socioeconómica vulnerable, respaldaron la materialización efectiva de la educación como derecho (Secretaría Distrital de Planeación, 2011). En materia de cobertura, el acceso gratuito del sistema educativo oficial pasó de 187.321 estudiantes en 2005 a 1.025.737 en 2010; se construyeron 4 colegios y se finalizó la construcción de 14 adicionales, garantizando las condiciones en infraestructura educativa que resguardaran los niveles de cobertura del 100% en los cuatro años de administración (SED, 2011).

En salud, el programa *Salud a su Casa* –exhortación inmediata al programa *Salud a su Hogar* del PDI–, amplió la cobertura al 24% de la población en los sectores populares bogotanos (1.862.647 personas), mediante los esquemas de la Gestión Social Integral, vía implementaciones transversales en las instituciones educativas públicas para un cubrimiento total de 580.851 estudiantes. Bajo el principio de progresividad en el restablecimiento de derechos, se ampliaron las coberturas del régimen subsidiado de salud en los niveles socioeconómicos más vulnerables (690.006 personas), lo cual resultó ser un avance cualitativo frente a la cobertura del régimen subsidiado lograda durante la administración del PDI (265 mil ciudadanos *circa*) (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

La institucionalización de las estrategias de los comedores comunitarios ampliadas a escolares, canastas complementarias y bonos canjeables, acciones focalizadas en dirección hacia poblaciones vulnerables, fueron claves en las políticas de la lucha contra el hambre.

Deben resaltarse, por otra parte, los procesos de *democratización* en la contratación de los comedores, los cuales en un gran porcentaje pasaron desde formatos de gestión por grandes oferentes hacia co-administraciones comunales de base, siguiendo el principio de corresponsabilidad, un referente que procuraba la participación de organizaciones y comunidades en la gestión social, meta implícita en el plan de desarrollo con equidad y democracia (ver Balance de gestión PDA).

Por su significado político resulta importante subrayar la implementación de políticas de “participación incidente”. Bajo esta modalidad se pretendió institucionalizar el ejercicio de la participación ciudadana como derecho político efectivo, especialmente, en relación con las comunidades, las orga-

nizaciones de base y los ciudadanos en general dentro de los procesos decisionales tanto en materia de construcción de la agenda pública como en la formulación de planes de acción³⁴.

A diferencia de instrumentos convencionales vigentes en el contexto nacional como la “rendición de cuentas” –instrumento de la gestión pública en la cual estos ejercicios no son socialmente vinculantes–, la *incidencia* (participativa) procuró generar instancias formales que, más allá de la simple inclusión informativa de la ciudadanía en los debates y discusiones sobre las problemáticas públicas, garantizaran espacios de deliberación (es decir, el debate y, además, la toma de decisiones) denominados *Encuentros Ciudadanos*. Estos espacios institucionalizados deberían profundizar las lógicas de construcción colectiva y social sobre *lo público*³⁵ (Cuartas Montoya, 2011).

Esto, a la postre, sentaría las bases para la construcción del Plan de Desarrollo de la administración de Gustavo Petro, próximo alcalde de la ciudad.

Balance del segundo gobierno de izquierda

El gobierno de Moreno significó un período de continuidades respecto al programa de políticas sociales de su antecesor, al menos, en dos sentidos.

Por un lado, se advierten avances cualitativos claves para la consolidación de elementos institucionales de los programas de política y del perfil general del gobierno inaugurado por el PDI en Bogotá. En materia de reducción de la pobreza y exclusión, a partir de las intervenciones en sectores educación y salud, este hecho resulta incontrovertible. Por otro lado, la administración propone varias innovaciones (v. gr. el componente de participación política; derechos de segunda generación; derecho a la ciudad) y, más puntualmente, la definición estricta de un horizonte de *desarrollo integral* para la ciudad el cual sería instrumentalizado a partir de la Gestión Pública Integral.

Desde el proyecto político de izquierda, esta administración sostuvo rupturas significativas aunque ambiguas.

Selectivamente los objetivos políticos del gobierno de Moreno podrían ser caracterizados como procesos en “vía de profundización” de referentes heredados, y otros de radicalización en relación con los horizontes políticos del neoliberalismo en ese momento. Así, se sostienen y simultáneamente se pretenden superar varios límites políticos e ideológicos (menos visibles a nivel organizacional) presentes en la breve trayectoria de los denominados gobiernos alternativos.

Dos ejemplos ilustrativos. La *universalización* lograda en las coberturas de la educación pública, un principio político que iría más allá de aquellos presentes en las políticas basadas en esquemas focalizados que supondría transitar desde formatos meramente asistencialistas hacia la consolidación de los derechos, se articula organizacionalmente con modelos de gestión pública (aún en su versión “integral”). Otro caso del mismo tenor se relaciona con los procesos inéditos de democratización, participación y socialización adelantados por este gobierno en diferentes espacios y que pretendieron adelantarse –cuantitativa y cualitativamente– en el marco de estructuras de gobernanza, esquemas

34. Véase Decreto 503 de 2011.

35. La denominada: “rendición de cuentas” convencional es un proceso de consulta anticipado (ex ante) y posterior (ex post) donde las actuaciones gubernamentales son inclusivas pero no incidentes. Este hecho afecta el carácter vinculante de los debates llevados a cabo en estos escenarios donde no existe deliberación participativa (decisiones vinculantes).

de gobierno que privilegian el fortalecimiento de las lógicas mercantiles y restringen las autonomías comunitarias de base.

Hay que subrayar que estas trayectorias han podido ser menos visibles gracias al contexto coyuntural excepcional bajo el cual se desarrollaron durante el gobierno del PDA. Mediáticamente, los escándalos de corrupción lograron contrarrestar el reconocimiento sobre los desempeños administrativos y los balances sociales del gobierno y, al final, también deteriorar la imagen del PDA y con ello de los procesos políticos *a la izquierda* como poder político alternativo en Bogotá y, seguramente, a nivel nacional.

Dado que el alcalde en ejercicio fue objeto de denuncias por corrupción administrativa y Moreno Rojas estuvo involucrado con lo que la jerga periodística denominó: el “cartel de la contratación”, la judicialización lo llevó hacia la destitución de su cargo y finalmente a la cárcel³⁶. Ese hecho también tuvo como efecto el detrimento patrimonial de la ciudad en aproximadamente 100 millones de dólares (*El Espectador*, 2013).

Estas situaciones legales y mediáticas, desde luego, impactarían negativamente en las derrotas electorales venideras del PDA especialmente en 2011, incluida la nueva contienda por la alcaldía de Bogotá³⁷.

De otra parte, la oposición electoral encontró un ambiente propicio para posicionar nuevas necesidades para la ciudad. Con el apoyo de sectores económicos dominantes y de los medios de comunicación masivos promocionó el “retroceso” que habrían significado las gestiones de los gobiernos a la izquierda, especialmente, en dos temas sensibles –recordemos, parte medular de su antigua agenda política e ideológica–: la seguridad ciudadana y la movilidad urbana. Dentro de esta campaña, se promovió la idea que Bogotá había roto el “círculo virtuoso” de la construcción de la cultura y la seguridad ciudadanas, y la solidez financiera con inversión social –focalizada y asistencialista– que habían posicionado los gobiernos neoliberales en los años noventa (Silva Nigrinis 2009). Este hecho precisamente insinuaba el reposicionamiento de estas perspectivas como una opción política para la alcaldía de Bogotá.

Gustavo Petro y Progresistas (2012-2016)

La pugna por la próxima dirección de la ciudad entre las fuerzas políticas tradicionales y las de izquierda, esta vez cuestionadas por las denuncias por corrupción y clientelismo durante el último

36. Ante la destitución administrativa de Moreno Rojas fue designada como alcalde Clara López Obregón, Secretaria de Gobierno de la alcaldía desde el año 2008.

37 . Para comprender pero sin llegar justificar la responsabilidad política y legal de Moreno, la corrupción en Bogotá debe entenderse a partir de la colusión entre los círculos del Alcalde y políticos pertenecientes al Concejo distrital: un (1) concejal del Partido Liberal (PL), tres (3) concejales del Partido de Unidad Nacional (Partido de la U) y un (1) concejal del Partido Verde, quienes fueron condenados a prisión e inhabilitados para el ejercicio de cargos públicos (Cárdenas, 2015), por su participación en “el carrusel de corrupción”. En materia de ética dentro del ejercicio de la política, la izquierda que había conseguido construir una imagen sólida entre la opinión pública frente a las luchas contra la corrupción, el fraude y el clientelismo característicos de las experiencias de varios gobiernos de los partidos políticos tradicionales, menoscababa uno de sus principales baluartes discursivos: el precepto según el cual “la izquierda no roba” (Gantiva Silva, 2008).

mandato y que permearon a partidos políticos tradicionales representados en el Concejo distrital, pronosticaron el giro *hacia la derecha* en el entrante gobierno de Bogotá.

TABLA 7. PLATAFORMA PROGRAMÁTICA PROGRESISTAS.

	Progresistas
Objeto	El Movimiento Progresistas es la unidad ciudadana en pro de un programa democrático y humano, por la defensa de lo público, la diversidad, la libertad y los derechos. Desea construir una nueva y verdadera democracia en Colombia. Contra la corrupción y la politiquería. Es un amplio movimiento político nacional, que ha insistido en formas y mecanismos políticos civilistas y democráticos, por lo que se condena radicalmente la violencia como herramienta política.
Programa	Por una Colombia Humana y en Paz
Objetivo	El proyecto de la nación Humana se propone reorientar la inversión y la asignación de recursos de todo tipo, para que las familias habiten en entornos más seguros, incrementen sus recursos y se relacionen de manera más democrática con el gobierno, para influir con mayor capacidad vinculante en la orientación de las políticas públicas.
Ejes Centrales	
Ciudad incluyente y para la gente.	Garantía del consumo mínimo vital de agua y disminución gradual de las tarifas de servicios públicos domiciliarios. Profundizar el programa de salud a su hogar. Profundizar la revolución educativa, mayor acceso y calidad. Abaratar la alimentación.
Apoyo para la economía popular.	Estado al servicio de la economía popular. El gobierno no se comportará como enemigo y perseguidor de la economía popular. Propiciar las inversiones productivas que generen trabajo decente, responsabilidad social y protección del medio ambiente.
Gestión transparente y sin corrupción.	Fomentar una nueva ética ciudadana. Imprimir, para todos los actos y funcionarios públicos, un sello de transparencia y probidad. Inculcar el sentido de pertenencia con lo público y fomentar la construcción de una ética ciudadana que rechace el enriquecimiento rápido y las actividades ilícitas.
Combate frontal al crimen organizado.	Impulsar el combate frontal a los focos del crimen organizado, así como medidas para mejorar eficazmente la percepción ciudadana sobre la inseguridad. Romper las redes de protección del crimen y acabaré con el soborno y otras modalidades de corrupción.
Más democracia, con planeación y presupuesto participativo.	Ampliar la descentralización. Las relaciones serán de igualdad y con base en la dignidad y transparencia, entre los organismos ejecutivo y legislativo. Recuperar la confianza en la administración pública.

Fuente: Progresistas & Alcaldía de Bogotá (2012).

En este contexto surge *Progresistas*, movimiento político fundado en 2011, con base en las disidencias dentro del PDA encabezadas por Gustavo Petro Urrego, principal protagonista en las denuncias sobre corrupción que llevaron a la destitución del alcalde Moreno Rojas. Durante los últimos años, Petro había sido Senador de la República (2006-2010) y en el año 2010, candidato para la presidencia por el PDA.

Progresistas en Bogotá se presentó como una alternativa política de tercera vía entre la izquierda electoral del PDA y la derecha vinculada con los partidos políticos tradicionales (y sus derivaciones), que pretendía retomar el gobierno de la capital a partir de una administración orientada hacia lo social, “democrática y popular” y “libre de corrupción”, y que atendía coyunturalmente las prioridades del electorado distrital de ese momento³⁸.

38. Hay que recordar que, en el año 2003, la principal preocupación del electorado en Bogotá giraba en torno a: i) el desempleo y ii) la pobreza (Bogotá como vámos, 2003). En 2011, las principales preocupaciones estuvieron centradas en que i) el (próximo) alcalde “no fuera corrupto”; ii) “no utilizara la alcaldía para fines particulares” y, iii) el programa, las ideas y las propuestas políticas fueran coherentes con las necesidades de la ciudad. (Ipsos - Napoleón Franco, 2011)

Referentes políticos y referenciales en políticas

Construir una nueva cuestión social (ampliada) en Bogotá fue el eje estructurante del proyecto y programas de la administración de Petro.

Esta línea política permitió regenerar con relativa fluidez la continuidad en los horizontes introducidos y consolidados anteriormente por los gobiernos del PDI y, en especial del PDA en torno al paradigma político del “desarrollo con equidad y democracia”, aunque matizado esta vez por la idea del *desarrollo humano* como nueva fórmula política.

MATRIZ 5. IDEARIO PROGRAMA DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO PROGRESISTAS (2012-2016)

	Contenido	Objetivo
Principios generales	Desarrollo Humano Justicia social y ambiental Ciudadano como sujeto de derechos	Ser humano como centro de las preocupaciones del desarrollo.
	Programa político	
Principios específicos	Buen Vivir & Convivencialidad (ciudadana) Desprivatización Desmercantilización Superación de la segregación y discriminación Democratización	Reducir todas las formas de segregación y discriminación económica, social, cultural, ambiental, espacial.
	Programa de políticas	
Modos y modalidades de acción	Restablecimiento de derechos sociales(mínimo vital 'ampliado') Justicia ambiental y reordenamiento territorial (lucha contra la segregación espacial) Defensa y fortalecimiento de lo público – Focalización de la acción en población vulnerable(Incrementar capacidad financiera y económica de los más pobres) Intervención transversal (pobreza como problema multidimensional-multicausal) Democratización de la acción estatal (Presupuestos participativos y encuentros ciudadanos) Lucha contra la corrupción y el clientelismo	Reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación.
	Políticas	
Instrumentalización	Educación (calidad y jornada escolar completa) Salud (Modelo de atención primaria con despliegue en los territorios populares) Seguridad alimentaria (Bonos alimenticios, comedores escolares y comunitarios) Empleo y generación de ingresos (capacitación para el trabajo) Participación ciudadana (Presupuestos participativos y Encuentros ciudadanos) Derecho al agua (mínimo vital gratuito para sectores populares)	Aportar condiciones para la construcción de autonomía ciudadana en el ejercicio efectivo de derechos.

Fuente: El autor (con base en Plan Desarrollo Distrital 2012)

Presentado como un gran pacto social entre el gobierno distrital y los ciudadanos de Bogotá, el plan cuatrienal de desarrollo: “Bogotá Humana” estuvo diseñado a partir de la participación ciudadana –sin precedentes– de aproximadamente 230.000 personas quienes deliberaron en cerca de 300 cabildos temáticos dispuestos por la alcaldía para tal fin.

Si bien el plan concurre con referenciales, fruto de las orientaciones políticas de los gobiernos anteriores (la Justicia Social y la Ciudadanía como Sujeto de Derechos), los pilares del nuevo programa de políticas ampliaron campos y temas inéditos como la superación de las formas de segregación y discriminación social, cultural y espacial en Bogotá; la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de los poderes públicos (Secretaría Distrital de Planeación, 2012). Extendiendo los procesos para materializar el Estado Social de Derecho en Colombia, el gobierno distrital retomó bajo una impronta particular para Bogotá la discusión sobre la inclusión y la justicia sociales en clave de la lucha contra las segregaciones y las discriminaciones.

Este referencial transversal a la *lucha por la justicia ambiental* es un principio clave dentro de los planes de políticas que procurarían la reordenación del territorio en torno a diferentes actividades como la construcción de infraestructura, la vivienda y la recolección de basuras, entre otros. Este componente sería un presupuesto crucial para lograr la consolidación del modelo de desarrollo propuesto en perspectiva humana para la capital (Petro 2015).

Más allá de su impronta particular, en general la apuesta política de *Bogotá Humana* permite señalar una continuidad específica y una consolidación singular respecto a las políticas vinculadas con los derechos del *mínimo vital*; la disminución de la pobreza y la exclusión; y los derechos a la alimentación, la educación y la salud.

Continuidad y ampliación de las políticas sociales

Una vez instalada la perspectiva de *universalidad* en educación, plasmada con el cumplimiento cuantitativo de metas en cobertura y gratuidad para el total de estudiantes del sistema educativo oficial –logro durante la administración anterior–, el nuevo gobierno se concentró en avanzar en el mejoramiento de la *calidad*, *al reducir* esta brecha entre las instituciones educativas privadas y públicas.

A partir del “aprendizaje integral para el buen vivir”, la administración distrital introdujo en este sector un referencial innovador crucial para la política³⁹. La dimensión del goce efectivo de la vida plena para la convivencia (ciudadana) permite problematizar estructuralmente la educación pública en contraste con las interpretaciones convencionales. Estas últimas, la vinculan exclusivamente con la “educación para el trabajo”, en función de la inserción de los individuos (a través de sus ‘competencias’) en los mercados laborales (Secretaría Distrital de Educación 2016).

El aumento de la calidad se promovió desde diversos frentes. Además de los programas de gratuidad y subsidios condicionados a la asistencia, implementados por el PDI desde 2005, la admi-

39. “La calidad de la educación como un proceso que supone en el y (la) estudiante el aprendizaje integral para el buen vivir, desarrollando un conjunto articulado de conocimientos, capacidades, emociones, pensamiento crítico, autonomía, actitudes y habilidades para vivir armónicamente en el planeta, realizando un proyecto de vida individual y colectivo. La calidad entonces está enfocada a la formación de mejores seres humanos, personas y ciudadanos” (Secretaría Distrital de Educación, Bases Plan Sectorial, 2013)

nistración progresista implementó el *programa 40 x 40*, mediante el cual incrementa el número de horas diarias de clase a ocho horas –en lugar de las cinco horas antes vigentes– para 250 mil de estudiantes. Esta estrategia fue selectivamente emulada por la política educativa a nivel nacional (Secretaría Distrital de Educación 2016) pero manteniendo los enfoques de focalización⁴⁰.

Aunque el programa de jornada completa permite identificar varios déficits, como las graves insuficiencias en la infraestructura para cubrir la oferta educativa con calidad para el total de estudiantes dentro del sistema educativo público en Bogotá, la estrategia significó fortalecer una nueva ruptura en relación con las orientaciones históricas de la política educativa nacional. La cual ha insistido en la disminución progresiva del tiempo de clase (ver decreto 0157 de 1967), al aumentar las coberturas mientras se reducen sistemáticamente las asignaciones de los recursos públicos y, con ello afectando negativamente el bienestar estudiantil (Polo Democrático Alternativo, 2005).

En cuanto al fortalecimiento del sistema educativo público en el gobierno progresista, yal igual que lo sucedido en los procesos sectoriales adelantados por los gobiernos anteriores, cabe subrayar que estos coexistieron con esquemas de concesión (de colegios) institucionalizados durante la (primera) administración neoliberal de Enrique Peñalosa.

Los nuevos referentes políticos y los referenciales de política educativa en Bogotá, ya introducidos como rupturas relativamente consolidadas por los procesos de los gobiernos del PDI y el PDA, se instrumentalizaron –en mayor o en menor medida– organizativa y administrativamente (“gestionados”, para ser más precisos), a partir de figuras propias del neoliberalismo educativo tales como las asociaciones público-privadas o, más puntualmente, la ampliación de coberturas del sistema educativo público a partir de la financiación pública al sector privado⁴¹.

Respecto al mínimo vital alimentario, la inversión presupuestal del Progresismo fue destinada a dos estrategias de vieja data: bonos canjeables por alimentos para las familias de bajos recursos (390.000 personas beneficiadas) y la provisión de alimentación escolar al sistema educativo público (717.791 estudiantes). Línea política tendencialmente continuista respecto de la iniciada con el programa de la *Bogotá sin hambre* del PDI (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

En el sector salud, el gobierno progresista consolidó institucionalmente las bases para un modelo alternativo *ad hoc* en sanidad pública. Siguiendo las líneas propuestas por los programas *Salud a su hogar* (2004-2008) y *Salud a su casa* (2008-2012), y emulando complementariamente aspectos de la *Misión barrio adentro* del gobierno nacional de Venezuela (Huarte Pozas 2008), el programa *Territorios Saludables* permitió instalar un esquema de atención primaria y de prevención en salud, de carácter familiar y comunitario en los territorios de asentamiento de las clases populares en la ciudad.

Al finalizar la gestión, la atención prioritaria en salud para familias de bajos recursos alcanzó una cobertura efectiva de 2´640.144 personas y 916.295 familias activas, el 38% de la población total proyectada para Bogotá en 2015 (Secretaría Distrital de Salud de Bogotá 2015). Atendiendo a

40. Además se superaron varias dificultades presentes en los gobiernos del PDI y el PDA respecto a las altas tasas de deserción escolar que pasaron de 3.9% en 2011 a 2.3% en 2014.

41. El progresismo dispuso terminar con los contratos de concesionarios pero ante las resistencias dentro del Concejo distrital, finalmente, se continuó con la concesión de 17 colegios –un número inferior a los 25 que operaron durante las administraciones de Garzón y Moreno–. La posición gubernamental oficial era poner fin a este tipo de tercerización la cual permitía la financiación con dineros públicos del sector privado.

la transversalidad entre las políticas de salud y educación, se beneficiaron en total 261.000 niños y niñas en las instituciones educativas oficiales.

Balance del tercer gobierno a la izquierda

Aparte de consolidar varios logros sociales de las administraciones anteriores, el gobierno de Petro tuvo la oportunidad de extender la lista de los derechos al *mínimo vital* a la financiación pública del servicio de agua potable de los estratos socioeconómicos más vulnerables en la ciudad. La garantía del derecho al agua (seis metros cúbicos por familia al mes) permitió coberturas netas de 2'731.000 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

Esta fue una experiencia que puede considerarse exitosa desde el punto de vista de la desmercantilización de los servicios públicos esenciales⁴².

Además se propuso transformar el modelo de desarrollo de la ciudad a partir de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT), especialmente para incidir en las dinámicas de asentamiento. Y así limitar la segregación espacial a la periferia del casco urbano, el *sur Bogotano*, en zonas de alto riesgo no aptas para la construcción y, mucho menos, para la habitación (Petro, 2015).

Bajo el principio de la desprivatización de los servicios públicos, por ejemplo, la administración retiró la concesión privada en la recolección de basuras en Bogotá, reasignando tal labor a una empresa pública distrital.

A causa de esta decisión, en el año 2014 se adelantó un proceso disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación (PGN) en contra del alcalde Petro, proceso disciplinario que concluyó con la destitución del cargo y bajo la acusación de restringir la libre competencia en la prestación del servicio de recolección de basuras de la ciudad (Procuraduría General de la Nación 2013) imponiéndole una inhabilidad para ejercer cargos públicos por 15 años. Finalmente, esta sanción fue derogada tiempo después mediante un fallo de autoridad judicial, que reincorporó al alcalde a su cargo.

Entre los diferentes costos políticos que generó este incidente, uno de ellos fue la suspensión y posterior derogatoria del POT durante el tiempo en que Petro estuvo fuera del cargo.

Al tercer mandato de gobiernos a la izquierda, el índice de pobreza en Bogotá descendió del 32% (2003) al 10.4% (2015); la pobreza extrema del 16.6% al 1.9% (DANE, 2015); y, el desempleo –una de las preocupaciones más reiteradas en Bogotá–, en ese mismo período, se redujo del 16% al 7.9%, la tasa más baja registrada en la Colombia del siglo XXI.

42. El mínimo vital en el servicio de agua potable fue criticado por la Superintendencia de Servicios Públicos por superar los límites legales que condicionan la asignación de subsidios y por recargar la financiación del programa en los estratos altos de la ciudad (Superservicios, 2015). Aunque no fue la única iniciativa de este tipo en el país, sí fue la más robusta en términos financieros y en cobertura. En Medellín se implementó una política similar en 2011, con la diferencia que financiaba hasta 2.5 metros cúbicos del derecho de acceso al agua (Isaza Cardozo, 2014).

Los Nuevos Gobiernos a la izquierda y la movilización social en Bogotá. Algunas hipótesis

La activa movilización social que caracterizó el fin del siglo en Colombia tuvo como resultado la visibilidad política de profundas e innegables contradicciones fruto del modelo de desarrollo económico, político y social en el país. Esto, en medio del recrudecimiento del conflicto y las violencias internas que llevaron hacia la constitución de escenarios políticos contentivos de protesta social y reivindicaciones populares, especialmente desde abajo.

Esta coyuntura permitió que diferentes fuerzas organizadas y movilizadas socialmente, redimensionaran selectivamente las potencialidades sociopolíticas (y electorales) de los proyectos a la izquierda.

Uno de los objetivos implícitos de estas apuestas implicaba superar diferentes obstáculos, sobre todo, respecto a la dispersión histórica que caracterizaba la generación de alternativas políticas, al menos durante las últimas décadas del siglo XX.

Las primeras tentativas de reorganización electorales (como el Polo Democrático Independiente y, luego, Alternativo) estuvieron marcadas, entre otras cuestiones claves, primero, por la toma de conciencia frente a las posibilidades tácticas emergentes para lograr constituir una opción política de unidad en la(s) izquierda(s) (en términos de discursos y plataformas políticas); y, segundo, traducir estratégicamente esta oposición sociopolítica a partir de las bases y las movilizaciones sociales. Como muestra inaugural de tales esfuerzos, se constituyeron los respaldos a la candidatura de Luis E. Garzón a la Presidencia de la República bajo una plataforma política conformada conjuntamente por una coalición relativamente amplia de movimientos políticos y sociales como: El Frente Social y Político (FSP, iniciativa surgida desde la Central Unitaria de Trabajadores, CUT), la Unidad Democrática (UD), el Movimiento Vía Alterna (MVA), el Partido Social Demócrata Colombiano (PSC) y la Anapo, la Alianza Social Indígena (ASI) y el Partido Socialismo Democrático (PSD) (Espinoza Valencia, 2011).

El Movimiento Progresistas y la alcaldía de Gustavo Petro, surgidos de una disidencia, pero –en todo caso– situados *a la izquierda* del espectro político dentro del sistema de partidos tradicionales en Bogotá, pueden considerarse ambigualmente dentro de este marco contingente y volátil de continuidades / mantenimientos / discontinuidades y reorganizaciones de todo tipo dentro del campo de las fuerzas políticas no tradicionales.

Al final, el movimiento político autoproclamado “alternativo” ha tendido –más allá de las justificaciones– hacia la dispersión, abandonando las perspectivas unitarias (amplias), formuladas originalmente. Al parecer esta situación se encuentra supeditada en gran parte a las coyunturas electorales, y restringida por los formatos organizativos existentes en el ejercicio de la Política en un sentido amplio, es decir, más allá de la acción política profesional.

Si bien en este marco son indudables los avances registrados en el sentido electoral, de la mano de las conquistas sucesivas en las alcaldías de Bogotá durante más de una década de continuidades, quedarían por interponer algunas interrogantes cruciales para complementar el balance: ¿de qué manera(s) los Nuevos Gobiernos se han nutrido de los Movimientos Sociales? ¿Cómo han evolucionado sus relaciones? ¿Cuál sería el balance –aún preliminar– de estos Nuevos Gobiernos, considerados también: alternativos, desde una perspectiva política “de”, “a la” izquierda?

Sin el ánimo de generalizar las diferentes interpretaciones que subsisten al respecto ni minimizar la complejidad que implica una evaluación de este orden en distintos niveles (temáticos, sectoriales, etc.), es posible identificar sintéticamente dos ejes recurrentes que surgen alrededor de la posible (des)articulación registrada entre las administraciones públicas *a la izquierda* en Bogotá y los Movimientos Sociales y Populares durante el período de vigencia de los NG⁴³.

En primer lugar, la relación entre NG y la movilización social puede ser descrita desde una situación inicial de generación de grandes expectativas hacia la consolidación (final) del desencanto dentro de sectores del campo social y popular.

En un principio, los movimientos sociales en Bogotá interpretaron que las candidaturas alternativas significarían una oportunidad para lograr sus demandas históricas y peticiones concretas (varias de ellas, temáticas y sectoriales; en algunos casos, corporativas). En ese sentido, apostaron por la realización de ejercicios “en conjunto” para consolidar la articulación sociopolítica.

A pesar que varias “promesas” no tuvieron resolución inmediata –pero fueron “incluidas” en los planes de gobierno–, se mantuvieron activas a lo largo de las administraciones de los NG, logrando resultados diferenciales y apoyos relativamente sostenidos a los procesos en general y en los casos singulares de las distintas alcaldías en particular. A partir del “desencanto” generado, en lo que se interpreta como “incumplimientos” por parte de las administraciones, se produjeron divisiones entre las organizaciones sociales que han sido particularmente visibles en el terreno electoral, motivando –finalmente– que distintos apoyos iniciales “retornaran” a los partidos tradicionales.

En segundo lugar, se percibe un “despilfarro” (o desestimación) por parte de los NG –en términos de Bourdieu– del capital social asociado al movimiento social.

Puede decirse que, en general, los gobiernos de izquierda en Bogotá ambientaron distintas condiciones que podían prever un fortalecimiento de las luchas sociales y populares. Sin embargo, el proceso de consolidación estuvo, por un lado, supeditado a lo coyuntural y sin una visión estratégica (más allá de las administraciones) y, por otro lado, fue muy dependiente de los perfiles de los funcionarios públicos y su disposición individual para generar tales alternativas.

Así las cosas, los procesos sociales desde las comunidades “desde abajo” tuvieron fases inestables de fortalecimiento según la cooptación o instrumentalización (positiva o negativa) que se estableciera “desde arriba” (administraciones):

“Las alcaldías no aprovecharon el apoyo y espíritu de lucha de procesos sociales, que se vieron en esos tres gobiernos que se abasteció y se reafirmó y muchos vieron que la forma de tener aliados en los procesos sociales era metiéndolos a trabajar con ellos y no fortalecer los procesos como tal, y muchos procesos se quebraron, no por la captación de líderes sino por la forma en que los líderes asumieron su papel de funcionarios públicos, que no defendían ni un plan de desarrollo ni un gobierno sino la institución. Si, se nutrieron las alcaldías de forma negativa, en las elecciones vaciaron un discurso popular, asumirlo y botarlo, en la práctica no se materializó en la política pública” (Entrevista a Héctor Álvarez).

43. Con base en entrevistas a líderes sociales y actores políticos.



Del neoliberalismo... ¿al antineoliberalismo?

Nuevos Gobiernos Departamentales en Cauca y Nariño

La SURcolombianidad. Albores de Proyecto(s) Alternativo(s)

Dentro de los procesos referidos a los Nuevos Gobiernos departamentales, la propuesta de construir una *región Surcolombiana* –también conocida como “SURcolombianidad”– es una referencia crucial que permite vincular las experiencias políticas de las gobernaciones de Cauca (Tunubalá) y Nariño

(Navarro Wolff y Delgado).

Uno de los rasgos fundamentales de esta iniciativa desde el año 2000 fue visibilizar –bajo los liderazgos de estos gobernadores, a los cuales se sumaron los departamentos Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo– una relación distinta de los niveles intermedios (departamentales) frente a la Nación. Al hacereco de un “logro constitucional no implementado” (Caballero 2011, p. 140) suponía:

[el] ordenamiento territorial nacional con base en regiones, provincias, municipios y entidades territoriales indígenas, y que en términos prácticos buscó ser una respuesta al tratamiento de guerra que desde la Nación viene dándose en estos departamentos con la implementación del Plan Colombia.

Esta convocatoria regional postulaba una vía alternativa no sólo en términos de la organización del espacio y mera planeación político-administrativa. Convocaba ante todo la construcción de la territorialidad. Así, instaló una concepción distinta sobre las relaciones sociopolíticas, económicas y culturales, como un todo, en lo que paralelamente Fals Borda (2001) denominó el *neo-federalismo libertario*.

Desde este epicentro configurado en tanto “eco-región” –el eje de referencia lo constituye el Nudo cordillerano conocido también como Macizo Colombiano (Corponariño, 2002)–, se desplegarían temas, tópicos, demandas e intereses en referencia estructural a dos tópicos centrales: el desarrollo y la paz.

El documento de *Propuesta de Paz Surcolombiana* plantea varios de estos lineamientos de carácter general y específico que sugieren un proyecto político bien definido:

Hemos planteado una gran zona de paz: para la erradicación de cultivos de uso ilícito y construcción de economías que permitan vida digna, convivencia con la naturaleza y protección, conservación,

recuperación de bosques, páramos, aguas, tierras, cultivos tradicionales y dietas, articulación de mercados locales y regionales, cultivos orgánicos, economías solidarias y mixtas, sistemas de educación y salud propios y pluriculturales, fortalecimiento de la organización social, territorios de encuentro y convivencia entre sectores y organizaciones, resolución pacífica de conflictos, veedurías y mecanismos para la vigencia de DH, instancias locales de participación, acercamientos humanitarios, resistencia comunitaria, articulación de propuestas desde comunidades para solución política del conflicto armado; en fin, una región que articule y encamine todos sus esfuerzos a garantizar la paz con equidad y con vida digna para sus habitantes. Una región que fortalezca, construyéndolo en la práctica cotidiana, el Estado social de derecho. (citado por Caballero 2011, p. 143).

La importancia de la SURcolombianidad como experiencia radica en que le imprimió una impronta singular a los procesos que pretenden la constitución de espacios políticos alternos-y-nativos (“propios”) de convergencias relativamente amplias y que posibilitan articulaciones desde la base social entre distintos sectores sociales (por ejemplo, la Asociación de Municipios del Alto Patía, Asopatía), comunidades étnicas (como el Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente Colombiano o el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC; incluídos sectores no indígenas y afro-colombianos). Además generó vinculaciones históricas y actuales con organizaciones y movimientos sociales profesionales, entre los que se destacan: intelectuales urbanos, activistas indígenas y culturales, sindicalistas y líderes campesinos alrededor de lo que Rappaport (2007) ha estimado en torno a una *esfera pública contestataria*.

La noción de *minga*, asamblea comunal en el léxico ancestral indígena, en los casos del Cauca y Nariño es justamente una de las contribuciones específicas que aporta políticamente este proceso, ya que revitalizó fuertemente ejercicios de participación diversa bajo el auspicio de los NG de las gobernaciones.

A pesar de proponerse como una convocatoria en general desde el Sur colombiano, esta propuesta mantenía –en todo caso– especificidades singulares como por ejemplo:

En Cauca se trabajó como propuesta el **Plan alterno** y en Nariño, el **Plan alternativo**. Para los sectores sociales que conformaban el Bloque social alternativo y el Gobierno de la Minga, el Plan alterno era claramente una *alternativa al Plan Colombia y, por tanto, al modelo de desarrollo que se quería imponer para la zona, con una propuesta de región y de plan de vida que había venido impulsándose en las movilizaciones sociales que se dieron en la década de 1990 y de las cuales las del año 1999 eran un recuerdo vivo y movilizador*. Igualmente esta alternativa contenía un planteamiento de solución política del conflicto armado, que partía de dar un gran peso a la sociedad civil desde sus organizaciones sociales, la cual había venido construyéndose desde el territorio de convivencia, diálogo y negociación de la María Piendamó. (Caballero, 2011, p. 145).

La fuerza institucional del proceso de la SURcolombianidad se ha visto debilitada a raíz del recambio electoral en los liderazgos iniciales desde las gobernaciones de los NG. La llegada de las nuevas administraciones no sostuvieron –o lo hicieron inercial o formalmente– las propuestas alternativas originales⁴⁴.

44.. “(...) a una gobernación “alternativa”, progresista y cercana a los movimientos sociales, sucedió en el Cauca una

Sin embargo, las dinámicas sociales y comunitarias han trascendido las lógicas político-administrativas y a través de diferentes mecanismos, menos visibles, han mantenido el movimiento social alrededor de estas propuestas (ver Barreto, 2009 y Caballero, 2011).

Floro Tunubalá (2001-2003) y el Bloque Social Alternativo en Cauca

El nuevo gobierno de Floro Tunubalá en la Gobernación del Cauca durante los años 2001-2003 representa un hito político en la historia del país, al convertirse en el primer gobernador indígena en Colombia.

Sintetizar este acontecimiento precisa dememorias de larga y media duraciones en torno a los procesos históricos y culturales de las resistencias organizadas –aunque, por lo general, atomizadas– y objetivos, principios y criterios políticos tales como el arraigo, la identidad y el territorio durante las últimas tres décadas en la región del Cauca.

La ruptura que representa este NG es el resultado de diferentes episodios que confluyen alrededor del triunfo electoral de Tunubalá y que garantizaron distintos tipos de apoyo y respaldos desde las bases sociales y políticas regionales.

Antecedentes

Los procesos de resistencia y movilización social en el Cauca, sin necesariamente tener objetivos exclusivamente electorales, animaron distintos ciclos de participación política. Principalmente desde i) acciones disruptivas expresadas en paros, marchas pacíficas y bloqueos; y ii) acciones participativas en la sociedad civil que buscaban incidir y posicionar reclamaciones y demandas en los escenarios institucionales (v. gr. mesas de negociación con distintos gobiernos). De estas últimas, en particular, emanaron diferentes tipos de acuerdos, en su mayoría formalizados.

La tendencia que registran estos ciclos de acción política, en todo caso, pueden ser caracterizados por el incumplimiento sistemático de los compromisos adquiridos por parte de los gobiernos con las comunidades, y el inicio de un nuevo ciclo de denuncias, reclamaciones, en fin, de acciones políticas disruptivas.

El Paro Cívico del Suroccidente realizado en 1999, no obstante, fue el inicio de un episodio político que rompió aparentemente la anaciclosis caucana y marcó el surgimiento de una estrategia política que se autoproclamaó alternativa permitiendo, a su vez, la redefinición de las relaciones del poder político a nivel regional (MOE 2010)⁴⁵.

A través de diferentes coordinaciones colectivas que fueron encabezadas tanto por el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA) como por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la línea regional de las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), fue posible superar diferencias y lograr

gobernación “clásica”, de las elites tradicionales de la región” (Barreto 2009, p. 573).

45. “El paro del Macizo cambió el ejercicio político en relación con la cultura política dominante y con la representación que actores sociales y políticos hacían de su región y su devenir en ella...El CIMA “logró aglutinar a veinte municipios del sur y centro del departamento del Cauca y del norte de Nariño en función de nuevas demandas ... Más de setenta mil personas movilizadas pusieron a prueba la capacidad de las organizaciones para acometer una acción de tal envergadura y durante un periodo tan prolongado...” (Minga por el Cauca, p. 39-41)

una confluencia sólida en torno a diferentes reivindicaciones sociales (Gow y Jaramillo 2013, p. 55). Articuladas finalmente en una perspectiva regional, se interpellaron simultáneamente cuestiones coyunturales (v. gr. rechazo a las fumigaciones y al Plan Colombia) y, sobre todo, problemáticas de carácter estructural desde el sur del país (Huila, Tolima, Nariño, Caquetá y Putumayo, además del Cauca).

Esta concurrencia tuvo la posibilidad de traducirse en lo sucesivo en un programa político específico. Bajo este criterio, durante el año 2000 se logró constituir el llamado Bloque Social Alternativo (BSA), unidad conformada por grupos de indígenas, campesinos, sindicalistas, mujeres, académicos y sectores independientes; base sociopolítica clave para el triunfo electoral de Tunubalá⁴⁶. Veamos ahora tres momentos básicos a partir de los cuales puede entenderse la construcción del NG de Tunubalá.

Plan “Alterno”. Bases para un Proyecto político “Alterno-y-Nativo”

A través del *Plan Alterno al Plan Colombia en el Departamento del Cauca*, también llamado Plan Sur (o simplemente Plan Cauca), seestablecieron los contenidos principales y básicos generales de lo que puede describirse como el *proyecto político* de la *Caucanidad*, encarnado por este NG (Departamento del Cauca, 2001).

En primer lugar, el Plan concebía dos elementos políticos cruciales que pueden ser diferenciados en términos de larga y corta duración (recurriendo a la categoría de “memoria”).

El primero, de carácter histórico, apelaba a los *Planes de Vida Indígenas* los cuales reivindicaban cultural, étnica, espacial y socioeconómicamente al gobierno y administración autónomos de las comunidades indígenas y campesinas. El segundo, de orden coyuntural proponía una *alternativa al Plan Colombia*, un rechazo puntual ante las fumigaciones de cultivos ilícitos en la región y, en general, se oponía a la estrategia “guerrerrista” de la política estadounidense acogida por el gobierno colombiano.

Una característica fundamental propia de este Plan no sólo es su contenido “Alterno” sino también a su instrumentalización “alternativa”; lo primero, resulta de su perspectiva en tanto proceso cultural, histórico y actual:

Se puede concluir entonces, que **el carácter alternativo del plan**, lo define este proceso [Nota: desde la década de 1970] y no la ocasión que presenta en relación al plan Colombia. Su denominación obedece a la respuesta que las organizaciones sociales asumieron para enfrentarlo (al plan Colombia), pero **los principios y sus bases, sus modalidades, responden a la memoria histórica y cultural de sus procesos...** [énfasis propio].

Lo segundo, partir de un tipo inédito de construcción política alterna (“desde abajo”) y nativa (“desde lo local”), constitutiva, acudiendo a un juego de palabras útil, de lo auténticamente Alterno-y-Nativo:

46. La convergencia estaba constituida por “el CRIC, la ASI, la AICO, el CIMA, la CUT, el Frente Social y Político (un movimiento de los destechados), el movimiento comunal de balboa, el movimiento campesino de cajibío y Agropemca (Asociación de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Agropemca); en segunda reunión del Bloque, participaron Fundecima, sindicato de empleados públicos del SENA -Sindesena-, Fundación para el desarrollo de las artes -Fedar-, unión de empleados bancarios -Uneb-, el Sindicato de trabajadores de Telecom, el movimiento comunal de Bolívar, la fundación Masay, el movimiento campesino de Miranda, la fundación Sol y Ttierra y el Cabildo de adultos mayores”.

Una política pública alternativa tiene que originarse en las comunidades y no en el gobierno, que las comunidades tienen que tomar la iniciativa con base en sus experiencias exitosas previas y no esperar a que “las soluciones caigan del cielo o del estado”. Este proceso debía ser constituido sobre las capacidades ya existentes en la esfera local. [énfasis propio]

Desde el punto de vista de los referentes políticos se proponían cuatro líneas principales que desatarían el “nuevo modelo de desarrollo alternativo”:

- a. *Participación inclusiva y planeación participativa*: de las comunidades y movimientos sociales⁴⁷;
- b. *Paz y convivencia pacífica*: alude a la solución negociada al conflicto armado, una de las problemáticas que estaban asociadas “al alto grado de descomposición social” del departamento en particular y la región en especial, y en oposición al “militarismo”;
- c. *Agro-ambientalismo comunal, desmercantilizado*⁴⁸: centrado en el horizonte de la sustitución de cultivos de uso ilícito basado en la concertación con las comunidades; y,
- d. *Vida digna con Justicia social*: pretende la eliminación de la pobreza, la miseria y la desigualdad, atendiendo a las necesidades básicas (insatisfechas) y fortaleciera la vida comunitaria con base en “tradiciones, usos y costumbres”, incluyendo, “el carácter cultural del uso de la coca y la amapola” (Plan Alterno).

“En Minga por El Cauca”. Programas político y de políticas

Con base en las definiciones políticas generales contenidas en el Plan Alterno, el NG de Tunubalá delimitó el programa de políticas gubernamentales que desarrollarían los compromisos concertados con el BSA en un documento titulado sugestivamente: *Todos en Minga por El Cauca* (BSA 2000)⁴⁹.

El objetivo general del Plan era “promover la creación y consolidación de los mecanismos culturales, organizacionales e institucionales” para asegurar “la continuidad y la autosostenibilidad de los procesos sociales, económicos y ambientales creados por las propias comunidades para el mejoramiento de su calidad de vida” (BSA, 2000).

Ratificando que el paradigma de desarrollo debe responder a “lo alternativo”, el programa político insiste en el *empoderamiento* y la *planeación participativa* del desarrollo regional, el cual además de *sostenible* debe ser “concertado”. Inicialmente, este horizonte estuvo estructurado ambientalmente

47. Empoderamiento y transparencia, aparecen dentro del programa del BSA-Tunubalá.

48. Reivindica que la relación con naturaleza no esté sujeta a determinaciones de los mercados ni parámetros utilitaristas del modelo capitalista sino basada en la reciprocidad (Minga por el Cauca, p. 78).

49. 1) Fortalecer las organizaciones sociales y darles participación en “los destinos” del departamento; 2) Elaborar un Plan de desarrollo sostenible, en concertación con todos los estamentos sociales: indígenas, campesinos, negros, incluyendo a los gremios económicos; 3) Realizar una propuesta paralela al Plan Colombia para la erradicación manual de cultivos ilícitos y, al mismo tiempo, propuestas productivas legales; 4) Crear un escenario para construir la paz con inversión social; 5) Luchar contra la corrupción y el clientelismo (*El Tiempo*).

en torno a los llamados Sistemas Estratégicos de la región: Macizo colombiano, Cuenca del Patía, Cuenca del Cauca y alto Magdalena, llanura Pacífica, piedemonte Amazónico, cordillera Andina y sabana de Popayán.

El Plan complementa que el estilo de desarrollo *sostenible* articulado al desarrollo *humano integral* no pretende de cambiar el *modelo* (basado en la propiedad privada, mercado) ni descartar el desarrollo convencional. El propósito es aportar para “la equidad social y la calidad de vida”. En este sentido, plantea como eje un modelo de acumulación que esté sustentado en las *economías asociativas* y la *democracia económica* (redistribución), incentivando la pequeña empresa y los proyectos productivos comunitarios.

Adicionalmente, el desarrollo humano integral “por etapas” se dinamizaría desde tres factores indisociables: i) el Talento humano: fortaleciendo la competitividad individual, lo cual en el ESD significaría garantizar los servicios de salud y a la educación; ii) la Calidad de vida: estableciendo una correspondencia entre la alimentación, la vivienda y la participación; iii) la Integralidad y iv) la Gestión suprasectorial, es decir, gestión social con participación ciudadana.

Salta a la vista que, como lo indica el título del Plan, se introduce un cambio llamativo dentro de la acción institucional, más puntualmente, en el modelo de gestión pública y de las políticas: *la minga*⁵⁰.

Más allá de la alusión autóctona y, en principio, simplemente denominativa, este eje proponía convocar cambios basados en los procesos convencionales que avanzaban hacia una “co-gestión territorial” que involucrara al mismo tiempo: a) la *concertación multinivel* (entre el Estado, la Sociedad y las Comunidades), b) la *participación horizontal* de las entidades estatales y las organizaciones sociales; y, c) la *coordinación armónica* de las políticas públicas entre los niveles nacional, departamental y municipal aunque “de conformidad con los objetivos únicos de desarrollo definidos por las mismas comunidades” (BSA 2000).

Otro aspecto que introduce el NG de Tunubalá bajo una impronta particular es la apelación a la interculturalidad y la pluriculturalidad como base para el cambio social planificado.

Para potenciar la relación entre conductas, principios y valores, estas dimensiones son el insumo clave para desarrollar las estrategias de los cambios económico, social, ambiental e institucional. Lo anterior tendría como presupuesto el diálogo de saberes, en el que las identidades y la memoria fortalecen el carácter político, ideológico y democrático-participativo de las comunidades y, a su vez, de las capacidades institucionales.

50. “Forma colectiva que permite el encuentro de los indígenas para desarrollar acciones que permiten [sic] la unión de criterios y de fuerza de trabajo hacia un objetivo común. En las mingas se recrea la reciprocidad, la unidad, la solidaridad. Las mingas pueden ser de pensamiento, de conocimientos y saberes, de trabajo entre otras” (Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos, p. 46, s/f. Disponible en línea: <http://bit.ly/2hG57pq>).

MATRIZ 6. IDEARIO PROGRAMA DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO GOBERNACIÓN F. TUNUBALÁ (2001-2003)

Contenido		Objetivo
Principios generales	"Caucanidad" como Alter-Nativo Desarrollo sustentable y humano e integral Inter y Pluriculturalidad	Reivindicación cultural, étnica, espacial y socioeconómica del gobierno y la administración de las comunidades indígenas y campesinas
	Programa político	
Principios específicos	Vida digna con Justicia social Participación inclusiva Planeación participativa Convivencialidad pacifista Agro-ambientalismo Comunal	Líneas principales del Nuevo Modelo de Desarrollo AlterNativo y Comunal
	Programa de políticas	
Modos y modalidades de acción	'MINGA' (Concertación multinivel, participación horizontal y coordinación armónica) Talento humano Calidad de vida Gestión suprasectorial Economías asociativas	Creación y consolidación de los mecanismos culturales, organizacionales e institucionales para asegurar la continuidad y la auto-sostenibilidad de los procesos sociales, económicos y ambientales creados por las propias comunidades para el mejoramiento de su calidad de vida
	Políticas	
Instrumentalización	Educación (Movilización social para el reconocimiento de la diversidad identitaria, cultural y geográfica a través del proceso educativo; Fortalecimiento de democracia participativa, coexistencia pacífica y protección de DDHH; Fortalecimiento de prácticas deportivas, artísticas y recreativas) Salud (Mejorar la nutrición; Solución de los efectos de las fumigaciones y violencia; Integración medicina tradicional; Transparencia y rendición de cuentas)	Mejoramiento de calidad de vida con base en procesos sociales, económicos y ambientales de las comunidades (endógenos). Potenciar procesos y escenarios que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades en los aspectos: Cultural, económico, social, ambiental, institucional, paz y convivencia y territorial

Fuente: El autor (con base en Plan Alterno; Minga por el Cauca 2001)

Desde luego, la dimensión cultural, impronta en los programas de este NG, resulta transversal a otros elementos. Por ejemplo en el caso de la salud se pretendió integrar las prácticas ancestrales y la medicina tradicional a las políticas del sector.

Procedentes sobre el primer gobierno alternativo

Una vez instalado el gobierno alternativo de Floro Tunubalá y el BSA surgieron limitantes que permiten dar cuenta de los desenvolvimientos específicos del NG en el Cauca.

Entre los más importantes, factores de orden objetivo y grandes obstáculos en materia de asignación de recursos para políticas distintas a las de destinación específica (v. gr. salud y educación).

Tanto el programa de gobierno como el plan de desarrollo se plantearon cuestionar tales restricciones. A lo anterior debe sumarse el estado crítico de las finanzas departamentales al inicio del mandato de Tunubalá, límite *de facto* en relación con la capacidad pública para llevar a cabo los

planes de acción del gobierno. Los acuerdos de pago de la deuda departamental firmados por su antecesor limitaron la dinámica presupuestal del Cauca a lo largo de un período de diez años, situación que restringió los alcances del proyecto y el programa político del gobierno; con lo cual, varias políticas alternativas quedaron sin ejecución⁵¹.

En materia de Política y Políticas Públicas resulta importante rescatar varios aspectos en el NG de Tunubalá. En primer lugar, hay que considerar los procesos de confluencia societal y unidad política que progresivamente construyen participación ciudadana y definen directrices estratégicas (Plan Alterno) así como programas alternativos que basan su legitimidad, precisamente, en una dimensión “alterna” y “nativa” –desde abajo y territoriales–. Esta experiencia convocó lógicas inéditas, si se tienen en cuenta otros procesos del mismo tenor y en la misma temporalidad, a nivel nacional, incluso a nivel regional latinoamericano. Sin bien varios elementos constituyentes de “lo alternativo” no fueron desplegados en políticas específicas, la consolidación de procesos sociocomunales parece ser la impronta de este NG.

En segundo lugar, la introducción de nuevos referentes políticos como la *caucanidad*, si bien se encuentran enmarcados (yuxtapuestos) en las fórmulas desarrollistas (sostenible, humana integral, endógena, etc.), fueron inaugurales en dimensionar la cuestión local-regional autóctona como insumo para el cambio, en términos de horizontes sociales y también operativos al nivel de las acciones públicas. En igual sentido, la *minga* como modelo alterno de gestión, innovaba protocolos, aun manteniéndose en el marco de formatos convencionales.

Los referenciales de *Convivencialidad pacífica* y *Vida digna con Justicia Social*, por ejemplo, todavía se mantienen como guías ideológicas para los movimientos sociales populares en la actualidad, lo cual confirma su plena vigencia. Se trata de elementos inaugurados por este NG que, desde una dimensión paralela, alterna a la del desarrollo convencional convocaron matrices civilizatorias, análogas al *buen vivir* o el *vivir bien* con la pretensión de animar la participación comunitaria de los que, a un nivel operativo, planteaba la *minga*.

Tales coaliciones discursivas –a diferencia de otros casos donde no se explicita este sentido– subrayan que antes de concebir estos elementos desde la yuxtaposición, la contradicción, etc., habría que hablar de la dimensión de “complementariedad” entre las formas existentes. Precisamente es lo que se pretende cuando se habla de construir un modelo de desarrollo sin modificarlo sino complementarlo, y más puntualmente con la asociatividad económica; o, también en las relaciones múltiples entre el Estado, la sociedad y las comunidades. Los nuevos insumos políticos deben entenderse así desde la interrelación “armónica” (v. gr. concertación y coordinación). En este sentido, el “cambio social” parece estar en la lógica de la cimentación comunitaria progresiva en relación con las estructuras existentes más que en la transformación de las mismas.

En tercer lugar, valdría la pena reseñar la conformación de los cuadros burocráticos que realizó el NG en términos de “vocerías”, designando personas que representaran los intereses de los grupos constituyentes de la confluencia, y no directamente⁵²:

51. “La oportunidad que se tenía para hacer de la administración de la gobernación una gestión eficiente y con impacto a nivel social y financiero positivo, se quedó en simple planeación ya que la prueba reina de la ineficiencia en el departamento, es decir, el acuerdo de reestructuración de pasivos, condenó por 10 años al departamento a no darle impacto social positivo mediante la inversión social a la población” (Cámara de Comercio del Cauca, p. 131).

52. “Tunubalá intencionalmente no designo a ningún indígena, en lugar de eso, en la medida de lo posible,

Al seleccionar a los miembros de su gabinete, Tunubalá demostró con claridad que se trataría de un tipo diferente de gobierno, pero solo hasta cierto punto. Ninguno de los elegidos fue nominado por alguno de los partidos políticos tradicionales, y solo uno, Idrobo, secretario de educación, fue nominado por un miembro del BSA, en este caso por el CIMA. Solo dos de ellos, Henry Caballero, secretario de gobierno, y Fernando Pito, gerente de la lotería del Cauca, habían trabajado en la campaña de Floro. Aunque Milton Guzmán, director departamental de Salud, nunca había trabajado con el CRIC, era identificado por su cercanía con el movimiento indígena. Dos nombramientos, los de Moreno, en infraestructura y Jorge Grueso como asesor legal obedecieron a exigencias regionales de la costa pacífica del norte del cauca, respetivamente. (Gow y Jaramillo, 2013, p. 21)

A lo cual, se agregaría que:

“Muchos de los funcionarios que se eligieron fueron designados desde las organizaciones sociales. Aunque la mayoría del tiempo se cometieron errores, ya que no cumplieron con las expectativas que se tenían. Solo hasta el final del periodo el movimiento social realizó acciones de protesta hacia la gobernación en donde se definieron funcionarios idóneos” (Entrevista a Pablo Tatay, 2017)

Estos hechos son destacables, máxime cuando los estudios relativos a las problemáticas indígenas y el Estado en Colombia han identificado dinámicas de “segmentación y polarización” y “burocratismo y clientelismo”, además de la falta de un proyecto compartido entre las organizaciones indígenas (Martínez, 2010, pp. 48-49). Según se sugiere aquí, para el caso del NG de Tunubalá esa tendencia pudo ser sorteada con relativo éxito.

Las debilidades posiblemente se registran alrededor de los obstáculos en la constitución de capacidades estatales para llevar a cabo el abigarrado proyecto político de la Caucanidad –un eslabón dentro de la Surcolombianidad–, y el programa de políticas que pretendía materializarlo:

(...) no fue un gabinete medido por acuerdos políticos, un gabinete completamente apolítico, aunque había personas que eran... Muchos de los miembros del nuevo gabinete tenían alguna experiencia técnica o profesional en sus campos específicos. Sin embargo, carecían de experiencia en asuntos de gobierno. (Gow y Jaramillo 2013, p. 21)

seleccione personas que representaran los intereses de los diversos grupos constituyentes del BSA” (Bloque Social Alternativo)

TABLA 8. CUADROS BUROCRÁTICOS Y GABINETE DEL GOBIERNO TUNUBALÁ⁵³

Caracterización			
Síntesis sobre aspectos relevantes y pertinentes del Origen, Trayectoria, Evolución			
Nombre y apellidos	Breve perfil	Filiación	Actuación dentro del gobierno/movimiento
Floro Tunubalá	Indígena Guambiano – Tecnólogo en Ciencia agrícola de la Universidad de Chapingo (México). Primer Gobernador indígena en la historia de Colombia (Gow, 2008, pp.222-232)	Grupo étnico Guambiano - MISAK	Gobernador
Henry Caballero Fula	Ocupo papel clave en el MAQL, demostrando “considerables habilidades para negociar con el Estado”.	MAQL (Movimiento Armado Quintín Lame)	Secretario de gobierno del CAUCA (Representante de comunidades indígenas). Gobernador encargado en ausencia de Floro – Ocupó cargo para la defensa de DDHH
Diego Jaramillo	Filosofo UNIVALLE – Magister y Doctor UNAM en Estudios Latinoamericanos – Administrador del Plan Alterno	Profesor de la Universidad del Cauca	Asesor del gobernador del departamento del Cauca.
Hermes Idrobo	Del Macizo (cercano al CIMA)	CIMA (Comité de integración del Macizo Colombiano)	Secretario de educación Problemas en su gestión por conflictos con sindicato docente del cauca
Milton Guzmán	Médico (cercano al CRIC)	CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca)	Secretario de salud Miembro fundador de Movimiento Nacional de la Defensa de la Salud pública
Diego Delgado	Integrante del Movimiento Sindical en el Cauca	Sindicalismo	Administrador de “La licorera” departamental. La Industria licorera del Cauca pretendió ser privatizada por Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda, argumentando pérdidas (enfrentamiento con Ana Lucía Villa por la venta de activos departamentales).
María Eugenia Castro	Pasado con la banca y los negocios privados; Su vinculación fue una estrategia política para calmar las preocupaciones de acreedores y sector privado en general.	Sector privado - Bancario	Secretaria de hacienda del depto. Responsable de la administración y las finanzas con la responsabilidad general de la gestión del pago de la deuda heredada del departamento
Miguel Ceron Hurtado (aa. “El neoliberal”)	Director Ejecutivo, Fundación Colombia Social; Gerente, Agro procesados del Cauca Ltda.; Gerente Talleres Editoriales del Cauca; Secretario de Planeación, Gobernación del Cauca; Gerente Cooperativa Coomeva; Decano Facultad Economía Fundación Universitaria de Popayán; Subdirector Operativo, Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC. Subgerente de Cavasa; Subgerente Administrativo Y Financiero, Cofril; Secretario de Planeación de Popayán; Subgerente Administrativo y Financiero, Empresa de Acueductos y Alcantarillados de Popayán S.A. y como Asesor Gerencia Social, Presidencia de la República de Colombia.	Dejó de articular intersectorialmente los procesos administrativos; encargado de la formulación del plan de desarrollo, se argumenta que no reflejaba los lineamientos generados por el PLAN ALTERNO.	Secretaria de Planeación Cesar Quintana, Secretario de agricultura dice: “la verdad es que la Secretaria de Planeación no jugó su papel de articular los procesos de las diferentes áreas, de resumirlas, entregarlas y desarrollarlas. Más bien se argumenta, le hacía concesiones explícitas al modelo neoliberal que desde allí se había cuestionado” “En la práctica, una fue la orientación institucional de la secretaria de planeación, otra, la de los movimientos sociales con el plan alterno”.
Diego Fernando Duque Bastidas		Liberal	Alcalde de Popayán 2001-2003

Fuente: El Autor (con base en Gow & Jaramillo 2013, pp. 75-108).

53. Gow (2013, p. 91).

Asociado al anterior punto –y, en cuarto lugar–, la relación entre el NG de Tunubalá y los movimientos sociales podría ser sintetizada alrededor de dos líneas cruciales de articulación distintivas para esta gobernación.

En lo fundamental, primero, el gobierno respondió a las dinámicas y decisiones de los movimientos y organizaciones sociales. En principio, el proyecto político y los programas políticos y de políticas, tanto como las formas organizativas, fueron procesos que se pueden considerar “desde la base”, inclusive como “una decisión del movimiento social”.

“No es posible determinar [si] Floro por iniciativa propia o de su gobierno impulso el movimiento social.

Más bien fue al contrario, las ideas centrales de gobierno nacieron de la base social que lo ubicó en ese cargo. Aunque es necesario tener en cuenta que la gobernación tuvo varios inconvenientes presupuestales, además que se debía dar la lucha por el poder político y económico con las élites nacionales y locales que no permitían avanzar hacia procesos de izquierda. Es posible determinar que Floro fue un gobierno amigo”.

(Entrevista a Pablo Tatay, 2017)

El NG contribuyó así, en segundo lugar, al fortalecimiento de las autonomías en las organizaciones sociales para que éstas pudieran avanzar hacia sus objetivos propios. Un ejemplo ilustrativo de lo anterior lo constituye la “estatalización” de la educación en Tierradentro (Cauca) –en ese momento, en manos de la Iglesia–, decisión que pudo garantizar el respeto por las costumbres autóctonas.

Antonio Navarro Wolff, Raúl Delgado y las Nuevas Gobernaciones en Nariño (2008-2015)

Los NG nariñenses personificados por Antonio Navarro Wolff y Raúl Delgado en la gobernación de Nariño durante el siglo XXI (2008-2015) son herederos de una tradición histórica de luchas cívicas y políticas en el departamento.

A partir de la década de los setenta especialmente, las acciones políticas desde la participación civil (sindicalismo) y el movimiento social (comunitario y los denominados “trabajadores culturales”) exhibieron no sólo una progresiva mayor frecuencia en sus demostraciones públicas y reivindicaciones sino también una intensidad creativa particular para potenciar nuevos principios y prácticas organizativas y generar la renovación de los lazos entre la cultura y la política insistiendo en la dimensión de estos elementos a nivel territorial.

Este trasfondo resulta crucial para proyectar políticamente las procedencias del progresivo ascenso desde las bases comunitarias y civiles hacia el poder político registrado en Nariño. Esta tendencia, desde luego, no ha estado exenta de dificultades. Pero, sin acceder a ellas no podría pensarse en qué medida la emergencia de los NG en el departamento jugó un rol específico en medio de la coyuntura política del departamento y del país.

Antecedentes

Históricamente, el departamento de Nariño ha convivido con diferentes ciclos de activismo político, entre los cuales se destaca la dimensión cívica que han mostrado estos procesos de organización.

Desde tiempos ancestrales habría que rastrear apuestas provenientes desde las comunidades étnicas. Las cuales, en la actualidad han exaltado proyectos políticos de carácter cívico-popular alternativos para la región en torno a iniciativas y convocatorias ahora muchos más amplias –sobre todo, desde diferentes organizaciones profesionales donde significativamente se recalcan los maestros y los educadores–.

Uno de los referentes que el movimiento social de base comunitaria étnica nariñense ha posicionado selectiva y silenciosamente como horizonte político es el *Buen vivir*.

A través de la conservación y la ampliación de los territorios colectivos, circunstancialmente vinculados a los resguardos indígenas, y las demandas para la institucionalización de garantías en los modelos productivos –centralmente, la agricultura y la preservación del medioambiente–, varias agendas institucionales pactadas con las comunidades, hoy en marcha, pretenden continuar actualizando tales propósitos. La Asociación de Autoridades Indígenas de Los Pastos, por ejemplo, viene convocando la Unidad Indígena, en la perspectiva de la memoria institucional, alrededor de instrumentos como los *Planes de Vida* que fijan criterios y estrategias que desarrollen i) la *Autonomía y el Gobierno propio*; ii) la *Visión política Indígena Común*; y iii) el *Fortalecimiento organizativo e institucional*, articulados alrededor del *Buen vivir* como paradigma político (Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos, s/f.).

Al lado de estas trayectorias existen al menos tres antecedentes cruciales dentro de la construcción histórica de las alternativas políticas en el departamento que deben ser reseñadas.

El primero, el Sindicato de Maestros de Nariño (Simana), fundado a mediados del siglo XX. Desde la década de 1970, Simana incitó modalidades de acción y dinámicas de participación políticas innovadoras. Su principal éxito fue la formación autónoma de grupos y núcleos de trabajo al interior de los sindicatos, ruptura que llegó incluso a relativizar por esta época las formas tradicionales de la lucha sindical, al menos en este sector.

Simana no sólo encarnó las luchas por la defensa de la educación pública y el replanteamiento de las relaciones y metodologías desarrolladas al interior del aula. Más allá, pudo proyectar la necesidad de transformar radicalmente el rol del maestro en relación con su praxis concreta y, especialmente, con su entorno sociogeohistórico (Novoa, 2009).

El segundo antecedente paradigmático en los ciclos organizativos nariñenses lo constituye el Movimiento Popular *Inconformes* (ver Velasco 2004). Junto con el movimiento Colombia Unida, han sido considerados “vanguardia en la conformación de movimientos políticos independientes de naturaleza popular, durante la década de 1980” en Colombia (O. Fals Borda 2013, p.158).

Convocado desde esa época por profesores sindicalistas y los (autodenominados) “trabajadores culturales”, *Inconformes* pretendió retomar las raíces históricas de la tradición libertaria del pueblo nariñense y el colombiano para articular la defensa de los intereses populares e iniciar una generación de cambios estructurales desde las periferias regionales.

A través de nuevos principios participativos pero, sobre todo, convocando la convergencia amplia de todos los sectores “progresistas” de la sociedad –en la Iglesia, los partidos tradicionales y, desde luego, en las organizaciones políticas y sociales de izquierda– (Novoa, 2009) *Inconformes* pretendía un Estado de nuevo tipo: popular y democrático que atendiera las necesidades sociales e individuales en temas tan diversos como el trabajo, la vivienda, la tierra, la salud, la educación, la cultura y, en

general, el ejercicio de los derechos y las libertades políticas, democráticas y sindicales. (Velasco, 2004).

Por último, el tercer antecedente son las Asambleas Constituyentes Regionales (ACR). Inauguradas con la primera experiencia de Mogotes (Santander) en 1997, las ACR mantuvieron desde el principio iniciativas organizadas dentro del departamento de Nariño (2005).

Este tipo de procesos regionales se concentraron en la reactivación de los poderes constituyentes desde las bases sociales intentando incidir, a partir de acciones civiles diversas, en preocupaciones ciudadanas “de fondo” como el Modelo Alternativo de Desarrollo Económico y Social, las Autonomías Territoriales, la Educación Pertinente y la Solución política al Conflicto Armado (Asambleas Constituyentes de Mogotes, Micoahumado, La Argentina, Tarso y Departamentos de Nariño y Huila 2005).

A pesar de exhibir una diversidad amplísima de repertorios, las ACR en Nariño se destacan por apuntar a los Mandatos populares como principales instrumentos de ascendencia política, mediante los cuales se procuraba concertar y negociar el Plan de Desarrollo 2003-2007 con la gobernación (Valderrama, 2005)

Nuevas gobernaciones en el departamento de Nariño (2008-2015)

Durante el siglo XXI, accedieron a las gobernaciones departamentales dos Nuevos Gobiernos. El primero, el de Antonio Navarro Wolff, quien entre 2008 y 2011 estuvo en la magistratura departamental por el PDA. Posteriormente, durante el período siguiente (2012-2015), Raúl Delgado quien en su trayectoria política y social anterior perteneció al Movimiento Inconformes y entre 1979 y 1986 fue presidente del Simana (Melo s/f).

Delgado, secretario de Planeación de la administración Navarro Wolff fue elegido a través de un movimiento por firmas. No obstante, obtuvo el apoyo de la Alianza Verde (antes: Partido Verde), la ASI y el Movimiento Progresistas. (*El Nuevo Siglo*, 2015, 9 septiembre). Actualmente es viceministro del interior del gobierno de Juan Manuel Santos (2016-).

TABLA 9. GOBERNACIONES DE LOS NG EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO (1992-2015)

Periodo		Gobernador	Partido político
Inicio	Final		
1992	1994	Álvaro Zarama Medina	Conservatismo
1995	1997	Eduardo Albornoz Jurado	Conservatismo
1997	2000	Jesús Rosero Ruano	Liberal
2001	2003	Parmenio Cuellar	Convergencia Popular Cívica
2004	2007	Eduardo Zúñiga Eraso	Convergencia Popular Cívica
2008	2011	Antonio Navarro Wolff	Polo Democrático Alternativo
2012	2015	Raúl Delgado	Unidad Regional por un Nariño Mejor

Fuente. El Autor (con base en Registraría Nacional 2015).

La primera experiencia de nuevas gobernaciones de Navarro Wolff definió como paradigma político el *desarrollo sostenible y desarrollo humano integral*, el cual, específicamente, se tradujo en los principios de la integralidad y la participación comunitaria bajo lo que se denominó “el enfoque de activos”.

Se trataba de adelantar esfuerzos estatales públicos que, en coordinación simultánea con el sector privado, permitieran la sostenibilidad en la generación de ingresos, priorizando la inversión social hacia los más pobres (lo cual se sintetizó en la orientación “más ingresos: primero los pobres”), bajo una perspectiva de integralidad (“desarrollo humano integral”).

Una de las innovaciones, en este sentido, lo constituye el *enfoque de activos*, el cual aparece como bisagra para realizar análisis sobre “los activos presentes en la región” con el objetivo de generar ingresos y potenciar de esta manera las posibilidades para la plena utilización de los recursos que procuren “mejores resultados” (Navarro Wolff 2007. Programa de gobierno: Adelante Nariño). La Gestión Pública Integral (basada “en resultados”) debería servir no sólo para la asignación eficiente y transparente de la inversión social sino también para promover la asignación *democrática y participativa*, es decir, con participación comunitaria.

La Gestión Pública Integral (GPI) tuvo en los Cabildos Abiertos, el vehículo idóneo para conseguir tales propósitos y generar el círculo virtuoso planeado.

Como lo recuerda Erazo (2014, p. 104), el antecedente de estos procesos fue la realización de los primeros Cabildos municipales, a nivel urbano y rural, durante la administración municipal de Navarro Wolff en 1995. Estos buscaban desarrollo infraestructural y fortalecimiento comunitario, “constituyéndose como primeros escenarios de interacción democrática entre las administraciones municipales y los líderes sociales”. Esa primera experiencia institucionalizada permitió impulsar en adelante, por un lado, dinámicas sociopolíticas, económicas y culturales de carácter comunal estableciendo una relación entre mandatarios y líderes de organizaciones sociales; y, por otro, generó –más allá de las fórmulas institucionales– otros experimentos participativos desde abajo donde las Constituyentes Regionales (en este caso, en Nariño) serían los ejemplos paradigmáticos. Adicionalmente, creó condiciones para avanzar en propuestas como los presupuestos participativos y abrir escenarios para la formación política de líderes sociales.

A partir de los vínculos políticos y también al nivel de cuadros burocráticos existentes entre ambas administraciones departamentales, el segundo gobierno de Raúl Delgado no sólo pudo darle continuidad al anterior gobierno de Navarro Wolff sino que, además, amplía y consolida varios frentes al nivel del programa de políticas públicas, especialmente, en aspectos relacionados con la Gestión Pública Integral y sus dispositivos.

Aunque mantiene la dimensión del *desarrollo sostenible* incorpora en esta perspectiva primero, la planificación territorial alrededor de los ecosistemas ambientales (especialmente en torno a las cuencas hidrográficas); y segundo, introduce la cuestión del cambio climático con el fin de institucionalizar la cultura de la prevención y gestión del riesgo (adaptación y mitigación).

Vinculado con lo anterior, otro de los matices que incorpora Delgado dentro del nuevo proyecto político y de políticas es especificar en el horizonte del desarrollo integral en términos *rurales*, extendiendo la aplicación de este tipo de programas “como única alternativa viable frente a los cultivos de uso ilícito” (Delgado, 2011). Al ampliar el círculo virtuoso planteado por Navarro Wolff en torno a la

participación comunitaria en el desarrollo integral, Delgado propone impulsar los *Planes de Vida* de los pueblos indígenas. Complementaría la promoción del “diálogo de culturas urbanas y rurales” y las expresiones culturales de las etnias y las subregiones.

**MATRIZ 7. IDEARIO PROGRAMA DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO
GOBERNACIONES NAVARRO Y DELGADO (2008-2015)**

Contenido		Objetivo
Principios generales	Desarrollo Sostenible Desarrollo Humano Integral Desarrollo Rural Integral	*Financiación Internacional
	Programa político	
Principios específicos	Integralidad Enfoque de activos Eficiencia & Transparencia Participación Comunitaria Convivialidad pacifista Planificación Territorial Liberalización controlada & Internacionalización Competitiva Asociatividad público-privada	Esfuerzos estatales y subsidiariamente privados, de manera simultánea y coordinada Análisis de la situación de aquellos activos presentes en la región para la generación de ingresos y el desarrollo
	Programa de políticas	
Modos y modalidades de acción	Gestión Pública Integral (basada en ‘resultados’) Cabildos Abiertos Planes de Vida	Procesos de gestión con la participación comunitaria en la asignación presupuestal –Cabildos Abiertos, permitiendo la asignación democrática y eficiente de los recursos escasos y facilitando el control social sobre su uso, para lograr una Gestión transparente y eficiente basada en resultados y cero corrupción.
	Políticas	
Instrumentalización	Seguridad Política Social Medioambiente	Mejorar la seguridad, la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos en las ciudades y en el sector rural; valorar la protesta pacífica como una expresión democrática. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas sociales a favor de la niñez, la juventud, la tercera edad y la población en situación de discapacidad y de mayor vulnerabilidad. Institucionalizar la cultura de la prevención y gestión del riesgo frente a los efectos del cambio climático.

Fuente: El autor con base en (Navarro Wolff , 2007 y Delgado, 2011).

No obstante, desde una dimensión desarrollista y productivista, las líneas políticas que se privilegiaban en el apartado: “Nariño, productivo y competitivo” son la construcción de megaproyectos

de infraestructura –terrestre, fluvial, marítima, aérea y ciberespacial, etc.–, la gestión pública de los Tratados de Libre Comercio (salvaguardas que afecten al departamento) y la promoción de la Competitividad (internacional) con base en estímulos para “impulsar la industria, con énfasis en agroindustria... teniendo como marco la concepción de desarrollo humano sostenible” y, simultáneamente, a través de una “política pública integral que defienda y beneficie la actividad agropecuaria” (Delgado, 2011).

Dentro de las rupturas más visibles hay que destacar igualmente el referente de *Convivencialidad pacifista*, una preocupación que converge con el gobierno de Tunubalá y que además debe subrayarse como una característica de los valores políticos que estructuran la construcción de las propuestas departamentales en políticas dentro de los NG en las gobernaciones regionales.

Este referente, que se enmarca en el tema de seguridad, propone su mejoramiento a través del respeto por los derechos humanos (tanto en las ciudades como el campo), garantizando las libertades individuales y valorando la protesta pacífica “como una expresión democrática” (Delgado, 2011). A lo anterior se sumaría el compromiso de respetar el ejercicio de oposición democrática y la libertad de prensa como líneas de acción planeadas desde la Gobernación.

Vale la pena reseñar la intención de promover un “modelo de gobierno” explícitamente regional, y en ese sentido, que conforma una administración basada en el pluralismo y las diversidades de tipo territorial, étnica y política.

A pesar de contener algunos elementos innovadores en el sentido de rupturas políticas frente a las fórmulas neoliberales convencionales, la línea característica de los NG en Nariño –especialmente, bajo la gobernación de Delgado– tanto a nivel del proyecto político como en el programa de políticas y su instrumentación es la impronta neodesarrollista.

Lo anterior es visible en torno a la yuxtaposición de metas de política, en donde se privilegian las vías productivistas internacionalistas, aun cuando se mantengan paralelamente énfasis regionalistas, incluso subregionalistas y culturalistas que, en todo caso, terminan subordinados en las primeras lógicas.

Después de acceder a una lectura sobre varios casos de NG en Colombia, en Bogotá, DC, y las gobernaciones de Cauca y Nariño, estimamos un balance general para los desempeños políticos y de política en los gobiernos *a la izquierda*, subrayando las posibilidades que pueden derivarse de pensar sobre “lo alternativo”.

Atendiendo a las tendencias mostradas por los NG, resulta un hecho la oportunidad política que abrieron estas experiencias en el país.

En comparación con los períodos que les antecedieron, todos los casos registraron innovaciones desde el punto de vista del proyecto político y en las formas de acción institucional, particularmente posicionando nuevos referentes e ideas en los marcos de las políticas públicas. Las problemáticas denominadas “sociales” fueron el campo en donde se advierten los cambios más sustantivos al respecto. Esto se comparece, desde luego, con las convicciones de fortalecimiento de lo público-estatal y la búsqueda (retórica o como repertorio real) por la igualdad como valores singulares del proceso de los NG en el país.

El surgimiento y puesta en marcha de estas apuestas electorales *a la izquierda* del espectro político en Colombia, que mantenían las restricciones y obstáculos del régimen sociopolítico en el país, permiten sostener avances que, contingentemente, se sostuvieron a lo largo de la continuidad (cuando la hubo) en la oleada de Nuevos Gobiernos.

No obstante, en la relación entre proyecto político (estratégico y de largo plazo) y su “caminar” institucional (las políticas públicas, dependiente de coyunturas de corto plazo, por lo general, en el marco temporal de las administraciones) se presentaron situaciones contradictorias y ambiguas.

La mayoría están referidas a la mezcla –y, frecuentemente, yuxtaposición– entre principios y objetivos políticos que se resuelven en la puesta en marcha de las políticas públicas. Un ejemplo, sobre el particular, lo ofrecen varios casos analizados en donde perspectivas como el *Buen vivir*, la *Vida digna*, o dispositivos como *La Minga* –característicamente alternativas político-ideológicas y formas organizativas contrahegemónicas– se desarrollaron en el marco de los modelos de Gobernanza y de la (Nueva) Gestión Pública, formatos típicamente neoliberales. Similarmente, es lo que pudo suceder con distintas apuestas en política social que reprodujeron dispositivos neoasistencialistas matizando problemáticas sociales. Varias razones podrían comprender estas situaciones a nivel de *lo político*, operativo e instrumental (inercia organizacional, falta de cambio institucional, etc.).

Atendiendo a los horizontes de los proyectos políticos en general, una de las restricciones que parece ser clave se plantea al nivel de La Política y su *imaginación*.

El paradigma *desarrollista* y la idea misma de *desarrollo* (aún en sus variantes: sostenible, sustentable) subsiste como un planteamiento crucial dentro de las estructuras ideológico-políticas que se proponen como alternativas. Esto podría restringir acciones alternativas, pues se enfrentan ontológica y técnicamente con situaciones específicas y condiciones estructurales, que derivan en resultados circunstanciales respecto a los objetivos políticos que se proponen inicialmente. De allí puede provocarse, a medida que se resuelven distintos ritmos del proceso alternativo, la sensación de “desencantamiento” debido a que habría que avanzar más allá de lo programático pero sin caer en lo pragmático.

Podría sugerirse que, si bien en esta oleada de experiencias de NG en Colombia se advierten cambios respecto a los horizontes de sentido en contraste con el neoliberalismo criollo del siglo XX (“primer neoliberalismo”), aún los proyectos políticos no reflejan una alternativa contestataria efectiva frente a las expectativas de transformación social y popular. Bajo una tipificación esquemática se asimilan más a los tránsitos de segunda generación que provocativamente han sido caracterizados como social-neoliberalismos en América Latina y el Caribe durante el siglo XXI.

En este sentido, en su conjunto los NG fueron políticamente más defensivos que ofensivos (a pesar que la herencia de las luchas y los respaldos de base se mostraron en varios episodios radicalizados frente al neoliberalismo), lo cual probablemente ha dificultado la doble transición que exige un proyecto alternativo: primero, la desinstitucionalización (en términos de políticas) y la destitución (en la perspectiva del horizonte política) de las estructuras antes vigentes; y, en segundo lugar y simultáneamente, la afirmación de un proyecto político propio, el cual –en adelante– sería materializado a partir de nuevos programas de políticas públicas para ir “caminando” tácticamente hacia sus objetivos estratégicos. Sobre este desafío deben disponerse este tipo de apuestas.

Insistiendo en las rupturas, la introducción de novedades en los marcos de políticas públicas tuvo diferentes efectos que no se podrían desconocer, especialmente asociados a temas o sectores. Pero, desafortunadamente, no representó un influjo determinante para avanzar en la transformación de los esquemas convencionales, advirtiendo –desde luego– las restricciones que debieron enfrentar, selectivamente, cada uno de los casos.

Por supuesto, estas acotaciones no pretenden situar los obstáculos en actores, agentes o sujetos puntuales y aislados sino llamar la atención sobre el sentido procesual de la dialéctica entre La Política y lo político. Resulta crucial atender y, sobre todo, recrear las relaciones complejas –y, por lo mismo, conflictivas– pero urgentes entre las acciones políticas de distinto tipo. Una de las vinculaciones claves que debe potenciarse para allanar horizontes alternativos es aquella entre los movimientos sociales y populares, sujetos de la transformación y por definición no institucionalizados, y sus contrapartes institucionales, en este caso los Nuevos Gobiernos, como agentes de cambio.

Los NG han significado, no sólo en Colombia sino en nuestra América, contribuciones valiosas para envisionar nuevas utopías. Las fortalezas y las debilidades, los aciertos y los errores que se derivan de los balances realizados deben incorporarse como enseñanzas para relanzar las luchas y resistencias hacia el futuro.

Bibliografía consultada

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2001. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas D.C. 2001-2004*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004. *Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2007. *Informe final plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008. *Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 Bogotá positiva: para vivir mejor*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2011. Bogotá. Ciudad de estadísticas. Boletín No. 32. Principales resultados de la primera encuesta multipropósito para Bogotá 2011. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogota%20Ciudad%20de%20Estad%20sticas/2011/DICE115-CartillaEncuesMulti-propos-2011.pdf>. Revisado el 30 de agosto de 2016.
- Archila, M., & Cote, J. 2009. Auge, crisis y reconstrucción de las izquierdas Colombianas (1958-2006). En M. Archila, J. Cote, A. Delgado, M. Garcia, P. Madariaga, & O. Pedraza, *Una historia inconclusa. Izquierdas políticas y sociales en Colombia* (págs. 55-86). Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep.
- Asambleas Constituyentes de Mogotes, Micoahumado, La Argentina, Tarso y Departamentos de Nariño y Huila. 2005. Documento disponible en línea: <http://bit.ly/2hTHcDL>.
- Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos, s/f. Documento. Disponible en línea: <http://bit.ly/2hG57pq>.
- Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de Los Pastos. (sf). *Plan de Acción para la vida del pueblo de Los Pastos*. Pasto, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Atehortúa Cruz, A. 2006. *La "Revolución educativa": momentos y perspectivas*. Bogotá: Centro de Investigaciones CIUP - Universidad Pedagógica Nacional.
- Barreto, Miguel. 2009. El laboratorio de paz del Cauca y Nariño: ¿una salida indígena para la paz en Colombia? En Jorge A. Restrepo y David Aponte. *Guerra y violencias en Colombia : herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Bayer, O., Boron, A. y Gambina, J. 2010. *El terrorismo de Estado en Argentina. Apuntes sobre su historia y consecuencias*. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- Birdsall, N., De la Torre, A. y Valencia, F. 2010. The Washington Consensus. Assesing damage Brand", *Policy Research Working Paper* (WPS5316) (Washington: World Bank).
- Bloque Social Alternativo (BSA). 2000. Todos en minga por el Cauca. Floro Alberto Tunubalá Gobernador, Mimeo.
- Bocanegra, H. 2014. La flexibilización laboral: formas y reformas en la educación pública. Universidad Libre de Colombia. Recuperado de: <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2014/12/LA-FLEXIBILIZACI%C3%93N-LABORAL.pdf>. Revisado el 20 de agosto de 2016.
- Bogotá Cómo Vamos. 2003. Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos 2003. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-bogota-como-vamos-2003/>. Revisado el 30 de agosto de 2016.
- Bogotá Cómo Vamos. 2003. Encuesta anual de percepción ciudadana. Bogotá Cómo Vamos. Bogotá: Napoleón Franco & Cía. S.A.

- Bonilla, J. 2015. Izquierda y Poder Electoral en Bogotá: una Reconstrucción Histórico-Coyuntural (2004-2012). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10(1), pp.159,179.
- Perez, F. 2010. Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia. *Antípoda* N° 10 pp 51-84. Recuperado de https://antipoda.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=../data/Revista_No_10/04_Meridianos_02.pdf. Revisado el 16 de Agosto de 2016.
- Caballero, Henry. 2011. El Laboratorio de Paz II en el Macizo Colombiano Alto Patía. Versión de un participante. Documentos Cátedra de Sede Manuel Ancizar: “Laboratorios de Paz” (Sesión 6). Universidad Nacional de Colombia.
- Calderón Álvarez, L. F., & Velazquez Betancur, J. A. 2008. *¿Veinte años de democracia local en Colombia? Memorias del encuentro nacional*. Medellín: Fondo editorial ITM.
- Camargo, M. 2009. El crítico asunto de la equidad escolar: un estudio multicasos. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20130711114548/ArtMarinaCamargoAbello.pdf> revisado el 17 de Agosto de 2016.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. 2012. Seminario Privatización de la Educación en América Latina y Caribe. Recuperado de: http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/CLADE_Privatizacao_espanhol.pdf revisado el 20 de agosto de 2016.
- Cárdenas, C. 2015. El carrusel de la contratación: ¿culpa del Polo? *Portal Las2orillas*.
- Castañeda, H. 2005. Estrategias de desarrollo económico local –DEL– y participación comunitaria: El caso de desmarginalización en Bogotá. *Economía de desarrollo y desarrollo económico*, volumen 4 número 1. Recuperado de <http://www.fuac.edu.co/revista/IV/IV/seis.pdf>. Revisado el 30 de agosto de 2016.
- Castañeda, J., Mangabiera Unger, R, et al. 1998. “Después del neoliberalismo: un nuevo camino. El Consenso de Buenos Aires” en Korzeniewicz, Roberto y Smith, William 2000 *Los dos ejes de la tercera vía en América Latina*. Colombia Internacional (Bogotá: Universidad de Los Andes) No. 48.
- Caycedo Turriago, J. 2008. La unidad en un momento complejo. Reflexiones sobre el presente y futuro del PDA. En J. Estrada Álvarez, *Izquierda y socialismo en America Latina* (págs. 309-319). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo 2004. Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia - Alcaldía de Bogotá. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID20050201goevpr.pdf>. Revisado el 30 de agosto de 2016.
- CINEP. 2009. La Protesta Social 2002-2008: En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez. Centro de Investigación y Educación Popular. Recuperado de http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf_Informe_Especial_Cinep_-_Protesta_Social_2002-_2008.pdf. Revisado el 30 de agosto de 2016.
- Concejo de Santa Fe de Bogotá. 1998. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001. “Por la Bogotá que queremos”.
- Corporación Autónoma Regional de Nariño. 2002. *Plan de Gestión Ambiental Regional (2002–2012)*. Pasto: Corponariño.
- Corredor Martínez, C. 2009. *El problema de la Pobreza desde la perspectiva de Derechos. Implicaciones de política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Corredor Martínez, C. 2010. *La política social en el Plan de desarrollo (2004-2008): “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contral la pobreza y la exclusión”*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cortés, F. (s.f). Neoliberalismo, globalización y pobreza. Universidad de Antioquia. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/22/07-cort%E9s-rodas.pdf>. Revisado el 21 de agosto de 2016.
- Cuertas Montoya, G. 2011. La Bogotá Positiva le entrega una política pública incidente de participación a la ciudad. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC, Cundinamarca. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Chávez, D., Rodríguez, C., & Barrett, P. 2008. *La nueva izquierda en América Latina*. Madrid: Catarata.
- DANE. 2012. Atlas Colombia Estadístico. Tomo II social. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, Colombia. recuperado de http://sige.dane.gov.co/atlasestadistico/Pdf/Tomo_II_Social.pdf. Revisado el 29 de agosto de 2016.
- DANE. 2015. Boletín técnico. “Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015”. Departamento Nacional de Estadística. Bogotá: DANE.
- De Groote T, De Paepe P, Unger JP. 2007. “Colombia: prueba in vivo de la privatización del sector salud en países en desarrollo”. *Revista Nacional de Salud Pública*. 25(1):106-17.
- Delgado, Raúl. 2011. *Unidad regional por un Nariño mejor*. Gobernación de Nariño.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 1995. Formar ciudad. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa fe de Bogotá D.C. Recuperado de http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%201995_1998%20Formar%20Ciudad.pdf. Revisado el 27 de agosto de 2016.
- Departamento Administrativo de Planeación Nacional. 1995. Formar Ciudad. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santafe de Bogotá D.C. 1995-1998. Decreto N° 295.
- Departamento del Cauca. 2001. *Plan Alterno al Plan Colombia en el Departamento del Cauca*. Gobernación del Cauca.
- El Espectador*. 2013. En el contrato de la calle 26 se perdieron 100 millones de dólares: Miguel Nule.
- El Nuevo Siglo*. 2015 (9 septiembre).
- El Tiempo*. (1, Junio de 2000). Los desalojos. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-881989>.
- El Tiempo*. (17, Marzo de 1992). Jaime Castro contra la venta de la ETB. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-66752>.
- El Tiempo*. (2, Enero de 1998). Peñalosa: Ahora sí, del discurso a la ejecución. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-839720>.
- El Tiempo*. (22, Noviembre de 1994). Castro Propone Liquidar la Caja de Vivienda Popular. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-247538>.
- El Tiempo*. (27, Octubre de 1995). 15 años de estudio para ser alcalde. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-670200>.
- El Tiempo*. (3, Abril de 1994). Mockus barre en Bogotá. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-91601>.
- El Tiempo*. (6, Septiembre de 1998). Llego el color a Ciudad Bolívar. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-800694>.

- El Tiempo*. (9, Julio de 1994). No se le pueden pedir peras al olmo dice Juan Martín Caicedo Ferrer. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-169032>.
- El Tiempo*. (20 de Julio de 2004). Se abre debate por salud a su hogar. Se abre debate por salud a su hogar , pág. En línea.
- El Tiempo*. (27 de 10 de 2003). No nos deben tener miedo.
- Erazo, Eduardo. 2014. “Construcción de alternativas incluyentes en el suroccidente de Colombia”. *Revista Enfoques*. Vol. XII, N°20, pp . 101-114.
- Espinoza, J. 2011. “La construcción del partido Polo Democrático Alternativo en Colombia”. (Tesis de pregrado). Santiago de Cali, Colombia. Universidad del Valle.
- Estrada Álvarez, J. 2008. La cuestión social en América Latina: Entre el neoliberalismo social y el neosistencialismo de izquierda. En J. Estrada Álvarez, *Izquierda y socialismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fals Borda, O. 2001. *Kaziyadu: registro del reciente despertar territorial en Colombia*. Bogotá D.C.: Ediciones Desde abajo.
- Fallo de única instancia (Artículos 169A y 170 del CDU); Caso Gustavo Petro (Procuraduría General de la Nación, 9 de Diciembre de 2013).
- Fuentes, H. 2010. Desigualdad, segregación socioespacial y precios del suelo en la ciudad latinoamericana. El caso de Bogotá en los años noventa. *Revista UIS Humanidades*. Vol. 38, No. 1. Enero-junio de 2010, pp. 109-126. Recuperado de <http://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/viewFile/2228/2588>. Revisado el 28 de agosto de 2016.
- Gantiva Silva, J. 2008. El proceso de unidad y las perspectivas del PDA ¿Que izquierda construir? En J. Estrada Álvarez, *Izquierda y socialismo en América Latina* (págs. 321-338). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Garzón, O. 2010. Migración Forzada en la Zona Sur-Occidente: el Caso del Pueblo Indígena de “Los Pastos”. Trabajo presentado en X Congreso Nacional de sociología. Bogotá Colombia.
- Gilbert, A. 2008. Buen gobierno urbano ¿evidencia de una ciudad modelo? En A. Gilbert, & M. T. Garcés, Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza (págs. 22-65). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gilbert, A., & Garcés, M. T. 2008. *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gow, David y Jaramillo, Diego. 2013. *En minga por el Cauca: el gobierno del taita Floro Tunubalá (2001-2003)*. Bogotá: Universidad del Rosario / Universidad del Cauca.
- Gow, David. 2013. “En Minga por el Cauca’. Alternative government in Colombia, 2001-2003 en Goodale, M. & Postero, N. *Neoliberalism, Interrupted: Social Change and Contested Governance in contemporary Latin America*.
- Gow, David. 2008. *Couthing development: Indigenous modernity and the moral imagination*. London: Duke University Press.
- Hernández Buitrago, G. 2009. *Políticas implementadas para garantizar la seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá 2000-2009. Enmarcado en los objetivos de desarrollo del milenio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Huarte Pozas, L. 2008. *El sur en revolución. Una mirada a la Venezuela bolivariana*. Caracas: Txalaparta.
- Ipsos - Napoleón Franco. 2011. *Encuesta de Percepción Ciudadana Bogotá Cómo Vamos 2011*. Bogotá: Bogotá Cómo Vamos.

- Isaza Cardozo, G. 2014. *El derecho al agua y el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de acueducto en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de jurisprudencia.
- Jaramillo, M. 2006. Cambio Institucional y Protesta Social en Colombia, 1964-2000: Análisis de series de tiempo. *Colombia Internacional* 63, ene - jun 2006, 70 – 87. Recuperado de file:///Users/mac/Downloads/-data-Col_Int_No.63-03_Rev_63.pdf. Revisado el 31 de agosto de 2016.
- Jolly, Jean-Francois & Salazar, Carlos. 2002. De una traducción literal a un entendimiento integral en: Muller, Pierre, *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kaplan, M. 1969. *La formación del Estado nacional en América Latina*. Santiago: Editorial Universitaria
- Lansford, T. 2015. Colombia. En T. Lansford, *Political handbook of the world 2015*. New York: MTB Publishing.
- López, H. 2014. Sindicalismo y neoliberalismo. Un análisis de su avanzada en las empresas de servicios públicos de Bogotá desde 1990. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Llorente, M., & Rivas, A. 2005. Prevención del crimen y la violencia en zonas urbanas de América Latina. Estudio de caso La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana. Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina del Banco Mundial. Washington D.C.
- Martínez, Luisz. 2010. *Visiones con-partidas del territorio en un mundo dividido. El caso de la visión indígena y la del Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Melo s/f. Documento disponible en línea: <http://bit.ly/2hS3jrJ>.
- Miñana, C. 2010. Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991-2010. Recuperado de http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/44.pdf revisado el 16 de Agosto de 2016.
- Mirowski, P. 2013. *Nunca dejes que una crisis te gane la partida. ¿Cómo ha conseguido el neoliberalismo, responsable de la crisis, salir indemne de la misma?* Barcelona: Deusto.
- MOE. 2003. *Resultados Elecciones Alcaldías | 2003*. Bogotá: Misión Observatorio Electoral.
- Moreira, Carlos, Raus, Diego & Gómez Leyton, Juan Carlos. 2008. *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- Navarro Wolff, Antonio. 2007. Programa de gobierno: Adelante Nariño.
- Nieto, Jaime. 2013. *Resistencia civil no armada. La voz y la fuga de las comunidades urbanas*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.
- Novoa, E. 2009. *Trayectoria geopolíticas en Colombia*. Movimiento Cívico del Oriente Antioqueño, Movimiento Popular los Inconformes, Comité de Integración del Macizo Colombiano. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Ó Loingsigh, G. 2011. *Una mirada desde el sur. Huellas de lucha y resistencia*. Bogotá: Coordinador Nacional Agrario. CNA - Colombia.
- O'Donnell, G. 2010. Revisando la Democracia delegativa. Casa del Tiempo (31).
- O'Donnell, G. 1992. ¿Democracia delegativa?. En: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. *El Estado Burocrático-Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1972.
- Olin Wright, E. 2010. *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.

- Páez, P y Silva, J. 2010. *Las teorías de la regulación de los servicios públicos*. Administración & Desarrollo 38 (52): 39-56.
- Petro, G. 2015. Intervención de Gustavo Petro en la CLACSO. De la Bogotá Humana hay que pasar a la Colombia Humana: Gustavo Petro . Medellín, Antioquia, Colombia: Instituto Popular de Capacitación.
- Pizano, L. 2015. Ni Alicia en el país de las maravillas, ni Apocalypse Now. En L. Pizano, *¿Esta jodida Bogotá?* Bogotá: Semana libros.
- Pizzorno, A. 1975. Introducción al estudio de la participación política. En: A. Pizzorno, M. Kaplan y M. Castells. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea* (pp. 13-75). Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- Polo Democrático Alternativo. 2005. <http://www.polodemocratico.net/>. Obtenido de <http://tribunaroja.moir.org.co/POLO-DEMOCRATICO-ALTERNATIVO.html>
- Polo Democrático. 2005. Ideario de Unidad Polo Democrático Alternativo. Por una Colombia digna, democrática y soberana. Bogotá, Colombia: Polo Democrático Alternativo.
- Puello-Socarrás, G., & Puello-Socarrás, J. 2016. ¿La época de los “post”? Conflicto social-armado, acuerdos de paz y anocracia neoliberal en Colombia. *Nova et Vetera*, 24. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/novaetvetera/article/view/192>
- Puello-Socarrás, JF. 2014. “El Capitalismo del Buen Salvaje. Nuevo neoliberalismo e ‘inclusión social’”. *Periferias. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas). Año 23, No. 22 .
- Puello-Socarrás, JF. 2013. “Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013)” en: Ramírez, Hernán (org.), *O neoliberalismo sul-americano em chave transnacional: enraizamento, apogeu e crise* (São Leopoldo: Oikos–Unisinos).
- Puello-Socarrás, JF. 2011. “A brief history of antineoliberalism. South American Political Economy and Development Paradigms in the XXI Century”. *Ciência & Trópico Journal* (Recife: Fundação Joaquim Nabuco).
- Puello-Socarrás, José Francisco & Gunturiz, María Angélica. 2013. “¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada”. *Política y Cultura* (México: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco) No. 40. ISSN 0188-7742, pp. 29-54.
- Rappaport, Joane. 2007. Utopías interculturales (epílogo). *Cuadernos de Literatura*. Vol. 11, No. 22, pp. 123-135.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. 2007. Boletín informativo escrutinios: elecciones alcalde Octubre 28 de 2007, Bogotá D.C. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Rodríguez, A. 2006. *Un análisis a la revolución educativa*. Universidad Pedagógica Nacional .
- Sader, Emir. 2009. *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO.
- Secretaría de Educación de Bogotá. 2007. *Gestión Bogotá una gran escuela 2004-2007*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Educación. 2007. *Informe de gestión sector educación 2004-2007*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Educación. 2016. *Informe de seguimiento a Plan de Desarrollo Bogotá Humana*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Hacienda (sf). Aspectos generales del presupuesto. Planes de desarrollo. Recuperado de <http://www.shd.gov.co/shd/aspectos-generales-del-presupuesto>. Revisado el 29 de agosto de 2016.

- Secretaría Distrital de Hacienda. 2013. *Cifras del empleo en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2011. *Plan de desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”. Balance general diciembre de 2011*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2012. *Plan de desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2013. Índice de desigualdad en Bogotá, D.C. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2015. Balance de resultados del plan de desarrollo distrital 2012 - 2016 “bogotá humana” a 31 de diciembre de 2015. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C. 2015. Informe de Gestión Sectorial Bogotá Humana 2012-2016. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- SED. (2011). Balance de gestión sector educación. Bogotá: Secretaría Distrital de Educación.
- Silva Nigrinis, A. E. 2009. Capítulo 5. El discurso sobre derechos y pobreza: La administración de Luis Eduardo Garzón. En A. E. Silva Nigrinis, F. Perez Fernandez, F. Ruiz Peronard, & T. Martín Jiménez, Bogotá. *De la construcción al deterioro 1995-2007* (págs. 145-169). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Stiglitz, J. 1998. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, 1998.
- Stolowicz, Beatriz. 2016. El misterio del posneoliberalismo. Tomo II: La estrategia para América Latina. Volumen 2. Bogotá: ILSA.
- Superservicios. 2015. Evaluación integral de prestadores empresa de acueducto, alcantarillado y aseo de Bogotá S.A. E.S.P Bogotá: Superintendencia de servicios públicos domiciliarios.
- Theseus. 2009. Bogotá: hacia la realización plena del derecho a la educación en IDEP, Universidad-escuela y producción de conocimiento pedagógico (págs. 107-145). Bogotá: IDEP
- Valderrama, Mónica. 2004. *La política como un proceso de participación ciudadana: Estudio de caso Asamblea Departamental Constituyente por Nariño*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vega Cantor, R. 2016. Colombia, neoliberalismo armado. Esbozos: *Revista de Filosofía y Ayuda al Desarrollo* (13)
- Velasco, M. 2004. *Rebelión desde la Región*. Pasto: Gobernación de Nariño.
- Vélez, M. 2016. El sistema de salud en Colombia no es equitativo. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/entretenimiento/unchatcon/el-sistema-de-salud-colombiano-equitativo-marcela-vele-articulo-619354>.
- Villar, L. (s.f). La Ley 100: el fracaso estatal en la salud pública. Deslinde. Recuperado de: <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/36-14.pdf>. Revisado el 20 de agosto de 2016.
- Williamson, John. 2004a, “The Washington Consensus as policy prescription for development”, Lecture delivered at the World Bank, Series Practitioners of Development, January 13, 2004.
- Williamson, John. 2004b. “A short history of the Washington Consensus”, Conference From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona, Fundación CIDOB, septiembre 24/25.
- Williamson, John. 1998. “Revisión del Consenso de Washington”, en, Emmerij, L. y Nunez del Arco, J. (comps.), *El Desarrollo Económico y Social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

ESTE PROYECTO ES FINANCIADO POR:



Agenda Común
para Construir Paz
Contrato
DO-NSAP-
VO/2014/126-777



observatorio nacional de paz



PLANETA PAZ

Sociedad Social de Responsabilidad
por la Paz en Colombia

Agenda Común
Para la Paz
desde los Territorios