



## NUEVA SOCIEDAD | 231

### Colombia: ¿menos americana y más latina?

#### COYUNTURA

César Morales Oyarvide  
Pablo Ospina Peralta

#### APORTES

Lorena Soler

#### TEMA CENTRAL

Ricardo Bonilla González  
Javier Garay  
Socorro Ramírez  
Francisco Gutiérrez Sanín /  
Paula Zuluaga Borrero  
Alejo Vargas Velásquez  
Armando Silva

## **NUEVA SOCIEDAD**

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

*Directora:* Svenja Blanke

*Jefe de redacción:* José Natanson

*Equipo editorial:* Silvina Cucchi, Florencia Grieco

*Administración:* Natalia Surraco, María Eugenia Corriés

### **NUEVA SOCIEDAD N° 231**

*Diseño original de portada:* Horacio Wainhaus

*Arte y diagramación (portada e interior):* Fabiana Di Matteo

*Ilustraciones:* Ródez

*Fotografías:* Shutterstock

*Corrección:* Maximiliano Papandrea, Germán Conde

*Traducción al inglés de los sumarios:* Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,  
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran NUEVA SOCIEDAD son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

**NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552**

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

**<www.nuso.org>**

El portal NUEVA SOCIEDAD es una plataforma de reflexión sobre América Latina.  
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.



**NUEVA  
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

■ ÍNDICE

**COYUNTURA**

3749	<b>César Morales Oyarvide.</b> El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos	4
3750	<b>Pablo Ospina Peralta.</b> Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?	14

**APORTES**

3751	<b>Lorena Soler.</b> Paraguay: cuando la novedad no es el resultado. El proceso político que construyó a Fernando Lugo	28
------	---	----

**TEMA CENTRAL**

3752	<b>Ricardo Bonilla González.</b> Apertura y reprimarización de la economía colombiana. Un paraíso de corto plazo	46
3753	<b>Javier Garay.</b> La política de inserción internacional de Colombia	66
3754	<b>Socorro Ramírez.</b> El giro de la política exterior colombiana	79
3755	<b>Francisco Gutiérrez Sanín / Paula Zuluaga Borrero.</b> Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado	96
3756	<b>Alejo Vargas Velásquez.</b> El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos	115
3757	<b>Armando Silva.</b> Entradas y salidas para armar la Bogotá ciudadana	132

SUMMARIES

## ■ Segunda página

Es difícil negar que América Latina está en movimiento. Se trata de un proceso lleno de optimismos y contradicciones, de recuperación económica y marcada brecha social, de mayor apoyo a la democracia como forma de gobierno y democracias electorales con un alarmante nivel de clientelismo e informalidad, de aumento del protagonismo del Estado y ausencia de las estructuras estatales en extensos territorios. Colombia comparte en gran medida con sus vecinos regionales ese escenario paradójico, pese a que en los últimos diez años reforzó su alianza estratégica con Estados Unidos, avanzó en la militarización del país y aplicó rigurosamente políticas económicas neoliberales, en abierta confrontación con el giro hacia la izquierda experimentado en gran parte del subcontinente.

Después de ocho años de uribismo, NUEVA SOCIEDAD dedica el Tema Central de esta edición a analizar los factores políticos, económicos y sociales que debe afrontar el gobierno de Juan Manuel Santos en la definición de un nuevo patrón de inserción internacional de Colombia y en su aparente búsqueda de un acercamiento a América Latina. Uno de los aspectos más consolidados, aunque no por ello menos cuestionado, es la apertura y la reprimarización de la economía colombiana. Para Ricardo Bonilla González, el nuevo modelo de desarrollo económico altamente dependiente de las exportaciones mineras y de hidrocarburos es un paraíso de corto plazo. Pese al incremento de la inversión extranjera y de los excedentes financieros en ambos sectores, el artículo señala que la estrategia de concentración en el carbón y el petróleo no logró modificar el esquema de desigualdades sociales ni dar solución al desempleo, el principal problema macroeconómico del país. En ese sentido, la mayor apertura de la economía colombiana estaría lejos de generar un proceso de crecimiento estable y sostenible. Francisco Gutiérrez Sanín y Paula Zuluaga Borrero completan el cuadro al resaltar los retos que ese modelo impone al sistema político y el Estado. Según ambos autores, el proceso de conversión de Colombia en un país minero y cocalero ha tenido efectos profundos que van más allá de la estructura productiva. La creación de mecanismos institucionales para la distribución y la regulación de las regalías mineras en el contexto de la modernización neoliberal del Estado en los años 90 saturó a las débiles burocracias de las regiones mineras del país y generó un sistema de incentivos para la captura de rentas por parte de grupos paramilitares y guerrilleros.

En gran medida coincide Javier Garay, quien recuerda que Colombia enfrenta grandes desafíos en su política de inserción económica en el sistema internacional: entre otras cosas, debe buscar una mayor diversificación regional y sectorial, de modo de evitar la concentración en unos pocos países y productos, especialmente primarios. Además, debe alentar la inversión en bienes con alto valor agregado, para que el

dinamismo exportador beneficie a toda la sociedad y no solo a algunos sectores privilegiados. Para ello, señala, es necesario avanzar en un consenso nacional en torno de la política de inserción internacional del país. Por lo pronto, el nuevo gobierno ya le imprimió un giro a la política exterior. Socorro Ramírez explica cómo, desde su asunción, Santos ha encarado un intento por reinsertar el país en Sudamérica, para lo cual se ha dado a la tarea de recomponer las relaciones con países como Venezuela y Ecuador. En cuanto a EEUU, que sigue siendo el aliado de mayor peso, el gobierno colombiano busca una relación más diversificada, al tiempo que explora vínculos más profundos con socios naturales como Chile y Perú. La apertura a la región y al mundo es auspiciosa. Para poder llevarla a cabo, Colombia debe avanzar en respuestas a los problemas internos que enfrenta, sin las cuales las buenas intenciones podrían quedar en la nada.

Es precisamente en el sistema político colombiano, caracterizado históricamente por la coexistencia de elementos tradicionales y modernos, donde Alejo Vargas Velásquez enfoca su análisis sobre la transición entre el fin del periodo uribista y el nuevo gobierno de Santos. Además de la violencia como una constante en la historia política colombiana, el artículo analiza la particular coyuntura política que atraviesa el país y las perspectivas que, hasta ahora, son más positivas que negativas. También es alentador el resurgimiento urbano y cultural de la capital de Colombia. El artículo de Armando Silva indaga las esperanzas y frustraciones de la Bogotá ciudadana, sus miedos y sus perspectivas de futuro, a través de un prisma que combina innovaciones en infraestructura urbana, nuevas modas musicales y hasta antiguos olores. En ese proceso, Bogotá se ha colombianizado: ha dejado de ser la ciudad encerrada en supuestos «auténticos» para dar paso a las múltiples culturas, estilos, etnias, culinarias, sonos, mezclas cromáticas y creencias que la habitan y que, a su vez, representan la vasta y compleja polifonía nacional.

Llego a la dirección de NUEVA SOCIEDAD para continuar nuestro objetivo principal: ofrecer una plataforma que estimule el debate plural sobre los retos de la democracia política, económica y social en América Latina. Después de una década de gobiernos progresistas, y tomando en cuenta el escenario paradójico mencionado, debemos preguntarnos si la(s) izquierda(s) han logrado atender en la práctica las demandas sociales más graves y si han podido mejorar la calidad de la democracia. La interdependencia de los procesos globales y regionales también nos exige ofrecer al lector una vinculación cada vez mayor entre los debates en la región y las reflexiones sobre el futuro de la democracia social en Europa y en otras regiones del mundo.

Al asumir la dirección de la revista, no quiero dejar pasar la oportunidad de despedir a Joachim Knoop, quien estuvo al frente de NUEVA SOCIEDAD desde 2005. Joachim se destacó por su identificación con el proyecto, su apertura al pensamiento progresista en América Latina y su alto nivel de abstracción. Vamos a extrañar su creatividad e imaginación y su capacidad de pensar contra la corriente.

# El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos

CÉSAR MORALES OYARVIDE

Se cumplen cuatro años de la «guerra frontal contra el narcotráfico» lanzada por el gobierno de Felipe Calderón. El artículo analiza sus efectos: aumento del consumo, más violencia y una mayor penetración del crimen en las instituciones estatales, además de violaciones a los derechos humanos y el nacimiento de un nuevo paramilitarismo. El fracaso de la estrategia punitiva es claro, y detrás de él se esconde la crónica debilidad del Estado mexicano. Por ello es necesario lanzar un plan integral enfocado en la reducción de daños, que no se limite al costado policial y contemple la prevención y los aspectos sociales del problema.

## ■ Un aniversario y dos hechos para abrir el debate

En diciembre de 2010 se cumplieron cuatro años del inicio de la particular estrategia de lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico del actual gobierno mexicano. Un hecho inédito en México ya que, si bien ni el narcotráfico ni la lucha de los gobiernos mexicanos para erradicarlo o

contenerlo son nuevos, ningún presidente había apostado a un ataque frontal (centrado en medios policíacos y militares) en todo el territorio, durante todo el tiempo, como lo hizo Felipe Calderón.

Dos meses antes, en octubre, el pequeño municipio fronterizo de Praxedis G. Guerrero ocupó un espacio estelar en los medios de comunicación por un

---

**César Morales Oyarvide:** licenciado en Ciencia Política, estudiante de doctorado en el programa sobre América Latina contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: <morales.oyarvide@gmail.com>.

**Palabras claves:** narcotráfico, guerra, Estado, México.

hecho poco habitual: el nombramiento de una joven de 20 años, estudiante de Criminología, llamada Marisol Valles, como jefa de Policía. Lo interesante es que la joven estableció que el eje de su labor contra la inseguridad y el delito sería la prevención: el «rescate social», la recuperación de espacios públicos, la impartición de valores y el contacto directo con los ciudadanos<sup>1</sup>. Poco después, al otro lado de la frontera, en California, se votaba la Propuesta 19, cuyo objetivo era legalizar el cultivo, la venta y el consumo de marihuana; es decir, un paso más allá de la comercialización de esta droga para usos «medicinales», un negocio multimillonario que ha hecho que se lleguen a reducir las penas a los consumidores casi al nivel de las multas de tránsito<sup>2</sup>.

En otras palabras, en las semanas anteriores al aniversario del lanzamiento de la política de seguridad del gobierno federal, ocupan primeras planas noticias que ilustran estrategias alternativas para afrontar el problema del narco: la prevención y la despenalización o legalización. Y no debe extrañar, pues el debate sobre este tema es urgente.

A cuatro años de iniciada, es difícil defender la estrategia del gobierno, que entiende al «narco» más como un problema de seguridad que hay que atajar por medios eminentemente policíacos y militares que como un tema de salud pública. No solo porque la información disponible demuestra que

los argumentos que en su momento se manejaron como justificaciones de esta estrategia son cuestionables, sino porque las medidas adoptadas, además de no haber cumplido los objetivos señalados, han generado una serie de consecuencias funestas y unos costos materiales y humanos que difícilmente se compensan con sus triunfos. Se trata, como se titula un reciente libro sobre el tema, de una «guerra fallida»<sup>3</sup>. Este artículo intenta desmontar las justificaciones de esta guerra, analizar sus consecuencias negativas y proponer la idea de la debilidad del Estado mexicano (en particular de lo que Michael Mann llama «poder infraestructural») como el nexos explicativo entre la estrategia centrada en el uso de la fuerza, sus previsible consecuencias negativas y su necesario término y cambio.

### ■ Cuestionando las justificaciones de la guerra

**El consumo.** La primera justificación del gobierno para declarar la «guerra contra el narco» fue la advertencia de que México ya no era solo un país de tránsito sino que se había convertido en un país consumidor de drogas, en

---

1. C. Morales Oyarvide: «Marisol Valles, la más valiente del país» en *Nueva Tribuna*, 22/10/2010.

2. Sergio Aguayo: «Tienda por tienda» en *Reforma*, 27/10/2010.

3. Rubén Aguilar y Jorge Castañeda: *El narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, DF, 2009.

donde el narcomenudeo afectaba a niños y jóvenes de manera creciente y alarmante. La consigna de comunicación oficial fue: «Que la droga no llegue a tus hijos». Sin embargo, a partir de las estadísticas del propio gobierno<sup>4</sup>, la conclusión a la que se llega es que el consumo de drogas sigue siendo mínimo en relación con la población, con unas tasas de prevalencia e incidencia muy bajas, en términos comparativos tanto mundiales como regionales. Ha habido en los últimos diez años un crecimiento del consumo (en adultos, no en niños ni adolescentes), pero este ha sido pequeño y a partir de una base absoluta insignificante. Se trata en realidad de un crecimiento correlativo al crecimiento de la población, pero que muy difícilmente justifique medidas tan drásticas como las adoptadas. De hecho, la idea de que México se transformó de pronto en un país de consumo resulta contraintuitiva desde la propia lógica de los traficantes: la diferencia de ganancia entre vender la droga en México y hacerlo en Estados Unidos es tan inmensa y la demanda nacional mexicana tan pequeña que, por más trabas que existan para introducir la droga en EEUU, este siempre será un negocio mil veces mejor.

**La violencia.** La segunda justificación fue que el aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico y el sentimiento de inseguridad que esta causaba en la población habían alcanzado

ya niveles intolerables. Esta justificación también resulta cuestionable. En primer lugar, el aumento de la violencia anterior a 2006 es falso. Como demuestra Fernando Escalante en un ya célebre ensayo<sup>5</sup>, la tendencia (antes de la «guerra») de la violencia (en especial del homicidio) en México era el descenso. Tomando en cuenta el aumento de población, se calcula que los homicidios han caído en una proporción de 20% en la década anterior a 2007. Es decir, una tendencia claramente decreciente en términos nacionales, en la que las tasas mexicanas son, otra vez, relativamente bajas en términos regionales. Una vez más, los números del gobierno refutan la idea que justificó su guerra.

En segundo lugar, aunque la inseguridad sentida por la población era real, lo que ocurrió fue que el gobierno la interpretó de forma equivocada y definió mal sus causas: la espectacularidad de ciertas escenas violentas y su repetición en los medios de comunicación durante 2006 crearon la ficción de que la inseguridad padecida por la población general estaba imbricada principalmente con el narcotráfico, cuando esto no era así. La inseguridad era causada esencialmente por el auge de delitos menores, de

4. Secretaría de Salud y Consejo Nacional contra las Adicciones (1988-2008): «Encuesta Nacional de Adicciones».

5. «Homicidios 1990-2007» en *Nexos* N° 381, 9/2009.

carácter económico, cuyos principales exponentes eran el robo, el asalto y el secuestro; no por las ejecuciones entre traficantes.

En tercer lugar, si el sustento de la guerra consistía en abatir la inseguridad y la violencia (supuestamente procedentes del crimen organizado), los resultados son indefendibles, ya que la violencia procedente del narco y provocada por la propia estrategia de guerra no ha hecho más que aumentar. Hay una suma mayor de ejecuciones (una por hora en 2009<sup>6</sup>) y más temor en la población que nunca, debido al clima de enfrentamiento permanente.

**La suplantación y la penetración.** La tercera gran justificación de la estrategia fue la idea de que los traficantes estaban disputando el control territorial al Estado en numerosas partes del país, amenazando con suplantarlos y habiendo penetrado en la estructura institucional en un nivel nunca visto.

El miedo a que las organizaciones traficantes confronten, derroten y sustituyan al Estado apropiándose de territorios no es nuevo. Pero afirmar esto en el caso de México evidencia una falta total de conocimiento no ya del narcotráfico, sino de la forma en que funciona el país. Si hay un consenso entre los expertos académicos en materia de narcotráfico (como Jorge Chabat o Luis Astorga), es que los traficantes nunca han

buscado competir con el Estado ni suplantarlos. Los traficantes mexicanos siempre han formado parte del aparato del régimen (gran máquina de integración), pero desde posiciones de subordinación, marginadas del poder político, siguiendo las reglas del juego impuestas por este. Si bien han contribuido a la pérdida de la fortaleza institucional, distan de ser los grandes causantes de ella: siguen siendo organizaciones locales o regionales cuyo objetivo no es la suplantación del poder político sino la compra de protección o la búsqueda de acuerdos con las corporaciones policiales para emplearlas contra la competencia o como mercenarios<sup>7</sup>.

En los últimos años ha ocurrido que, con la crisis del régimen posrevolucionario y la pérdida de muchos de sus acuerdos informales, tanto las organizaciones traficantes como los cuerpos policiales han ganado autonomía. Se ha perdido la facultad del régimen de actuar como árbitro en el narcotráfico, pero esto difícilmente cambiará la lógica del narco en relación con el Estado: no le interesa suplantarlos sino medrar de forma subterránea, silenciosa y parasitaria, a la sombra del Estado, por medio del vínculo de la corrupción<sup>8</sup>. La

6. «Un ejecutado cada hora durante 2009» en *Milenio Diario*, 2/1/2010.

7. L. Astorga: *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets, México, DF, 2007.

8. J. Chabat: «Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción» en *Letras Libres*, 9/2005.

estabilidad es buena para el negocio. La confrontación duradera, no.

Sobre el segundo punto, aunque es innegable la penetración del narcotráfico en las esferas públicas, sostener que se trata de una novedad o que se encuentra en cotas nunca vistas es una falacia: hablamos de México, no de Noruega. La complicidad del narco con las autoridades (especialmente a nivel local) no surgió ayer, sino hace una eternidad; y nada hace pensar que hoy sea mayor que antes<sup>9</sup>. Parece que esta justificación quedó olvidada ya que, con la excepción de Gregorio Sánchez<sup>10</sup>, candidato a gobernador del estado de Quintana Roo, arrestado en mayo de 2010 por presuntos vínculos con narcotraficantes, no se ha detenido a ningún «narcopolítico».

En suma, ante la dificultad de sostener cualquiera de los argumentos que el gobierno utilizó como justificaciones para explicar y defender su decisión, gana fuerza la idea de que la declaración de guerra fue eminentemente política: lanzar una acción espectacular en lo que se cree era el principal problema del país y lograr una nueva legitimación.

### ■ Las consecuencias de la guerra

La implementación de una estrategia no se da en el vacío ni es inocua. El despliegue de la lucha contra el narcotráfico centrada en el aspecto

militar-policial (con miras a causar bajas en las organizaciones, decomisar armas y drogas y capturar a sus líderes), que relega el aspecto económico-patrimonial, las estrategias anticorrupción y la labor de prevención, ha tenido una serie de consecuencias funestas en términos sociales. Ello ha agravado el problema del narco y la violencia.

***El desequilibrio entre poder civil y militar.*** La primera consecuencia es que, al hacer de la intervención de las Fuerzas Armadas la regla en la lucha contra el narcotráfico, se crea un desequilibrio entre el poder civil y el militar. El empleo del Ejército como consecuencia de la ineficiencia o corrupción de las autoridades policiales es un mal remedio, pues obstaculiza la evolución normal de las estructuras civiles del Estado y dota de un poder a los militares que puede debilitar el proceso democrático<sup>11</sup>. Resulta además paradójico que precisamente en los años de la «democratización» del país, mientras más democracia formal existe, más poder ganan los militares, que cada vez controlan más espacios en las instituciones de seguridad y procuración

9. Se argumenta que la época con mayor penetración fueron los años 80, cuando ocurre el asesinato del agente de la Agencia Antidrogas de EEUU (DEA) «Kiki» Camarena, en México, con presunta implicación de funcionarios públicos.

10. «Greg Sánchez, detenido en Q. Roo» en *El Universal*, 25/5/2010.

11. L. Astorga: ob. cit.

de justicia. Desde hace ya tiempo, la autoridad civil ha venido actuando supeditada a la militar. Y esto sin fecha de término.

**Problemas de ejecución y coordinación.** La siguiente consecuencia negativa de la guerra y el uso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico son los problemas de ejecución: los militares no actúan con una lógica adecuada para el combate a la delincuencia y el trabajo policial en sus operativos. Entrenados para allanar y matar, no siempre entregan a los criminales a la autoridad competente, convirtiendo esta «mano dura» contra los traficantes en un asunto de castigo y venganza expedita, sin participación del aparato judicial, prácticamente en algo «extralegal». Y existen además problemas de coordinación, relacionados con el desarrollo de rivalidades entre policías y militares, que en algunos casos han llegado hasta enfrentamientos abiertos<sup>12</sup>.

**Violaciones a los derechos humanos.** A pesar de que diversas encuestas revelan que la población considera a las Fuerzas Armadas una de las instituciones más confiables (muy por encima de la Policía), la estrategia militarizada de lucha contra las drogas ha redundado en una constante violación a los derechos humanos por parte del Ejército. Esta institución, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encuentra

entre las tres que más violan los derechos humanos en México, una denuncia a la que se suman ONG como Amnistía Internacional y Human Rights Watch<sup>13</sup>. Además, se sigue dejando a los tribunales de la propia institución militar la vigilancia interna, con las consecuencias previsibles en materia de impunidad.

**El germen del paramilitarismo.** Como se sabe, la corrupción de los cuerpos policiales mexicanos justificó en parte la participación del Ejército en la lucha antidrogas, pues se lo consideraba una institución menos proclive a la corrupción y penetración por parte del narco gracias a sus controles internos. Esta idea ha demostrado ser falsa en la figura de «Los Zetas»: un grupo de pistoleros mitificado al grado de hacerlos parecer una organización ubicua e invencible, y que son la materialización más reciente del miedo y la violencia en el país. Este grupo está conformado por desertores de una fuerza militar de elite llamada Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (Gafes); es decir, por elementos de las supuestamente incorruptibles Fuerzas Armadas, que pasaron a trabajar para la organización de Osiel Cárdenas y que ahora operan como un cartel

12. Wil Pansters y Héctor Castillo: «Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización» en *Foro Internacional* vol. XLVII N° 3 (189), 7-9/2007.

13. Pablo Ordaz: «La guerra al narco multiplica las denuncias contra el Ejército mexicano» en *El País*, 23/5/2009.

más. La «guerra» contra el narcotráfico tuvo así otro resultado adverso: sin quererlo, ha dotado de más capacidad de fuego a los traficantes y ha plantado el germen del paramilitarismo al incluir a ex-militares de elite entre sus sicarios. El problema no es solo que se ha llegado a una situación en la que el Estado financia el entrenamiento de futuros delincuentes, sino que, a pesar de que entre las fuerzas de elite militares sigue habiendo miles de deserciones, no existe un programa de seguimiento de quienes las abandonan.

**Reestructuración de los carteles: la guerra favorece a los audaces.** La estrategia de ir tras las cabezas de los carteles partía del supuesto de que sin ellas el cuerpo dejaría de funcionar. No fue así. Y los otrora sicarios han comenzado a tomar el control. No solo porque, como afirmó uno de los líderes históricos del cartel de Sinaloa, Ismael «El Mayo» Zambada: «en cuanto a los capos, encerrados, muertos, o extraditados, sus reemplazos ya andan por ahí»<sup>14</sup>, sino porque la estrategia de militarización y choque frontal, al hacer más riesgoso el negocio, hace que el propio mercado desplace del escenario a los menos dispuestos a enfrentar tales operativos. Quedan los más temerarios, los amantes del riesgo y los más violentos, como argumenta el sociólogo Froylán Enciso<sup>15</sup>.

**El aumento de la violencia.** Otra implicación negativa es simplemente

que el uso de una estrategia agresiva acarrea más violencia. Como apuntó hace poco Eduardo Guerrero Gutiérrez en un ensayo<sup>16</sup>: bajo un gobierno débil, una política de intervención antidroga agresiva tiende a exacerbar y multiplicar la violencia. Esto es así por la capacidad de retaliación que tienen las organizaciones y porque esta política propicia conflictos entre e intra carteles. Si bien el grueso de la violencia la protagonizan las organizaciones traficantes, también la acción del gobierno desempeña un papel importante: las reglas del juego las establece su acción o inacción, y lo que ha hecho el gobierno es una acción provocadora que ha puesto en marcha medidas que han incitado a la violencia. Lo problemático es que el gobierno está entrando en el juego de los traficantes: la detención de capos y los decomisos se han hecho en buena medida por información provista por carteles rivales cuyo objetivo es iniciar una ofensiva justo en el momento en que comienza el conflicto intracartel propiciado por el arresto, muerte o decomiso. El gobierno, en su afán de erradicación por medio de la confrontación, ha actuado como detonador o coadyuvante de las espirales de violencia. En buena medida,

14. Julio Scherer G.: «Proceso en la guarida del Mayo Zambada» en *Proceso*, 3/4/2010.

15. En Diego E. Osorno: «El paraíso de los narcos» en *Milenio Semanal*, 24/8/2009.

16. «Las tres guerras. Violencia y narcotráfico en México» en *Nexos* N° 381, 9/2009.

por el deficiente trabajo de los servicios de inteligencia.

**Lo espurio de los triunfos.** Siguiendo el punto anterior, vemos que los triunfos anunciados por el gobierno en la guerra son propios solo en parte, y obedecen también a las estrategias de lucha de los carteles entre sí, debido a la falta de labor de inteligencia e investigación de calidad. Aunque según los índices oficiales ha habido avances en la lucha contra el narcotráfico, los «éxitos» del gobierno no representan una prueba real de que la situación haya mejorado, ya que hay más decomisos y capturas por la simple razón de que hay más producción, más diversificación del mercado y más cantidad de gente en el negocio<sup>17</sup>.

### ■ Una explicación: la debilidad del Estado

La falta de fortaleza estatal tiene mucho que ver en la explicación de la actual violencia. El hecho de que por décadas el régimen de «autoritarismo inclusivo» se mantuviera estable puede parecer en principio una buena señal de la fortaleza de nuestra maquinaria estatal. Pero nuestro Estado nunca ha sido fuerte. Una forma de comprenderlo es pensar, con Michael Mann, en las diferencias entre «poder despótico» y «poder estructural»<sup>18</sup>. Para Mann, el Estado es una cristalización del poder colectivo ejercido en dos dimensiones: la

primera, el poder despótico, que se refiere a las acciones que las elites estatales pueden emprender sin negociaciones rutinarias con la sociedad civil; la segunda, el poder infraestructural, que se refiere a la capacidad institucional de un Estado para penetrar su territorio e implementar decisiones. Es decir un poder «filtrado», que permite coordinar la vida social a través de la infraestructura estatal: gravar riquezas, dar servicios, abarcar efectivamente la totalidad del territorio, etc. Es en esta dimensión del poder donde nuestro Estado nunca ha sido fuerte.

En ese sentido, el Estado mexicano es y ha sido débil fiscalmente. Ha permanecido casi siempre cerca de la bancarrota, debido a su mínima capacidad recaudatoria, y se ha mantenido a flote gracias al petróleo y las remesas de los migrantes. Esto ha redundado en su incapacidad para cumplir con sus obligaciones y la mala calidad de los servicios públicos.

Más gráficamente, esta falta de poder infraestructural se muestra en dos puntos que demuestran de forma clara la relación entre la debilidad de nuestro Estado y la violencia actual: en primer lugar, en la falta de vías de comunicación y de servi-

17. L. Astorga: ob. cit.

18. M. Mann: *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

cios sociales en varias regiones específicas del país. Curiosamente, esto sucede en dos de las más violentas zonas productoras y de tráfico. Basta releer otro ensayo de Escalante<sup>19</sup> para concluir que la violencia relacionada con la droga en la zona de la Sierra Madre Occidental (Durango, Sinaloa, Chihuahua) y la Cuenca del Balsas (Michoacán) tiene mucho que ver con la falta de presencia del Estado en la forma de vías de comunicación. Esto se traduce en el aislamiento de esas regiones (lo que las hace aún más propicias para el negocio de la droga). Y para que caigamos en la cuenta de que parte de la añeja violencia existente en la frontera no solo existe por el hecho de que se trata de una zona de contrabando per se, sino porque las urbes fronterizas han crecido en población (entre 70% y 100%, comparado con el 30% nacional durante el periodo que va de 1990 a 2007) mucho más de lo que ha crecido la capacidad estatal para dotarlas de los servicios sociales más básicos.

Finalmente, hay que pensar que nuestro Estado es y ha sido débil institucionalmente, incapaz de imponer la ley a sus propios funcionarios. La antigua práctica del negocio privado por medio de instituciones públicas es un ejemplo. También la corrupción, y las relaciones de la clase política con el narco. Negar esta relación es desconocer una buena parte de la historia mexicana. Piénsese en Esteban

Cantú y Abelardo Rodríguez. En Miguel Alemán, Gonzalo N. Santos o Mario Villanueva. O en la protección política de M.A. Félix Gallardo o Juan García Ábrego. Finalmente, implica ignorar cómo nace y ha funcionado el ancestral negocio en nuestro país: como ha explicado en varias ocasiones Astorga, el narcotráfico es desde sus inicios parte del régimen posrevolucionario, nace supeditado al poder político (en la figura de los gobernadores) y se desarrolla por medio de instituciones y mediaciones estructurales que sirvieron de vínculo entre el narco y el poder político (como la Dirección Federal de Seguridad y la Policía Judicial).

### ■ Reflexiones finales

La debilidad del Estado mexicano no debe asumirse como un argumento catastrofista. Antes bien, este diagnóstico debe servir para repensar una estrategia destinada al fracaso. El fracaso de la guerra contra el narcotráfico parece claro. Y a nadie debería sorprender: ¿por qué los militares mexicanos iban a triunfar en una batalla que llevan perdiendo los de EEUU por casi un siglo? El problema, y de ahí la pertinencia de la crítica a la estrategia del gobierno, es que el plan se ha centrado en lo militar y en lo policial.

---

19. «Territorios violentos» en *Nexos* N° 384, 12/2009.

Hay que asumir, tal como está ocurriendo en EEUU, que el problema del narcotráfico es un problema social y de salud pública, que el consumo de drogas ha sido y seguirá siendo una constante en la sociedad y que hay que aprender a vivir con él. Y darse cuenta de que las estrategias punitivas, además de estar destinadas al fracaso, traen consigo costos muy onerosos, materiales y humanos.

Un enfoque más sensato debería buscar la contención y reducción de la violencia: minimizar los «daños colaterales» del narcotráfico hacia la sociedad y las personas. Para ello se necesita un plan que contemple prevención, educación, cultura de la

legalidad, empleo, cultivos alternativos, la formación de una Policía eficaz y confiable y una cierta despenalización. Hacia ese camino avanza la estrategia de EEUU, pero no la del gobierno mexicano, que sigue pensando el problema en términos de seguridad, dispuesto a poner los muertos en una guerra que nació perdida.

No existen alternativas perfectas ni infalibles, como advierten Aguilar y Castañeda<sup>20</sup>, pero cualquiera de ellas será mejor que poner los recursos al servicio de una causa perdida, con razones, medios y fines equivocados. ☐

---

20. Ob. cit.

REVISTA MEXICANA DE  
**POLÍTICA  
EXTERIOR**

Octubre de 2010

México, D.F.

Nº 90

**ARTÍCULOS:** Cassio Luiselli Fernández, Brasil y México: el acercamiento necesario. Fermín Romero Vázquez, Hacia la formulación de una política espacial en México. Alexandra Délano, ¿Integración de migrantes vs. vínculos transnacionales? El papel del Estado emisor. Entrevista a Rogelio Granguillhome Morfin.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc. México DF, CP 06080. Tel.: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, (55) 36 86 51 63 y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico: <imrinfo@sre.gob.mx>. Página web: <www.sre.gob.mx/imr/>.

## Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?

PABLO OSPINA PERALTA

La asonada del 30 de septiembre en Ecuador, con la Policía sublevada y el presidente retenido durante horas, abrió un interesante debate: ¿se trató de un simple motín policial gatillado por cuestiones salariales, desorganizado y sin conducción? ¿O fue un golpe de Estado orientado a deponer a Rafael Correa y neutralizar el proceso de «revolución ciudadana»? El artículo analiza en detalle los acontecimientos, el rol de los diferentes actores y sus intereses, y plantea algunos temas de fondo que ayudan a entender mejor la situación, como el malestar de la Policía, el estilo de gestión de Correa y la desconexión entre el Ejecutivo y buena parte de las organizaciones sociales.

A penas terminada la asonada del 30 de septiembre de 2010, en medio de una batalla campal entre policías y militares en las calles de Quito en la que murieron dos militares, dos policías y un joven estudiante universitario, empezó la batalla por la interpretación de lo ocurrido.

En los días siguientes, Rafael Correa expuso con claridad meridiana la tesis oficial: el problema salarial que

públicamente adujeron los policías amotinados para justificar su insubordinación fue una vulgar excusa. Hubo en realidad un calculado y premeditado intento de golpe de Estado urdido por conspiradores ligados al Partido Sociedad Patriótica del ex-presidente Lucio Gutiérrez, que, al fallar en el designio de sublevar a las Fuerzas Armadas, optó por el «plan B», matar al Presidente de la República<sup>1</sup>.

---

**Pablo Ospina Peralta:** docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

**Palabras claves:** política, Policía, golpe, motín, Ecuador.

**Nota:** Una primera versión de este trabajo se publicó como «Intento de golpe o motín policial. Informe de coyuntura», Comité Ecuménico de Proyectos, Quito, 7 de octubre de 2010.

1. V., por ejemplo, «La burguesía se aprovechó de la desinformación para desestabilizar a su Gobierno», entrevista a Rafael Correa en Telesur, 10/10/2010.

En cuanto al rol protagónico de la Policía [en lugar del Ejército] en el intento de golpe, no sería fortuito (...). La ausencia de policías en las calles generalizaría el «caos» (en Guayaquil, por ejemplo, hubo robos y saqueos, expeditamente cubiertos por los medios, lo cual proporcionaría un pretexto justificado para el golpe). De hecho, los titulares de la prensa del 1 de octubre, enfatizaban en el «caos» vivido (...).<sup>2</sup>

El descontento por los cambios en el régimen de remuneraciones de la Policía no podía ser la causa del alzamiento porque la Ley de Servicio Público, aunque eliminaba las bonificaciones por condecoraciones y ascensos, aumentaba los salarios totales al incluir el pago por horas extras. Sobre todo, recalcaba el presidente, el apoyo gubernamental a la institución habría sido inmenso: sensible aumento de los salarios entre 2007 y 2010, mejora en el equipo operativo, inversiones en infraestructura física. Por eso, dados sus titánicos esfuerzos públicos pronto olvidados, se sintió hondamente traicionado<sup>3</sup>.

La tesis del motín, por el contrario, afirma que no hubo intento de golpe. Jamás se hizo ninguna proclama golpista y prácticamente todos los altos oficiales policiales buscaron el apaciguamiento; jamás hubo un mando unificado ni voceros y no se evidenció planificación alguna en las acciones del día:

Empecemos entonces recordando que un golpe de Estado (...) requiere de ciertas

condiciones. Lo fundamental, sin duda, es que alguien declare derrocado al gobierno vigente y anuncie quién asume la dirección del país en su reemplazo. En lo ocurrido el 30 de septiembre en Ecuador, esto no sucedió en ningún momento (...). Los policías insubordinados ni siquiera presentaron un representante o liderazgo unificado (...). La falta de unidad en la acción es otro hecho evidente (...). ¿Será que las fuerzas de seguridad involucradas olvidaron que un golpe de Estado se planifica? ¿Será que no nombraron a los responsables de tareas básicas como la vocería? ¿O será simplemente que no hubo golpe de Estado y que lo que sí hubo fue un levantamiento policial?<sup>4</sup>

El secuestro o retención del Presidente de la República, el peligro que corrió su vida y la violencia de los sucesos ligados al rescate en la noche del jueves se explican, según esta interpretación, por el caldeamiento de los ánimos conforme se fueron encadenando acontecimientos improvisados provocados por la furia del momento. El aspecto decisivo de ese

2. Rafael Quintero López y Erika Sylva Charvet: «Ecuador: la alianza de la derecha y el corporativismo en el 'putch' del 30 de septiembre del 2010», Quito, 17 de octubre de 2010, p. 12.

3. Entrevista concedida a la televisión pública, Ecuador tv, por Xavier Lasso, 1/10/2010. Según informaciones del Ministerio de Relaciones Laborales, el salario mínimo de un soldado raso de la Policía pasó de us\$ 297 en 2006 a us\$ 797 en 2010.

4. Edgar Isch: «Algunas ideas sobre el golpe que nunca fue» en *Opción* año 9 N° 201, 1-15/10/2010, p. 6. El quincenario *Opción* es muy cercano al Movimiento Popular Democrático, partido de izquierda que apoyó las demandas salariales de la Policía.

desencadenamiento de violencia y del plagio que puso en riesgo la estabilidad institucional del país habría sido la imprudente actuación del presidente en las primeras horas de la mañana, cuando acudió personalmente al Regimiento Quito N<sup>o</sup> 1 con el fin de resolver el problema. Allí terminó perdiendo la compostura y desafiando abiertamente a los sublevados en actitud de agitador: «Señores, si quieren matar al Presidente, aquí está: mátenme. Si les da la gana, mátenme, si tienen valor, en vez de estar en la muchedumbre, cobardemente escondidos»<sup>5</sup>. Esta intervención agitó los ánimos y desencadenó la secuencia de acontecimientos que llevó a convertir el motín gremial en un secuestro que pudo costarle la vida<sup>6</sup>.

### ■ Tesis alternativa

¿Qué pensar de estas interpretaciones contradictorias? La información es, por supuesto, fragmentaria, secreta, impermeable al escrutinio detallado. Ofrecemos aquí una especulación verosímil y provisional, basada en la información fragmentaria disponible.

El primer hecho a tomar en cuenta es que en las primeras horas de la mañana la huelga policial no fue un hecho aislado en un batallón determinado. Fue un acto masivo que dejó sin policía a todo el país. De la información disponible, en Galápagos y Sucumbíos la huelga no fue acata-

da, mientras que en las ciudades de Cuenca y Esmeraldas la tropa regresó al trabajo luego de negociaciones con sus superiores. Esto indica que, si hubo conspiración, había también un respaldo masivo a la «excusa» salarial o gremial. ¿Cómo explica el oficialismo este apoyo masivo? Básicamente, por la desinformación de los agitadores, las mentiras repetidas y el aprovechamiento del hecho de que los policías no habían leído en detalle la ley y no conocían los beneficios que les aportaba. En una palabra, el engaño<sup>7</sup>.

Esta explicación no es satisfactoria. Supone que un hecho muy poco frecuente en la historia ecuatoriana, una huelga nacional de policías (la última data de 1980), puede deberse

5. «El libreto del nuevo poder...» en *Vanguardia* N<sup>o</sup> 260, 4-10/10/2010, pp. 21-22.

6. Para las versiones más radicales del «simple» motín, ni siquiera hubo «secuestro» porque el presidente mantuvo comunicación con sus allegados (que lo visitaron casi sin interferencias) y con el resto del mundo. Además, conservó el mando del gobierno y de su escolta personal. Fue, pues, un secuestro en condiciones altamente favorables para el secuestrado. Lo cierto es, sin embargo, que varios amotinados afirmaron muchas veces que no dejarían salir al presidente a menos que firmara un compromiso.

7. Tanto Rafael Correa (entrevista en *Telesur*, 17/10/2010) como Quintero y Sylva (ob. cit., p. 1, nota 4), hablan de que hubo solo entre 1.000 y 1.500 sublevados en una tropa de 42.000 policías. Esta estimación refiere exclusivamente a los que participaron en los acontecimientos violentos. Pero la huelga afectó a toda la institución. A la fecha en que se escriben estas líneas, hay 44 policías inculcados en procesos judiciales y 13 detenidos.

a agitadores que engañan a masas dócilmente manipulables. En realidad, la agitación solo surte efecto en un ambiente receptivo. Y no solo eso. Dos altos oficiales, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el día jueves, y el comandante en jefe de la Policía, cuando renunció el viernes, en actos insólitos, pidieron públicamente la revisión de la Ley de Servicio Público. ¿Ellos tampoco la habían leído? ¿Nadie sabe leer? El oficialismo reconoce que la ley elimina las bonificaciones por condecoraciones<sup>8</sup> y ascensos pero dice que se las compensa con horas extras. La diferencia práctica es que el beneficio actualmente existente se retira y se cambia el criterio de asignación de la bonificación adicional: en lugar del «mérito» en acción, se otorga por el tiempo de trabajo diario. El impacto «identitario» del cambio para la Policía parece ser tan importante, al menos, como el puramente pecuniario.

Hay más. El tema había sido debatido en la Asamblea Nacional durante el tratamiento de la ley presentada por el Ejecutivo. Luego de intensas discusiones, la Asamblea aceptó la negociación: incluyó la excepción para las Fuerzas Armadas y la Policía, de manera que pudieran seguir percibiendo ese tipo de bonificaciones. Pero el presidente vetó esta excepción en la ley y no aceptó la negociación de la Asamblea porque no le parecía lógica. En una entrevista concedida a Ecuador tv, la televisión

pública, el 1 de octubre, Correa explicó que, si aceptaban ese punto, todas las otras instituciones del sector público podrían reclamar sus propias excepciones; si los policías querían mantener esas bonificaciones, entonces debería retroceder totalmente al sistema antiguo y recibir solo su antigüo y reducido salario. Todo o nada.

La tesis más radical de la conspiración, que supone la existencia de una masa de policías ignorantes y dócilmente manipulados, carece de toda seriedad. Es por completo insostenible. Es evidente que, internamente, el gobierno debe hacer otro análisis. Voceros del propio gobierno han dado a entender que, más allá de los discursos públicos, reconocen que existe un malestar policial más profundo que podría estar en la base del problema. El propio presidente Correa ha mencionado «otros temas» entre las motivaciones de los sublevados:

Entonces evidentemente se trataba de cosas más profundas, nosotros estamos haciendo investigaciones sobre atentados a derechos humanos en la Policía Nacional. La estamos modernizando, la estamos humanizando. Teníamos ahí aparatos represores, represivos, había vinculaciones con potencias extranjeras, incluso directamente, ciertas unidades eran financiadas por países extranjeros que además eran los que designaban a los directores. Todo eso está cambiando, pero

---

8. Se trata de reconocimientos por acciones en combate o actos de valor en cumplimiento del deber.

hay grupos fascistas que se resisten a esos cambios y ahí están las verdaderas motivaciones de esta insubordinación, y hay contactos con grupos que dijeron que tienen estas prácticas.<sup>9</sup>

Algunos datos proporcionados por la revista *Opción S*, dirigida por miembros del Partido Socialista<sup>10</sup>, permiten considerar las dimensiones del problema:

En el proceso de «depuración interna», realizado entre enero de 2007 y agosto de 2010, se concretaron 503 Tribunales de Disciplina por asuntos internos, fueron procesados 691 uniformados, de los cuales 367 fueron dados de baja, 171 arrestados, 95 absueltos y 68 sancionados con penas leves. En la actualidad se encuentran registrados más de 1.500 casos de abuso policial y las principales responsabilidades y sanciones recaen en los ejecutores de órdenes, la tropa y los oficiales de más baja graduación.<sup>11</sup>

La reestructuración institucional de la policía, sin embargo, no se limita a los sensibles temas del control de los abusos contra los derechos humanos. Alexis Mera, jefe del equipo jurídico de la Presidencia y personaje prominente durante la crisis, lo expresó muy bien en una entrevista pocos días después de sofocada la re-  
vuelta:

Los informes que tenemos es que sí se la hace [Gustavo Jalk, ministro del Interior, que sí explica a los policías los beneficios de la ley]. Pero parece que hay gente infiltrada que está haciendo una propaganda

en contra. No son solo los Gutiérrez (...). La Policía tiene ciertas estructuras complicadas que han estado vinculadas a gastos reservados del Departamento de Estado norteamericano. Eso se cortó. Hace más de dos años ya tuvimos incidentes cuando llegó la Embajadora, entró a la Policía y se llevó unas computadoras como si fuera su casa. Hay gente que ya no tiene esos beneficios y que está resentida. Si esa gente quiere que el Gobierno americano siga manejando la Policía, está equivocada (...). Hay planes de entregar la Policía de Migración a otra entidad; entregar la de Tránsito a los municipios, entonces hay funcionarios que creen que son espacios de poder y que pueden afectarlos (...). Hay oficiales y personal inconformes con las decisiones del Gobierno: la Comisión de la Verdad, la investigación de los abusos de la Policía en los últimos 25 años.<sup>12</sup>

El secretario jurídico se refiere a cambios institucionales operados en los últimos años, a los que habría que añadir la supresión de la autonomía de los servicios de inteligencia y la eliminación de los cobros por la

---

9. «La burguesía se aprovechó de la desinformación para desestabilizar a su Gobierno», cit., énfasis del autor.

10. Estos dirigentes socialistas pertenecen a la tendencia «corporativa» o «histórica», de Quintero y Sylva (v. más adelante), es decir, los que mantienen posiciones críticas con el gobierno por su actitud ante las organizaciones populares.

11. «Las lecciones del 30S» en *Opción S* N<sup>o</sup> 7, 10/2010, p. 4.

12. «No debe perseguirse a la policía», entrevista a Alexis Mera, secretario jurídico de la Presidencia, en *El Comercio*, 4/10/2010.

participación en los concursos para el ingreso de nuevos reclutas<sup>13</sup>.

En suma, la Ley de Servicio Público entró en vigor en el marco de una profunda intranquilidad por el avance de las reformas dentro de la Policía. Ese es el caldo de cultivo de la agitación interna de los sectores más reaccionarios de la oficialidad y la tropa. Grupos que no necesariamente son seguidores de Lucio Gutiérrez (presidente entre 2003 y 2005) pero que fácilmente pueden coaligarse con él. Simplificando las cosas, la política global del gobierno de la «revolución ciudadana» con la Policía puede interpretarse como un intento de compensar los apoyos que se pierden por el proceso de reestructuración interna con importantes concesiones salariales, de equipamiento y de dotación de infraestructura. Pero la compra de la lealtad no es tan duradera y estable como la lealtad verdadera.

Estamos en condiciones de formular sintéticamente la hipótesis alternativa: el trabajo de los agitadores y conspiradores de la derecha militar y policial que existen desde el inicio del gobierno (y que seguirán existiendo después) tiene una creciente influencia en la Policía. Esto se debe al descontento e intranquilidad de los grupos de oficiales «duros», provocados por las reformas institucionales en curso. Ese caldo de cultivo, claramente reaccionario, se encontró con un malestar más amplio, el

de una parte de la tropa que buscaba mantener un beneficio particularmente valorado: en su comprensión de las cosas, los beneficios adicionales no tenían por qué significar el sacrificio de los beneficios existentes. El gobierno, al no querer negociar, brindó la ocasión para una huelga donde se afirmó la influencia de los grupos duros y de los conspiradores. El desafío personal lanzado por el presidente en la mañana del jueves en el Regimiento Quito empeoró la situación. Pero evidentemente no la provocó. Sin el ambiente previo, es difícil pensar que su error hubiera tenido las terribles consecuencias que ahora conocemos.

La publicación de las comunicaciones radiales de los sublevados presentada por la prensa el día 4 de octubre<sup>14</sup> no deja lugar a dudas: varios de los implicados estuvieron dispuestos, en los momentos más tensos de la

13. En septiembre de 2009 la gratuidad de la presentación de carpetas para el reclutamiento de nuevos policías provocó que el número de aspirantes de los sectores populares desbordara todas las previsiones y que se produjeran tumultos y serios problemas de tránsito por la muchedumbre en varios destacamentos. «Caos en tres ciudades por entrega de prospectos para aspirantes a policías» en *Hoy*, 14/9/2009.

14. «Policías llamaban a matar al presidente de la República el 30 de septiembre», 4/10/2010. Se puede descargar el audio en <<http://andes.info.ec/actualidad/registro-de-comunicaciones-de-la-central-radio-patrulla-deja-en-evidencia-intencion-de-asesinar-al-presidente-correa-32241.html>>. Cfr. también «Agencia de noticias Andes difunde el audio grabado en la revuelta» en *El Expreso*, 5/10/2010.

refriega de la noche, a matar al presidente. Tampoco hay dudas de que carecían de una voz de mando unificada: los uniformados improvisaban y cada cual daba su opinión. Queda claro también que Correa estuvo efectivamente secuestrado: varios de ellos no estaban dispuestos a dejarlo salir a menos que firmara un compromiso de amnistía y revisión de la ley. Incluso si varios policías estaban dispuestos a dejarlo ir, había muchos exaltados que eliminaban cualquier garantía para su integridad. El presidente se negó terminantemente a cualquier concesión, y se dio paso a la solución militar: en horas de la noche, un equipo de elite del Ejército liberó, por la fuerza, a Correa, que estaba retenido en el hospital de la Policía. Resulta también evidente que hubo varios personajes ligados a Lucio Gutiérrez en los hechos: en el Regimiento Quito y en el ataque a la televisión pública. Pero, como dice Alexis Mera, no fueron solo los gutierristas quienes protagonizaron los episodios<sup>15</sup>.

Es plausible suponer que la influencia de este grupo, si existe, es mayor en el Ejército, de donde provienen casi todos sus principales dirigentes. Sin embargo, el Ejército no se plegó al paro<sup>16</sup>. La razón probablemente estriba en que las transformaciones institucionales son menores en las Fuerzas Armadas que en la Policía. Se han perdido privilegios similares a los que perdieron todas las otras dependencias públicas en cuanto a

comisariatos exclusivos, clubes para descanso familiar y servicios médicos. Pero se han mantenido otras importantes, como empresas, estructuras de mando y controles operativos. Los beneficios por condecoraciones pueden imaginarse menores a los de la Policía en la medida en que hay menos combates. Por lo tanto, el impacto salarial (y sobre todo moral-identitario) de la Ley de Servicio Público pudo ser menor. Sobre todo, y esto es fundamental, las políticas desarrollistas clásicas impulsadas por el gobierno de Correa, que recuperan el papel del Estado en la economía y lo revalorizan como conductor de un proyecto de engrandecimiento y fortalecimiento patriótico, pueden encontrar oídos receptivos en la oficialidad del Ejército y las Fuerzas Armadas más que en la Policía.

---

15. Al momento de escribir estas líneas, Fidel Araujo, dirigente del Partido Sociedad Patriótica, filmado en el Regimiento Quito en la mañana del jueves 30 hablando por teléfono, se encuentra detenido. Otro dirigente, Pablo Guerrero, abogado de Lucio Gutiérrez, implicado en la toma de las instalaciones de la televisión pública en horas de la tarde, tiene orden de prisión, pero no ha sido capturado.

16. Entre los militares se registraron tres incidentes que se hicieron públicos: la toma del aeropuerto de Quito (desactivada por el ministro de Defensa), de Latacunga y un conato de conflicto con los funcionarios del Ministerio de Defensa (también desactivado por el ministro). Un hecho llamativo, sin embargo, es que el apoyo del Comando Conjunto al gobierno constitucional ocurrió varias horas luego de los incidentes en el Regimiento de Policía, e incluyó el pedido de revisión de la Ley. Esto podría implicar una actitud, al menos, condescendiente: no querían el enfrentamiento con la Policía.

## ■ Antes y después

Incluso si las demandas contra la Ley de Servicio Público pudieran considerarse justas, la combinación con el rechazo a la reforma policial y la agitación gutierrista hacen de este un motín reaccionario. Las organizaciones populares y progresistas solo podían repudiarlo y combatirlo. Pero no fue así. Aunque la inmediata movilización social en defensa del gobierno fue importante, fue también bastante modesta: nunca hubo ríos de gente en la calle. Es difícil calcular la cantidad de personas que se movilizaron para la defensa del gobierno, pero es seguro que no hubo 100.000, como dice el presidente<sup>17</sup>. Quintero y Sylva no dan una cifra, pero recalcan que el Partido Socialista fue el más importante factor de movilización social<sup>18</sup>. La revista *Opinión S* habla de tan solo 2.000 personas en la mañana. En la noche, la Plaza Grande, donde Correa dio su discurso una vez liberado, estaba llena entre un tercio (estimación de *Vanguardia*) y la mitad, es decir, entre 4.000 y 7.000 personas. Un generoso cálculo de Fernando López, sumando a todos los movilizados en Quito, sugiere que podrían haber sido 20.000<sup>19</sup>. Al margen de cálculos incompletos, lo cierto es que no se trató de un factor decisivo en la resolución de la crisis. Las insistentes declaraciones de varios voceros del gobierno sobre la urgencia de contar con bases organizadas llama indirectamente la

atención sobre su rol en los momentos decisivos de la crisis<sup>20</sup>.

Por eso, más decisiva para hacer inviable un golpe fue la popularidad del gobierno en las encuestas. En efecto, todas ellas revelan un masivo repudio a la posibilidad del golpe, a la retención del presidente y a la actitud de la Policía, que dejó desguarnecidas las ciudades<sup>21</sup>. Pero no se trató de un apoyo organizado, capaz de movilizarse a tiempo y con dirección. Es posible especular, sin embargo, que, en la medida en que el respaldo popular era alto, había un amplio margen para que el apoyo en la calle creciera si la situación se agravaba y perduraba.

¿Por qué las organizaciones populares y sociales no se movilizaron y varias de ellas incluso tuvieron posiciones condescendientes o apoyaron abiertamente la sublevación policial? Las explicaciones más lamentables

---

17. «La burguesía se aprovechó de la desinformación para desestabilizar a su Gobierno», cit.

18. El canciller Ricardo Patiño, que dirigió una parte de la manifestación en los bajos del hospital de la Policía, proviene originalmente de ese partido.

19. F. López: «Si quieren matarme, mátenme». De la teoría de la conspiración a la necesidad de un análisis de la situación concreta» en *Revista R* N<sup>o</sup> 6, Especial octubre de 2010, p. 18.

20. Por ejemplo, el presidente Rafael Correa en su enlace sabatino N<sup>o</sup> 194 del 30 de octubre de 2010.

21. Según la consultora Perfiles de Opinión, solo 10% de los entrevistados consideró «adecuados» los canales de protesta de la Policía.

proviene de sectores de la izquierda cercanos o simpatizantes del gobierno ciudadano. Atilio Boron explica las posiciones políticas de una manera sencilla:

Para ni hablar de la lamentable involuación del movimiento «indígena» [sic, entre comillas] Pachakutik, que en medio de la crisis hizo pública su convocatoria al «movimiento indígena, movimientos sociales, organizaciones políticas democráticas, a constituir un solo frente nacional para exigir la salida del Presidente Correa». «¡Sorpresas te da la vida!», decía Pedro Navaja; pero no hay tal sorpresa cuando uno toma nota de los generosos aportes que la Usaid y el National Endowment for Democracy han venido haciendo en los últimos años para «empoderar» a la ciudadanía ecuatoriana a través de sus partidos y movimientos sociales<sup>22</sup>.

El detalle incómodo de esta rápida explicación es que el aporte de Usaid y el National Endowment for Democracy se dirigió al Comité Empresarial Indígena, donde no solo figura como promotora Lourdes Tibán, asambleísta de Pachakutik, fuerte opositora del gobierno, sino también Mariano Curicama, prefecto indígena de Chimborazo, aliado del gobierno. Si la razón de sus posiciones políticas es el origen de sus fondos, ¿por qué sus miembros tienen posiciones diferentes? En realidad, estas instituciones no han financiado ni a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) ni al Ecuarunari ni a Pachakutik. Todo

aquel que conozca mínimamente el movimiento indígena ecuatoriano sabe que la financiación de la cooperación internacional existe desde el mismo nacimiento de las organizaciones étnicas a inicios de los años 80. La lógica del razonamiento nos llevaría a pensar, entonces, que el levantamiento de 1990 y toda la oposición al neoliberalismo podría ser una «acción paralela de aparatos paraestatales del extranjero». Sustituir explicaciones políticas por acusaciones de conspiración está lejos de ayudar a entender el proceso histórico.

Para comprenderlo, hay que situar los ejes del distanciamiento entre el gobierno y las organizaciones populares. Rafael Quintero y Erika Sylva, ambos altos funcionarios del gobierno y miembros de la “tendencia unitaria” (es decir, más gobiernista) del Partido Socialista Ecuatoriano, llegan a plantear que el origen del golpe está en las luchas de la Conaie un año antes contra la Ley de Aguas:

---

22. «Notas sobre el frustrado golpe de estado en Ecuador» en <[www.atilioboron.com/2010/10/nota-sobre-el-frustrado-golpe-de-estado.html](http://www.atilioboron.com/2010/10/nota-sobre-el-frustrado-golpe-de-estado.html)>, 1/10/2010. La base informativa para esta afirmación es el trabajo de Eva Gollinger. También Quintero y Sylva sugieren esta relación: «Las movilizaciones de esta organización indígena sin duda alguna tienen financiamiento externo, lo cual es necesario evaluar, para sopesar hasta qué punto no se ha prestado a ser objeto de lo que Pablo González Casanova llamara *acciones paralelas* de aparatos paraestatales del extranjero». Ob. cit., p. 1 nota 3, y p. 5 nota 15.

Si bien la derecha conspiró contra el gobierno de Rafael Correa Delgado desde su instalación, paradójicamente el golpe como un proceso orientado a derrocarlo y derrotar el proceso constituyente por él liderado, se originó con la movilización de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), a fines de septiembre del 2009, en rechazo a la Ley de Recursos Hídricos y para retener su manejo de las instituciones públicas orientadas al sector indígena en educación, salud y desarrollo, abriendo la coyuntura desestabilizadora que tendría su hito un año más tarde, el 30 de septiembre del 2010, con la insubordinación de sectores de la Policía y el secuestro e intento de asesinato del Presidente de la República.<sup>23</sup>

La tesis de Quintero y Sylva es que hubo una confluencia entre la derecha y el «corporativismo» que barniza la política de la Conaie y de toda la izquierda. Dado que Correa no proviene de la izquierda, su ataque al corporativismo es más frontal<sup>24</sup>. El corporativismo es, para estos autores,

un mecanismo de representación de los intereses económicos de los grupos sociales organizados caracterizado por: a) suplantar, o al menos, hacer prevalecer la esfera de los intereses privados por encima de los intereses públicos o colectivos, lo que significa negar la democracia general del pueblo como posibilidad histórica; b) expandir/conservar las «conquistas» gremiales de sus «grupos de interés» ya obtenidas, conceptuadas como derecho irrenunciable; c) eludir el reconocimiento de los derechos y obligaciones de cada ciudadano como una condición universal (de todos), por encima de sus intereses,

logros y conquistas gremiales; d) hacer prevalecer la representación de los gremios, sindicatos y corporaciones en general, por encima de los partidos políticos (...). El corporativismo ha bloqueado el desarrollo democrático del país al debilitar a los partidos políticos, convirtiéndolos en entidades corporativas o constituyéndolos en apéndices de los gremios.<sup>25</sup>

Esta diferencia, apuntada por los funcionarios gubernamentales, adecuadamente reformulada puede servir para entender el conflicto político entre el gobierno y gran parte de las organizaciones sociales. El fondo del problema es que existe una comprensión distinta de la democracia y del proceso de fortalecimiento del Estado en un escenario posneoliberal. Mientras las organizaciones sociales reclaman participación en las instancias de toma de decisión sobre políticas públicas, el gobierno argumenta que los sujetos «regulados» no pueden ser parte de la «regulación», por lo que las decisiones deben concentrarse en el jefe del Ejecutivo, elegido en elecciones universales y por tanto representante de toda la sociedad. Esta diferencia política se expresó muy claramente en el debate de la Ley de Aguas y de la Ley de Educación Superior, pero puede extenderse a otras políticas, como el diseño del «Estado plurinacional» o la consulta

23. R. Quintero y E. Sylva: ob. cit., p. 1.

24. *Ibíd.*, p. 13 y nota 38.

25. *Ibíd.*, p. 3.

de poblaciones afectadas por actividades extractivas.

En el caso de la Ley de Aguas, las organizaciones rurales e indígenas reclamaban que la máxima entidad pública de toma de decisiones políticas fuera un tipo de «consejo» con participación de las organizaciones rurales (el Consejo Plurinacional del Agua), mientras que el gobierno buscaba delegar todas las decisiones importantes en la Secretaría nombrada por el Ejecutivo<sup>26</sup>. En el caso de la Ley de Educación Superior, las universidades reclamaban que la máxima entidad reguladora del sistema tuviera autonomía y representación mayoritaria de la comunidad universitaria, mientras que el gobierno buscaba (y logró) reservar el control de dicha entidad en manos del presidente. Cuando el gobierno admite que pueden existir representantes de organizaciones o de estamentos de la sociedad civil, estos no pueden ser designados por las mismas organizaciones o mediante elecciones, sino por concurso de méritos y oposición. Se diluye así el lazo de representación social y se lo sustituye (o se matiza muy fuertemente) por el de mérito individual. Así, pues, el conflicto entre «corporativismo» y «revolución ciudadana» consiste en que, para las organizaciones, el fortalecimiento del Estado significa reforzar la participación *organizada* de la sociedad en las instancias de toma de decisiones, mientras que, para

el gobierno, significa fundamentalmente centralizar las decisiones en el Ejecutivo, sede del interés público<sup>27</sup>.

Entre las organizaciones sociales y el gobierno existe, pues, un distanciamiento político que no puede reducirse a la influencia del Departamento de Estado. Hay que decir, además, que este distanciamiento no se limita al «corporativismo» sino también a la política de promoción de la minería y a la hostilidad gubernamental frente a la movilización social independiente, que lo ha llevado a acusar de «terrorismo y sabotaje» a una gran cantidad de dirigentes sociales, incluida toda la dirigencia de la Co-naie y el Ecuarunari<sup>28</sup>.

A la luz de estos antecedentes, no es efectivamente ninguna «sorpresa»

---

26. El tratamiento de esta nueva ley se pospuso luego del levantamiento indígena de septiembre de 2009.

27. En el esquema de cinco «vías» al socialismo de Erik Olin Wright, la propuesta de las organizaciones se asemeja a la «democracia asociativa», mientras que el camino del gobierno es más claramente «estatista». E. Wright: «Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista» en *New Left Review* N° 41, 2006; y, de manera más detallada, en *Envisioning Real Utopias*, Verso, Londres-Nueva York, 2010.

28. He tratado con más detalle estas diferencias en dos textos anteriores: *Corporativismo, Estado y revolución ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa*, Universidad de Bielefeld, Bielefeld, en prensa; e «Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)» en Raphael Hoetmer (coord.): *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales*, Programa Democracia y Transformación Global, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2009.

que entre las organizaciones indígenas haya resultado difícil la negociación interna sobre la posición a adoptar frente al gobierno: debían «olvidar» momentáneamente los constantes conflictos y las humillaciones que han recibido de parte del presidente y los sistemáticos intentos de debilitarlas de parte del gobierno. Al mediodía, la organización decidió repudiar el golpe, aunque reafirmando sus diferencias con el gobierno. Sin embargo, un nuevo comunicado de la Conaie, el 6 de octubre, retomó el discurso inicial de ciertos dirigentes de Pachakutik, señalando que rechazaban al gobierno y que rechazarían cualquier intento de golpe si lo hubiera habido (pero en realidad no hubo ni golpe ni secuestro). Estas variaciones en la postura revelan las contradicciones internas dentro de la más grande de las organizaciones populares del Ecuador. No estaba en condiciones, por lo tanto, de hacer ninguna movilización contra el motín. Las organizaciones rurales más cercanas al gobierno, como la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin) o la Coordinadora Nacional Campesina (CNC), repudiaron el golpe, y algunas de ellas se movilizaron.

De manera más específica, el motín policial inicial contra la Ley de Servicio Público encontró eco en horas de la mañana en sindicatos públicos descontentos con una norma

que, además del problema salarial de los policías, conculcaba derechos laborales. Los intentos sindicales de conversar se habían estrellado, como de costumbre, contra la negativa del gobierno a negociar los términos de los cambios. Estos grupos sindicales descontentos que esperaban inicialmente apoyar (y apoyarse) en la demanda policial rápidamente se retiraron cuando, en horas de la tarde, el proceso fue desbordado<sup>29</sup>. Pero jamás saldrían a la calle a defender al gobierno. Hubo también grupos aislados de estudiantes descontentos por el trámite de la Ley de Educación Superior que salieron a apoyar a la Policía, pero desaparecieron luego del mediodía. Tampoco los maestros organizados rechazaron el secuestro, reflejando la dureza del conflicto que los aleja del gobierno incluso si apoyan el proyecto de Ley de Educación General, actualmente en trámite.

En síntesis, entre las organizaciones populares importantes, los golpes pasados y reiterados del gobierno han sido demasiado frecuentes como para salir a la calle en su defensa. Es la cosecha de una política gubernamental sistemática de alejamiento, intolerancia, desprecio e incluso persecución a las organizaciones populares. El

---

29. Dos reseñas sobre los conflictos sindicales originados en la Ley de Servicio Público pueden encontrarse en las revistas *Opción S* N<sup>o</sup> 7, 10/2010; *Opción S* N<sup>o</sup> 6, 10/2010 y *Opción* año 9 N<sup>o</sup> 201, 10/2010.

resultado acumulado fue que la defensa más efectiva e inmediata contra la desestabilización resultó estar en las Fuerzas Armadas y en la respuesta internacional. Así como se puede valorar el aplomo presidencial en los momentos más tensos de la crisis, es un grave error mantener la misma actitud con todos en toda circunstancia, despreciando la negociación política con organizaciones sociales. Se acumulan y suman peligrosamente los descontentos sectoriales: en la política agraria, indígena, laboral, universitaria, entre otros. No impiden que la popularidad del presidente se mantenga alta, pero le enajenan aliados activos y políticamente definidos. Vencer las resistencias encontradas (y las que se seguirán encontrando) para las reformas más necesarias requiere que se dialogue y se negocie con quienes pueden apoyar no solamente por beneficios particulares sino por convicción histórica. El empecinamiento del gobierno en confrontar con los grupos organizados y activos de los sectores progresistas le puede resultar muy caro en el próximo enfrentamiento con los grupos más reaccionarios.

Visto en una perspectiva más general, ¿salió fortalecido el gobierno? Es difícil saberlo. Hubo un repudio generalizado a la actitud policial y los sondeos muestran un aumento de la popularidad del gobierno<sup>30</sup>. En la

siguiente ley aprobada en la Asamblea (la Ley de Seguridad Social) el Ejecutivo terminó aceptando la negociación conducida por los parlamentarios que modificaba la propuesta inicial, para beneplácito de las organizaciones de jubilados. En la Convención Nacional de Alianza PAIS, celebrada a inicios de noviembre, los puestos directivos del partido fueron ocupados por dirigentes relativamente más interesados en promover la organización popular. Quizás signifique algún tipo de reorientación. Pero las señales son contradictorias: el Código de la Producción, en trámite en la Asamblea, ha sido aplaudido por los gremios empresariales, aunque pongan reparos al conjunto de la política económica. Para ellos es una buena señal, aunque muy aislada.

En el mediano plazo, la negativa a considerar las demandas sectoriales o a construir frentes basados en el diálogo entre grupos con planteamientos afines erosiona la base social potencial del Movimiento PAIS y puede llevar a la agregación paulatina de los crecientes agravios particulares. Por su parte, la solución al «problema policial» se presenta muy difícil: ¿por

---

30. Los datos de la consultora Perfiles de Opinión mostraron un leve aumento de la aprobación a la gestión del presidente, que pasó de casi 71% a casi 76% entre el 13 de septiembre y el 8 de octubre de 2010, y un aumento de la credibilidad de 53% a casi 62%.

dónde pasar la tijera que separe las concesiones de la mano firme? Sea como sea, allí, en la Policía, el presidente no podrá encontrar aliados firmes. El gobierno necesita entender que no podrá hacer los cambios solo. Tiene que decidirse a escoger aliados en lugar de abrir frentes a izquierda y derecha. Una vez que los escoja (y no sabemos si serán

los grupos empresariales, las organizaciones populares o una combinación inestable de ambos), si son en verdad aliados, debe negociar las políticas con ellos. Sin construir acuerdos y cambiar la prepotencia por el diálogo, las facturas del conflicto y la incertidumbre de sus resultados seguramente se agravarán en el futuro. ☐

## PÁGINAS

Diciembre de 2010  
Lima  
Nº 220

ARTÍCULOS: Cerca del pobre, cerca de Dios, **Gustavo Gutiérrez**. La globalización de ayer y de hoy, **Rosa Alayza**. Lima: pensar la ciudad para pensar la educación, **Severo Cuba Marmanillo**. Los afrodescendientes en los documentos de Medellín, Puebla, Santo Domingo y Aparecida, **Ildefonso Gutiérrez Azopardo**. Entre el barrio y la academia. Gustavo Gutiérrez, sacerdote, amigo y teólogo, **Jesús A. Cosamalón Aguilar**. Experiencias meso y micro con enfoque de desarrollo humano, **Felipe Zegarra R.** Sobre los precios de los medicamentos y el derecho a la salud, **Máximo Vega Centeno, Jesús Calderón y Albano Quinn**. Pastores y amigos de un pueblo pobre, **Gustavo Gutiérrez**. Albano vuelve a la prelatura de Sicuani y se queda con su pueblo, **Rosario Valdeavellano**. Homilía en el funeral de Mons. Albano, **Simón Pedro Arnold, osb.** Albano Quinn Wilson: un religioso pastor de Miraflores y los Andes, **Gastón Garatea**. Carta al provincial dominico del Perú, **Dom Tomás Balduino**. Monseñor Jesús Calderón está a la espera, **Consuelo de Prado, op.** El Padre se llevó junto a sí a Mons. Jesús Calderón, **José María Rojo**. Jesús Mateo Calderón: un hombre de su tiempo, **Manuel Vassallo Pastor**. Primero de noviembre. Un encuentro que encierra memoria, **Felipe Zegarra**. Obispo mexicano recibe el Premio Rafto 2010. Respaldo a Mons. Pedro Barreto en su defensa de la salud de los niños de La Oroya. Mensajes de aliento y ánimo al P. Mario Bartolini. Declaración del Celam. «Aportes a favor de una educación para la inclusión social».

*Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Camilo Carrillo 479, Jesús María – Apdo. 11-0107 – Lima 11, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas-cep@amauta.rcp.net.pe>, Página web: <www.cep.com.pe>.*

## Paraguay: cuando la novedad no es el resultado

*El proceso político que construyó a Fernando Lugo*

**LORENA SOLER**

El triunfo de Fernando Lugo en las elecciones presidenciales de 2008 fue novedoso por varios motivos: primera vez que un obispo llegaba a la Presidencia, fin de la larga hegemonía colorada y demostración de la nueva fuerza de los movimientos sociales. El artículo sostiene que todos estos elementos, que muchos análisis juzgaron «inesperados», tienen su raíz en procesos de larga data, que revelan la crisis de una forma de acumulación económica y las grietas del bloque dominante construido a partir de la dictadura militar.

### ■ Introducción

El triunfo de Fernando Lugo como presidente de Paraguay en las elecciones del 20 de abril de 2008 estimuló una cantidad inusual de análisis e informes sobre el «caso paraguayo» en el contexto de los «nuevos gobiernos» latinoamericanos. Sin dudas, el «fenómeno» político posee un conjunto de aditivos que lo convierten en atractivo e inédito. No había sucedido antes en el mundo que un obispo llegara a la Presidencia de la República, ni que en Paraguay asumiera un presidente ajeno al sistema político y a las Fuerzas Armadas ni que, como si fuera poco, este contara con el apoyo de movimientos sociales, movimientos campesinos y partidos de izquierda.

---

**Lorena Soler:** socióloga, magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA); doctoranda (UBA) y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Docente e investigadora en Historia Social Latinoamericana, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

**Palabras claves:** economía, política, historia, Paraguay.

**Nota:** una primera versión de este artículo fue publicada por el Centro de Estudios Políticos y Sociales, Valencia, España, en septiembre de 2010.

Asimismo, es una novedad, por lo menos formalmente, que el Partido Colorado haya dejado de ser el partido gobernante después de seis décadas, sin que medie un golpe de Estado y que, al mismo tiempo, se produzca un recambio partidario. Aparece, además, una alianza electoral<sup>1</sup>, bajo el rótulo de Alianza Patriótica para el Cambio (APC), donde uno de los socios institucionales más importantes es el Partido Liberal (PLRA), que habilitó su estructura partidaria nacional. Dicha alianza tuvo como contraparte la presencia en la fórmula presidencial del liberal Federico Franco<sup>2</sup>.

Sin embargo, como suele suceder con lo inesperado, sobre todo cuando transcurre en un país desconocido e inhóspito y cuando las urgencias de la gestión resultan decisivas, los análisis han privilegiado miradas excesivamente coyunturales, priorizando solo una de las dimensiones de la tragedia: el límite de la política.

De este modo, esos trabajos han centrado su atención en los retos que debería o deberá sortear el «luguismo» para no abortar su posibilidad de cambio en los enclaves autoritarios de la estructura burocrática del Estado y del régimen político, tanto como en las reacciones golpistas de los sectores conservadores más reaccionarios (vía medios de comunicación, paralización del Parlamento, amenazas de juicio político), todas las cuales ponen en vilo la continuidad institucional del presidente, con las experiencias de Honduras y Ecuador demasiado cercanas.

En ese marco, proponemos un ejercicio analítico inverso. La apuesta debería depositarse en la urgencia de aceptar el conflicto como algo inherente a toda organización social y política democrática. No queremos sumarnos a la exploración de escenarios probables de un proceso reciente ni a los

---

1. El movimiento agrupa a activistas independientes y campesinos del Movimiento Agrario y Popular (MAP) de origen evangélico. Entre los partidos que forman parte de la APC se encuentran: Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Encuentro Nacional (PEN), Partido País Solidario (PPS), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Independiente, Partido Revolucionario Febrerista (PRF).

2. Una alianza similar se había formado en 2000 con el colorado Luis Ángel González Macchi. Luego del asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, el 23 de marzo de 1999, Raúl Cubas Grau renuncia a la Presidencia de la Nación, a la que había arribado con el lema «Cubas al gobierno, Oviedo al poder», en tanto este último debió renunciar dos meses antes de las elecciones de 1998, por mandato de la Justicia. La doble acefalía se resuelve, como estipulaba la Constitución, con la asunción de González Macchi, presidente del Congreso, y con el llamado a elecciones en marzo de 2000 para cubrir el cargo de vicepresidente. En esos comicios, Julio César Franco, hermano de quien acompaña ahora a Lugo, fue elegido con el apoyo del sector colorado-oviedista.

pronósticos agoreros o las especulaciones alarmistas. Generalmente, los procesos de cambio en América Latina, por más atenuados que resulten o incluso con resultados opuestos a las expectativas depositadas, suelen moverse en planos de continuos «desequilibrios». En el presente, muestras de ello han sido, en diferentes grados, los casos de Honduras, Bolivia, Venezuela, Ecuador y, en algún sentido, Argentina<sup>3</sup>.

En consecuencia, planteamos algunas líneas explicativas del triunfo electoral del actual presidente Fernando Lugo como la expresión de una etapa histórica abierta en 1982 (crisis de una forma de acumulación), que mostró sus fisuras en 1987 y que se lució en 1989 (crisis del bloque dominante), pero que hasta hoy ha exhibido ensayos fracasados por resolverla por parte de las elites políticas.

Asumimos, pues, que al buscar para la explicación otra temporalidad podemos explicar por qué el «luguismo» es el resultado de un cambio en la forma de acumulación económica del país anterior, tanto como de un sistema político puesto en crisis mucho antes de su llegada al poder. Por ello, proponemos privilegiar una perspectiva que considere la estructura y el cambio como parte de un mismo proceso. Lo nuevo no está en el caso en sí. Por el contrario, es ante todo la expresión última de una superposición de crisis cíclicas y, con ellas, de transformaciones políticas y económicas que dieron por resultado el «luguismo».

En síntesis, no queremos reflexionar sobre el resultado, sino detenernos en el proceso por el cual se construyó ese resultado. Intentamos, de este modo, analizar el proceso que hizo posible un resultado, siempre fortuito y no necesario, de un orden político determinado.

### ■ Una perspectiva de largo alcance

En una mirada de largo aliento acerca de la vida política paraguaya, los primeros rasgos que prevalecen son la alternancia entre largos periodos autoritarios y etapas de alta inestabilidad política, y la ausencia de alternancia

---

3. Hubo claros signos de desestabilización política a raíz del conflicto que el gobierno de Cristina Fernández atravesó con las corporaciones sojeras por el aumento de las tasas impositivas a la exportación agrícola. De la intentona participaron los dueños de los medios masivos de comunicación, en una extraña alianza con partidos de izquierda y parte de la dirigencia de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

política partidaria como resultado de elecciones<sup>4</sup>. Solo entre 1910 y 1912 se sucedieron 12 presidentes, la misma cantidad que en el periodo entre 1935 y 1954, la mayoría de los cuales fueron obligados a abandonar el gobierno.

Asimismo, en 97 años gobernaron solo cuatro presidentes: José Gaspar Rodríguez de Francia, los López –Carlos Antonio y Francisco Solano, respectivamente– y, por último, el general Alfredo Stroessner (1954-1989), quien se convirtió en el jefe de Estado que más tiempo gobernó en la historia latinoamericana, y el tercero en el mundo en el periodo posterior a 1945, después de Kim II Sung, en Corea del Norte, y de Todor Zhukov, en Bulgaria<sup>5</sup>.

Tales rasgos se tornan más sugestivos si se los confronta con la temprana aparición de ciertos elementos de democracia política, como las pretensiones universalizantes del derecho al sufragio (1870), los legendarios y duraderos partidos políticos (1887) e incluso un rasgo que suele desestimarse: el predominio de la elite política sobre la elite militar. Así, con la excepción de las experiencias políticas más autónomas de los partidos, la Revolución Febrerista (1936) y los inicios de la dictadura militar de Higinio Morínigo, la vida política transcurrió entre dos partidos, el Liberal y el Colorado (o Asociación Nacional Republicana), o fracciones intrapartidarias de estos. Este cuadro se verifica al considerar que la población paraguaya es una de las más «partidizadas» del mundo: nueve de cada diez personas registradas en el padrón electoral están hoy formalmente afiliadas a algún partido o movimiento político<sup>6</sup>.

No solo la longevidad es un dato que hace del sistema de partidos un caso llamativo, sino la resistencia de los dos partidos tradicionales a los desafíos que la realidad histórica les presentó. Ni proscripciones largas ni dictaduras aún más largas han logrado desterrar el bipartidismo. Es tal la centralidad de los partidos que, a diferencia de otras dictaduras latinoamericanas, difícilmente pueda explicarse el régimen de Stroessner sin acudir al papel que estos desempeñaron. Lo mismo se aplica al proceso de transición a la

---

4. Buena parte de la vida política independiente del Paraguay estuvo afectada por guerras con países latinoamericanos –la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), la Guerra del Chaco (1932-1935)– y por dos guerras civiles (1922 y 1947).

5. Andrew Nickson: «El régimen de Stroessner (1954-1989)» en Ignacio Telesca (coord.): *Historia del Paraguay*, Taurus, Asunción, p. 265.

6. Milda Rivarola: «Sociedad y política, una tortuosa relación» en *Revista Paraguaya de Sociología* N° 129-130, 5-12/2007, p. 30.

democracia, e incluso a la presidencia de Lugo, donde uno de los partidos tradicionales (el Liberal) ha desempeñado un papel central.

### ■ Modernización y regímenes políticos

La década de 1950 en América Latina, desmerecida ante las cuestiones claves de los años 60, como la Alianza para el Progreso y el giro socialista de la Revolución cubana, evidencia a las claras el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la creciente insurgencia social (sobre todo campesina, no ajena al avance de las relaciones capitalistas en el agro), la recomposición del capitalismo mundial y el inicio de la Guerra Fría. Son estos algunos de los acontecimientos que señalan el irrecusable cambio que se estaba produciendo en la región y que se expresara en el Bogotazo en Colombia (1948), las revoluciones en Bolivia (1952, con éxito relativo) y en Guatemala (1954, con un fracaso rotundo). El suicidio de Getulio Vargas en Brasil (1954), el golpe de Estado en Argentina (1955) y la victoria del Partido Blanco en Uruguay por primera vez en el siglo xx (1958), más la llegada al poder del derechista Arturo Alessandri en Chile (1958), completan el cuadro. En otras palabras, entre 1958 y 1984 solo cuatro Estados en América Latina tuvieron una sucesión regular e ininterrumpida de gobernantes civiles elegidos conforme a las reglas constitucionales, sin que por ello se tratara de democracias ejemplares: Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

En este contexto regional, Alfredo Stroessner Matiauda arriba a la Presidencia de la Nación luego de profundas modificaciones internas en el sistema político. La inestabilidad tras el fin de la Guerra del Chaco, con su punto más álgido en la guerra civil de 1947, es tanta o mayor que la acaecida al término de la Guerra de la Triple Alianza: ni la dictadura del coronel Higinio Morínigo (1940-1948), con su programa de gobierno «Revolución Nacional Paraguaya»; ni el nacionalista colorado Natalicio González (1948-1949), con la excéntrica doctrina de «Socialismo Nacional»; ni tampoco los sucesivos gobiernos civiles colorados (1949-1954), enfrentados en sus propias fracciones; ni los Guiones Rojos al mando de Natalicio González y los «democráticos» liderados por el Dr. Federico Chávez pudieron evitar esta etapa. El ansiado orden político y la restitución del monopolio de la coacción (Weber) y de la decisión (Schmitt), inesperados hasta para las propias elites políticas locales, serán proporcionados por la lenta pero efectiva construcción del régimen stronista.

La evidencia histórica acerca de la imposibilidad de lograr un orden político estable a través de los mecanismos típicos de la democracia liberal, demanda histórica a la cual apelaron todas las guerrillas insurreccionales paraguayas, fue recién provista con la llegada de la dictadura de Stroessner. La construcción del régimen, a partir de un proceso de modernización conservadora, bajo un despotismo republicano<sup>7</sup>, se asentó en algunos pilares básicos: la reorganización del sistema político (modificaciones legales y constitucionales); la participación/cooptación de las elites políticas, a través de los partidos «opositores» y del transformismo del Partido Colorado, que además brindó el andamiaje institucional para los sucesivos triunfos electorales; y, por último, un sistema de represión y cooptación eficaz, mediante las Fuerzas Armadas y una policía creada para tal fin, en el marco del Plan Cóndor<sup>8</sup>.

A la construcción de una nueva legitimidad se sumó el crecimiento económico inédito, especialmente a partir de la década de 1970, por el nuevo rol que desde 1940 venía asumiendo el Estado a través de los préstamos recibidos desde el exterior, situación común a toda la región<sup>9</sup>. De esta forma, el endeudamiento externo se plasmó en un fuerte intervencionismo estatal en la economía que se dirigió a la nacionalización de empresas privadas de servicios públicos y a la creación de otras de carácter productivo o de distribución de bienes.

En este nuevo contexto se implementaron las políticas económicas del régimen, mediante «un plan de estabilización del FMI, que pretendía activar el modelo de crecimiento (...) y romper con el aislamiento interno provocado por la falta de un mercado nacional»<sup>10</sup>. Estas políticas se orientaron en dos sentidos: uno, a obras de infraestructura y, el otro, a modificaciones en la estructura agropecuaria (colonización y concentración) y la especialización y

---

7. Francisco Delich: «Estructura agraria y hegemonía en el despotismo republicano paraguayo» en *Estudio Rurales* vol. 4 N° 3, 1981, pp. 239-255.

8. Se describen muy rápidamente los procesos generales de construcción del orden político y económico en Paraguay. Las hipótesis más importantes se encuentran fundamentadas en L. Soler: «Régimen político y legitimidad en la construcción del orden stronista (1954-1989)», tesis para optar por el título de magíster en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2008.

9. En el caso de Paraguay, y como parte del compromiso del Tratado de Paz tras la finalización de la Guerra del Chaco, Estados Unidos proveyó cuantiosos préstamos financieros, situación que, tras la Segunda Guerra Mundial y constituido en primera potencia, este país siguió alentando como parte de su estrategia para afirmar su presencia en la región.

10. Liliana Isabel Formento: *El Paraguay campesino. Una vieja historia de resistencia, adaptación y funcionalidad*, Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, 2003, p. 56.

tecnificación de los procesos de producción agrícola y ganadera requeridos por la demanda de los nuevos mercados internacionales<sup>11</sup>.

Sin embargo, solo los latifundios tuvieron la capacidad económica y fueron receptivos a los incentivos estatales para incorporar tecnologías y así lograr la «capitalización de la estructura agraria»<sup>12</sup>. Paradójicamente, el impacto del programa de colonización fue el de profundizar, antes que reducir, las bases agroexportadoras de la economía. La rápida deforestación y el flujo creciente de colonos brasileños condujeron a un cambio en el perfil exportador del país, aumentando el cultivo de la soja y el algodón en 700% y 800%<sup>13</sup>, respectivamente. La nueva estructura agraria estaba dominada por un sistema de medianas y grandes explotaciones de origen externo en las tierras disponibles en las zonas este y noroeste del país. La modernización de la estructura agraria terminó por incentivar la creación de un tímido empresariado nacional ligado al nuevo régimen, configurando «los inicios de la formación de la clase empresarial stronista, que floreció con vigor con Itaipú»<sup>14</sup>.

Paralelamente a las transformaciones del ordenamiento político, en los inicios de la década de 1970 se producirá un giro en el patrón de acumulación que reconocerá su esplendor en el *boom* económico generado entre 1973 y 1980, que terminó por convertir al país en el campo privilegiado para el arribo de capitales financieros. Un indicador permite ver con nitidez esta nueva alianza económica entre la pequeña burguesía interna, surgida al calor del stronismo, en torno al gran capital y a la clase política gobernante: a partir de la promulgación de la Ley de la Banca Especializada se crearon, en el periodo 1973-1981, 12 bancos, 26 financieras, 6 sociedades de ahorro y préstamo y 30 compañías de seguros. Paraguay se convirtió en el paraíso de la especulación financiera<sup>15</sup>. Entre 1974 y 1981, «la economía paraguaya era la de mayor crecimiento económico en el Cono Sur, con un

---

11. Las instituciones estatales que administraron las reformas fueron el Estatuto Agrario (1963), el Instituto de Bienestar Rural (1963), la Secretaría Técnica de Planificación (1962), el Banco Nacional de Fomento (1961), el Fondo Ganadero (1969), el Programa Nacional de Investigación y Extensión Ganadera y el Plan Nacional de Trigo (1968).

12. Ramón Fogel: *La cuestión agraria en Paraguay*, Centro de Estudios Rurales de Itaipú / Fundación Friedrich Naumann, Asunción, 1989.

13. Históricamente, el comercio exterior se asentaba en la venta de recursos meramente extractivos de los enclaves (madera, yerba, tanino) y de productos ganaderos, que incluían desde animales en pie hasta cierta industrialización de los derivados de esta materia prima.

14. Dionisio Borda: «Empresarios y transición a la democracia en Paraguay» en Diego Abente Brun (coord.): *Paraguay en transición*, Nueva Sociedad, Caracas, 1993, p. 71.

15. D. Borda: ob. cit.

promedio anual real de 9,2%»<sup>16</sup>. Asimismo, según datos del Banco Central del Paraguay, el promedio del crecimiento porcentual del PIB fue hasta 1980 de 9,3%, pasando de 7 puntos en 1973 a su pico máximo de 14,5% en 1975 y manteniendo un promedio de 10% para el resto de la década. Sin embargo, el peso de la agricultura nunca dejaría de ser dominante en la composición del PIB, ocupando a 50% de la población económicamente activa (PEA).

Así, desde la década de 1970 tuvo lugar un proceso de «modernización agraria autoritaria inconclusa»<sup>17</sup>. Sobre el final del stronismo, esto comenzó a manifestarse en la pérdida relativa de las explotaciones de 20 a 100 hectáreas gestionadas por empresas familiares que, conjuntamente con las grandes extensiones de tierras en manos extranjeras vendidas por el Estado al fin de la Guerra de la Triple Alianza, habían caracterizado la estructura de la tenencia de la tierra en Paraguay. La incorporación de tecnología por parte de estas, su transformación en empresas agrarias y el incremento de la mediana y gran empresa, en un contexto de crisis del algodón y de los precios internacionales, pusieron en jaque una forma de funcionamiento de la estructura productiva. Así, y aun bajo una dictadura, el régimen no pudo impedir la reaparición de organizaciones campesinas y la toma de tierras, que desde 1984 exhiben niveles de conflictividad social inéditos.

No es casual entonces que el reciente informe final de la Comisión de Verdad y Justicia (2008) haya denunciado el proceso abrupto de concentración de la tierra durante el stronismo, a partir de la adjudicación masiva de campos destinados a la reforma agraria a personas impedidas por la ley para recibirlos, conjuntamente con el hecho de que las ligas agrarias y los movimientos campesinos fueron los grupos más perseguidos.

### ■ Crisis y recuperación democrática

A partir de octubre de 1982, con el fin de la dictadura boliviana, se inició en el Cono Sur un proceso de recuperación de la democracia política que incluyó a Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay. La característica central de este proceso es que, a excepción de los casos argentino y boliviano, se trata

---

16. Melissa H. Birch: «El legado económico de los años de Stroessner y el desafío por la democracia» en D. Abente Brun (coord.): ob. cit., p. 36.

17. Luis Galeano: «Los campesinos y la lucha por la tierra» en I. Telesca (coord.): ob. cit., pp. 357-374.

de transiciones pactadas, que permitieron la recuperación de regímenes democráticos clásicos en Chile y Uruguay y abrieron uno inédito en Paraguay, con otras características también en Argentina, además de ampliar el sistema brasileño e iniciar un inusual periodo de institucionalidad política en Bolivia<sup>18</sup>.

En términos generales, la transición a la democracia en Paraguay se caracterizó, como en la mayoría de los países del Cono Sur, por ser un proceso limitado y contradictorio pero que, al mismo tiempo, contuvo fuertes avances democratizadores con relación a la historia política del país. Lo más significativo para recordar aquí es que la caída de Stroessner, mediante un golpe militar encabezado por sus propios camaradas colorados, se inicia por una crisis del bloque dominante, a partir del desprendimiento de una fracción de la elite política y militar de la dictadura, en un contexto de agotamiento de la forma de crecimiento económico desde los inicios de la década de 1980. El proceso estuvo acompañado por la Iglesia católica, en un clima de democratización regional y de una nueva política exterior impulsada por EEUU.

Como parte de esta crisis, se había constatado la participación electoral más baja de todo el periodo del régimen en las últimas «elecciones» presidenciales de 1989 (53,4%), junto con una importante conflictividad social, expresada en las huelgas sindicales y en el movimiento campesino, que pese a las restricciones políticas ascendía a 28.000 campesinos asociados a alguna organización nacional<sup>19</sup>. Esto preconfiguró un panorama que ilustra a las claras un régimen en crisis, en tanto este había perdido los basamentos principales de su legitimidad política: el orden social como pilar de su crecimiento económico. La pérdida del control del Estado y del Partido Colorado, que antes dotaban de sentido a los vínculos políticos, fue la expresión última de la crisis de una forma de acumulación económica.

Como sucedió en otros países de la región, el primer ciclo de los gobiernos posautoritarios estuvo signado por las reformas institucionales y republicanas y, especialmente, por cambios en las normativas jurídicas. Los procesos electorales, en particular después de la reforma constitucional

---

18. Waldo Ansaldi: «La novia es excelente, solo un poco ciega, algo sorda, y al hablar tartamudea. Logros, falencias y límites de las democracias de los países del Mercosur, 1982-2004» en W. Ansaldi (dir.): *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007, pp. 529-572.

19. M. Rivarola: ob. cit., p. 21.

de 1991 y del sistema electoral, han tendido a asegurar elecciones libres. Es la primera vez en la historia del país que durante un periodo de dos décadas los cargos electivos se deciden mediante elecciones libres y transparentes y toda la elite política –oficialismo y oposición– se somete y acepta las normas del juego democrático.

Sin embargo, el dato a retener es que la crisis de la dictadura stronista empieza a producirse a partir de 1982, cuando se comienza a percibir (crisis de la deuda mediante) el agotamiento del modelo de acumulación, que el endeudamiento externo ya no hace viable. Claro está que la crisis de la deuda de 1982 en América Latina no fue ajena a las dos crisis petroleras previas, la de 1973 y la de 1979. Durante los años que median entre una y otra se generó una gran liquidez bancaria, que no orientó el flujo financiero hacia los países capitalistas centrales –que adoptaron políticas recesivas–, sino hacia los dependientes, cuyos gobiernos optaron por el crédito externo como medio para financiar planes de desarrollo económico. En Paraguay la deuda externa se quintuplicó en el breve lapso entre 1975 y 1980.

Es paradójico, o no tanto, que precisamente los nuevos grupos económicos, creados por el propio régimen a partir de una nueva organización de la estructura productiva y financiera, devinieran en actores que terminaron por considerar obsoleto el formato dictatorial, cuando el mundo bipolar también parecía serlo. De manera muy provocativa pero sin duda lúcida, Idilio Méndez Grimaldi afirma: «Stroessner fue derrocado en 1989 porque su economía era ‘anacrónica’ (...) dirigista, estatista, proteccionista y a la vez corrupta, y tuvo que ser reemplazada por una economía de libre mercado, de tal modo que el excedente potencial económico de la nación fue puesto a disposición de las transnacionales (...) los recursos públicos y el capital privado nativo empezaron a ser drenados a las cuentas de las corporaciones»<sup>20</sup>.

Así, la primera presidencia post-Stroessner, el gobierno colorado del general Rodríguez (1989-1993), ensayó un paquete de medidas heterodoxas, que iban desde reformas impositivas hasta incentivos a las inversiones privadas. Su gobierno se apoyó en la burguesía surgida al amparo de los contratos estatales de la década de 1970 y contó con el acompañamiento de muchos exiliados colorados de las décadas anteriores. Pero precisamente su sucesor Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), un «outsider ex-liberal y la figura más

---

20. «Batalla contra el imperialismo, la oligarquía y la corrupción» en Luis Rojas Villagra (comp.): *Gobierno de Lugo. Herencia, gestión y desafíos*, BASE Investigaciones Sociales, Asunción, 2009, p. 25.

prominente de la nueva burguesía surgida al amparo de los negocios de Stroessner»<sup>21</sup>, impulsó, en un nuevo clima de ideas regional, un paquete de medidas según los postulados más rancios del Consenso de Washington. Así, con el apoyo parlamentario del Partido Liberal logró la aprobación de un endeudamiento millonario con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a raíz de lo cual no solo se privatizaron algunas empresas (desapareció la línea aérea de bandera nacional) sino que la economía ingresó en la peor crisis financiera conocida hasta el momento (1995-1997). Todas las variables socioeconómicas (PIB e ingreso per cápita, déficit fiscal, comercio internacional, desempleo) se degradaron conjuntamente con la caída del área sembrada de algodón y sus repercusiones en la economía campesina. Como parte de este nuevo esquema económico, se introdujo la soja transgénica a partir de la campaña 1999-2000 (con su necesidad de uso extensivo de la tierra, uso intensivo de capital y escasa o nula utilización de fuerza de trabajo), que no ha hecho más que acelerar el conflicto campesino, al expulsar de sus lugares de origen a 400.000 campesinos. En un país consistentemente agrario, la soja reavivó el problema de la tierra y aceleró los procesos de migración.

En consecuencia, más allá de insistir en los males de la clase política y del coloradismo como destinos intrínsecos y erráticos de la historia política paraguaya, en tanto que desde 1989 hasta 2008 han gobernado el Paraguay de la transición a la democracia, deberíamos pensar en la crisis de un modelo que expresó una época. No es casual entonces que en dicho periodo se produjeran tres rebeliones militares (abril de 1996, marzo de 1999 y mayo de 2000) y el asesinato de un vicepresidente. Pero también merecen destacarse por su magnitud y por los resultados logrados dos manifestaciones: la primera, la resistencia civil del 23 de marzo de 1999, en lo que se denominó «el marzo paraguayo», cuando en forma espontánea la ciudadanía salió en defensa de las instituciones republicanas y exigió la destitución de Raúl Cubas Grau, principal implicado junto con Lino Oviedo en el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña; la segunda, en marzo de 2006, expresada por la reacción colectiva de 40.000 personas –una magnitud nunca antes experimentada en la historia reciente del Paraguay– que salieron a las calles bajo el lema «Dictadura: nunca más» y «Paraguay está hart». La manifestación se enfrentaba a las maniobras políticas y judiciales del presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008)

---

21. Diego Abente Braun: «Después de la dictadura (1989-2008)» en I. Telesca (coord.): ob. cit., p. 299.

con miras a impulsar su reelección presidencial. Con el beneplácito de la Corte Suprema de Justicia, intentaba violar la prohibición impuesta constitucionalmente, dando origen a la Concertación Democrática<sup>22</sup>. Tales ensayos malgastaron los últimos grados de legitimidad de Duarte Frutos y el Partido Colorado, al tiempo que permitieron afirmar las sospechas de la «ciudadanía» sobre la clase política tradicional.

La marcha multisectorial fue encabezada por Fernando Lugo, quien venía comandando una lucha política con los campesinos desde San Pedro. Dos años más tarde lograba su victoria como presidente. El crecimiento fue vertiginoso: en 2005 renunció a su puesto eclesiástico, en diciembre de 2006 anunció que se postularía en las elecciones<sup>23</sup> y en 2007 aceptó que el Partido Liberal lo acompañara. En un nuevo contexto latinoamericano, la posibilidad más torpe de violar la Constitución y de manipular al Poder Judicial aportaron los últimos ingredientes de desprestigio a una clase política ya sospechada, frente a una sociedad donde los parámetros y flujos de información proveyeron grados de autonomía que no se correspondieron con las prácticas de la propia elite dirigente. Lugo era ante todo un posible presidente sin vinculaciones con la clase política tradicional, y de allí sustrajo su principal legitimidad. En su favor jugó el convertirse, a partir de ser un referente eclesiástico<sup>24</sup>, en un dirigente político de los movimientos campesinos, que se radicalizaban a medida que avanzaba el agronegocio.

### ■ Crisis del neoliberalismo y nuevos gobiernos

Emir Sader ha propuesto interpretar los nuevos gobiernos latinoamericanos a partir del fracaso rotundo del modelo neoliberal para crear las bases sociales

---

22. La Concertación Democrática fue una oposición parlamentaria al Partido Colorado, integrada por los partidos PLRA, Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace), Patria Querida, Encuentro Nacional y País Solidario. Frustrados los intentos de realizar elecciones internas, el espacio se rompe y Fernando Lugo decide postularse con el PLRA. Lo acompañarían Encuentro Nacional y País Solidario, mientras que el resto de las expresiones partidarias presentaron candidatos propios.

23. A lo largo de 2006, para proyectar y apoyar la candidatura de Lugo, se crearon por lo menos tres grandes sectores. El Bloque Social y Popular está integrado por las cinco centrales sindicales, un sector del movimiento campesino, la Democracia Cristiana, el Partido Febrerista y el Partido de los Trabajadores. El segundo grupo es País Posible, liderado por el hermano de Lugo, que tiene una trayectoria dentro del Partido Colorado y busca captar ese voto. Y, por último, el Movimiento Popular Tekojoja, que es el más cercano a Lugo y participa también en el Bloque Social y Popular.

24. No es casual que sea un referente de la Iglesia católica quien ocupe un lugar contestatario al orden político vigente. Esta institución tiene en Paraguay una larga historia de resistencia frente a la dictadura. En 1986 los obispos lanzaron la mesa del Diálogo Nacional y el 30 de octubre de 1987, 35.000 personas realizaron una «Procesión del Silencio» por las calles de Asunción.

necesarias para su reproducción y legitimación o, si se prefiere, para consolidar un bloque de clases que le diera sustentabilidad<sup>25</sup>. El capitalismo, al no distribuir ingreso, no producir valor y en consecuencia, empleo, desestructuró las bases productivas y a sus actores (burguesías, obreros o campesinos), quienes hubieran tenido capacidad para darle sustento a ese nuevo modelo de acumulación o bien para disputar con los actores globales. En la medida en que las relaciones de poder fueron brutalmente transformadas y comenzaron a concentrarse en los monopolios relacionados con la tierra, el agronegocio, los bancos, los medios de comunicación y las grandes corporaciones industriales y comerciales, se erosionaron las bases mismas de un modelo de acumulación. En consecuencia, Sader invita a pensar que la mayor conquista del nuevo modelo neoliberal debe observarse en términos ideológicos y culturales, combinados con grados inauditos de fragmentación social.

Así, a las dificultades y complejidades que supone la construcción de un orden democrático en Paraguay se han agregado los problemas típicos de las nuevas formas de representación política que aquejan a las democracias capitalistas del mundo: desdibujamiento de las identidades colectivas, crisis de los partidos tradicionales, crisis de los grandes relatos, etc., complejizados aún más por índices inauditos de desigualdad social. Todo ello se ha ido produciendo en el marco de «las tendencias de la economía global que han disminuido la capacidad de transformación política de los Estados y las elites políticas, desplazando la preponderancia de las decisiones al ámbito de la economía y de los flujos financieros»<sup>26</sup>.

A los cambios generales por los que atraviesa la representación política clásica en los contextos de globalización no han sido ajenos los partidos políticos y el sistema político paraguayo (desde 1991 y especialmente desde marzo de 1999). En este sentido, los partidos tradicionales empezaron a dejar espacios cada vez más amplios a nuevas expresiones políticas, que se distinguieron mucho más por programas vinculados a la imagen de algún líder que por las identidades políticas tradicionales. Así, el Partido Colorado sufrió la primera escisión institucional, que dio origen a la Unión

---

25. E. Sader: *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Siglo XXI / Clacso, Buenos Aires, 2009.

26. Alejandro Vial: «Nuevos vientos sobre la vieja política» en *Novapolis*, número especial: *Cómo cambia la política en el Paraguay del Siglo XXI I*, Centro de Estudios y Educación Popular / Arandura, Asunción, 2007, p. 29.

Nacional de Colorados Éticos (Unace), y así se quebró electoralmente el papel protagónico del tradicional bipartidismo. Asimismo, aparecen expresiones como Patria Querida (presidido por el empresario Pedro Fadul) y, en el otro espectro ideológico, País Solidario y Partido Encuentro Nacional. Estos cambios se reforzaron con transformaciones de la ingeniería electoral que habilitaron elecciones directas y sustituyeron el sistema mayoritario de representación por el de representación proporcional.

Una expresión de las nuevas formas de representación y de cambio político fue el escenario electoral de 2008. Si bien el triunfo de Fernando Lugo resultó inesperado en la historia del país, también lo fueron la contienda y los candidatos presidenciales con mayor caudal de votos: un obispo (Lugo, con 41%); una mujer (Blanca Ovelar, candidata colorada, 30%); un militar (Lino Oviedo, con 22%) y un empresario (Pedro Fadul, 3%). En parte, este escenario reconocía un antecedente en las elecciones presidenciales de 2003. En ellas, un empresario alcanzaba un porcentaje de votos similar al obtenido por el histórico Partido Liberal (22%) y Nicanor Duarte Frutos utilizaba la legitimidad provista por fuera de la estructura partidaria del coloradismo. Como muestra del contexto, en ambas elecciones presidenciales se registraron los niveles más bajos de participación electoral (65%).

Claro que no debería exagerarse lo que por ahora es un proceso de transformación. Aun cuando la ciudadanía viene optando por candidatos y los partidos tradicionales vienen perdiendo escaños en las cámaras de representantes<sup>27</sup>, todavía las estructuras partidarias e incluso el histórico clivaje liberal-colorado mantienen su efectividad política. El cambio, en todo caso, es la posibilidad de que convivan –con pesos relativos en la contienda electoral– liderazgos políticos con identidades y estructuras partidarias tradicionales. Sin embargo, dicho cambio nos vuelve a demostrar una evidencia sociológicamente obvia, pero insistentemente negada en los relatos sobre la transición a la democracia en Paraguay: el Partido Colorado no es igual a voto colorado. Hace mucho tiempo que los partidos son menos

---

27. En relación con las elecciones de 2003, el ANR y Patria Querida son los partidos que proporcionalmente perdieron más bancas en ambas cámaras de representantes, y Unace y PLRA, arrastrados por el efecto Lugo, los que más crecieron. El ANR perdió un senador y siete diputados mientras que Patria Querida cedió tres bancas en senadores y seis en diputados. En tanto, Unace ganó dos bancas en senadores y cinco más en diputados. El PLRA obtuvo dos bancas más para senadores y seis más para diputados, mientras que Tekojoja y Partido Democrático lograron representación tan solo con una banca en ambas cámaras, en tanto que Partido País Solidario obtuvo una representación en senadores, cediendo una banca con referencia a las elecciones de 2003.

que las identidades. Es decir, las instituciones partidarias no dan por resultado prácticas políticas idénticas.

De esta forma, Fernando Lugo logró posicionarse por sobre las partes («el candidato del consenso»), o su célebre autodefinición ideológica: «justo en el medio, como la ranura de un poncho»). En dicha dirección, mantuvo negociaciones políticas que iban desde los movimientos campesinos más radicalizados hasta Lino Oviedo y presentó un discurso de unidad cuyo eje central era, como muchas veces en la historia, lograr erradicar al Partido Colorado del gobierno. En su discurso inaugural decía: «La Alianza Patriótica para el Cambio supo ser percibida como un temerario grupo de hombres y mujeres de diversos orígenes partidarios y sociales que en menos de un año de existencia cambió una historia de 60 años».

La derrota del Partido Colorado es sin duda un eslogan político importante en un país en el que este estuvo más tiempo en el poder que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano. Pero no es un mito de origen tan fuerte o poderoso para afrontar grandes cambios. Lo paradójico es que ha tenido la fuerza suficiente para que muchos analistas comiencen a sostener que se ha dado inicio a la «verdadera» transición en Paraguay, o para que otros festejen «el entierro definitivo de Stroessner».

En esa modernidad tardía Lugo es, con relación a América Latina y también a los otros liderazgos propios de la misma tradición paraguaya, un hombre de la contemplación. No es un líder que llama al pueblo, lo «crea» y «organiza» al estilo de los populismos. Es un líder creado por una crisis del sistema político y económico, acompañado luego por los partidos. En ningún caso se presenta por sobre las masas: «escuché al pueblo y a Dios», dice para justificar su candidatura. Con todo, el actual presidente entendió que la relación entre la política y el pueblo estaba en crisis. Por ello decidió construir un discurso apoyado en consignas universales y pasibles de obtener legitimidad en los más diversos estratos sociales: repudio al hambre, la pobreza y la corrupción. Estuvieron ausentes los grandes relatos: «el hambre no tiene ideología», repitió.

En tal sentido, el germen del triunfo de Lugo es al mismo tiempo el germen de su debilidad. La posibilidad de recolectar votantes como figura aglutinante más allá de los partidos se evidencia en la debilidad de la representación de las fuerzas de izquierda en las cámaras, con el agravante de que la reforma constitucional, en un país por definición presidencialista,

otorgó amplios poderes al Congreso y dejó un Ejecutivo débil. Sin embargo, a Fernando Lugo lo acompañan sujetos políticos. En consecuencia, posee un anclaje real para su fuerza. Para ellos, sus únicos aliados políticos sustanciales, deberá reconstruir un Estado exiguo donde las exportaciones de soja (sin gravámenes impositivos) y las remesas de los exiliados paraguayos conforman las dos principales fuentes de ingresos de divisas al país.

### ■ A modo de cierre

Max Weber advertía a los sociólogos sobre las implicancias de sus análisis, indicando que no se debe decir a los sujetos qué es lo que deben hacer, pero sí hay que mostrarles cuáles serían las consecuencias de su acción. Cuando hoy se les pregunta a los paraguayos cuáles son los principales problemas de su país, 60% responde sobre el temor a la inseguridad y al desempleo, mientras que el gobierno muestra niveles muy positivos en educación y salud. Los dos primeros son, tal vez, los temas más sensibles para reflejar la ausencia de marcos referenciales que habiliten mecanismos de integración social o, si se prefiere, la incertidumbre frente a un proyecto que aún no demostró las mejores intenciones.

No obstante, existen al menos dos posibilidades: llorar sobre una posible tumba de lo que no fue o no será Paraguay, o complejizar las miradas e inclusive festejar el conflicto político más auténtico, después de tanto adormecimiento stronista. El gran triunfo del proceso estará, tal vez, en haber instalado en el espacio público (no necesariamente en la agenda gubernamental o comunicacional) los grandes temas que constituyen la soberanía política de este país. Como ha señalado con acierto Marcello Lachi, por primera vez los sectores sociales y populares antagónicos al modelo socioeconómico vigente se volvieron actores políticos determinantes, integrantes a pleno título del sistema político paraguayo<sup>28</sup>.

Hay que volver a discutir, entonces, con las miradas hegemónicas que solo observan el sistema político y su parálisis. Es necesario recuperar la idea de que los conflictos son inevitables e incluso saludables. Los órdenes sociales nunca «cierran». Disimular la conflictividad inherente a la vida social es ideología pura. ☐

---

28. «El debate ideológico en la era 'Lugo'» en L. Soler (coord.): *Observatorio Latinoamericano, Dossier Paraguay*, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, mayo de 2010.

## **Bibliografía**

- Abente Braun, Diego: «Paraguay: zjague mate?» en *Revista de Ciencias Políticas* vol. 28 N° 1, 2008, pp. 329-345.
- Fassi, Mariana: *Paraguay en su laberinto. Qué cambió con Fernando Lugo*, Claves para Todos, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010.
- Morínigo, José Nicolás: «De la quietud a los nuevos procesos: sus efectos políticos» en *Novapolis*, número especial *Cómo cambia la política en el Paraguay del siglo XXI I*, Centro de Estudios y Educación Popular / Arandura, 2007, pp. 11-26.
- Rivarola, Domingo: *Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad*, Ediciones y Arte Editores, Asunción, 1991.

## **PENSAMIENTO PROPIO**

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Julio-Diciembre de 2010

Buenos Aires

N° 32

CUBA Y EL GRAN CARIBE: LA NUEVA COYUNTURA  
Edición especial Cries - Cátedra de Estudios del Caribe, Universidad de La Habana

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS: El Gran Caribe: Una mirada prospectiva de su coyuntura política, **Luis Suárez Salazar**. Déjà Vu: Cuba en la política norteamericana y el Gran Caribe, **Jorge Hernández Martínez**. América Latina y el Caribe en la política de Obama 2011-2012: ¿Continuidad, abandono y ascenso de la influencia conservadora?, **Luis René Fernández Tabío**. Entre gigantes e rebeldes: considerações sobre as características do relacionamento entre Cuba e Brasil e a influência dos Estados Unidos, **Marcos Alan S. V. Ferreira**. Reflections on Armed Violence and Development in the Caribbean, **Norman Girvan**. Los intereses de Trinidad y Tobago en el marco de la Caricom, **Maylín Cabrera Agudo**. La Revolución Cubana y su influencia sobre la Izquierda latinoamericana y caribeña, **Carlos Alzugaray Treto**. COMENTARIOS: Notas recientes sobre la economía en Cuba, **Omar Everleny Pérez Villanueva**. PULSO BIBLIOGRÁFICO. REVISTA DE REVISTAS.

*Pensamiento Propio es una publicación trilingüe de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), Lavalle 1619, piso. 9no. (1048) Buenos Aires, Argentina. Tel./Fax: (54 11) 4372.8351. Correo electrónico: <info@cries.org>. Página web: <www.cries.org>.*

## TEMA CENTRAL



Colombia:  
¿menos americana y más latina?

## Apertura y reprimarización de la economía colombiana

*Un paraíso de corto plazo*

Colombia consolidó en las dos últimas décadas un nuevo modelo de desarrollo económico altamente dependiente de las exportaciones mineras y de hidrocarburos. Pese al incremento de la inversión extranjera y de los excedentes financieros en ambos sectores, el artículo señala que la estrategia de concentración en el carbón y el petróleo –con el consecuente impacto negativo en la industria– no logró modificar el esquema de desigualdades sociales ni dar solución al desempleo, el principal problema macroeconómico del país. En ese sentido, la mayor apertura de la economía colombiana estaría lejos de generar un proceso de crecimiento estable y sostenible.

**RICARDO BONILLA GONZÁLEZ**

En la primera década del siglo XXI se delinearon en Colombia las características del nuevo modelo de desarrollo nacional, que se ajustan cada vez más al de un país minero-exportador y suponen un regreso al predominio del sector primario en detrimento de la industria. Con el supuesto de que estamos sentados sobre «una mina de oro» compuesta por hidrocarburos y minerales, el gobierno de Álvaro Uribe adoptó una estrategia de concesiones y contratos de exploración y explotación del subsuelo, cuyos resultados palpables son el incremento del inventario minero y de reservas, al mismo tiempo que se acentúa el debate sobre la sostenibilidad ambiental de esas explotaciones.

---

**Ricardo Bonilla González:** profesor de la Universidad Nacional de Colombia y coordinador del Observatorio de Coyuntura Socio-Económica (OCSE).

**Palabras claves:** petróleo, carbón, apertura, comercio, empleo, inversión, Colombia.

La nueva dinámica minera contribuye al incremento de la inversión extranjera y al deterioro del mercado de trabajo del país, dada la presencia de actividades de capital intensivo y poco generador de empleo. La actividad, sin embargo, produce un importante flujo de excedentes financieros y de impuestos, que al no ser distribuidos eficiente y equitativamente en otras actividades productivas constituyen la base de la llamada «enfermedad holandesa», con fuertes repercusiones en la tasa de cambio, el control de la inflación y el relativo estancamiento de los sectores agropecuario e industrial. En Colombia, la bonanza minera es una ilusión de corto plazo que no se corresponde con el volumen de reservas probadas que tienen otros países, a los que estamos muy lejos de parecerlos.

Este artículo se organiza en cuatro segmentos. El primero evalúa la dinámica del crecimiento económico, su relación con el resto del mundo y el comportamiento de los indicadores que reflejan la estabilidad económica del país. El segundo analiza la estructura sectorial y el peso económico de los sectores minero y de hidrocarburos en los mercados interno y externo. El tercero examina los efectos de la bonanza minera en los mercados de inversión y de empleo, la generación de excedentes y el financiamiento del Estado. Finalmente, el cuarto segmento evalúa la sostenibilidad de la bonanza minera en relación con el volumen de reservas y la política de exploración.

### ■ La dinámica económica colombiana

A comienzos de la década de los 90 se diseñó el paquete de reformas que contribuyeron a modificar la relación del país con el resto del mundo a través de la internacionalización económica<sup>1</sup>. Con ese propósito se eliminaron varios de los soportes de la antigua política de protección al mercado interno, se extendió la condición de libre importación a más de 90% de los bienes y servicios comerciados en el país, se simplificó la estructura arancelaria y se redujeron sus tarifas. Simultáneamente, se le quitó al Banco de la República el monopolio de la compraventa de divisas, se abrió el mercado de capitales, se amplió el radio de acción de la inversión extranjera y se promovió la multibanca. El manejo de la política cambiaria quedó sujeto al movimiento de las divisas y a la libre circulación del mercado de capitales en inversiones «golondrina» y de largo plazo.

---

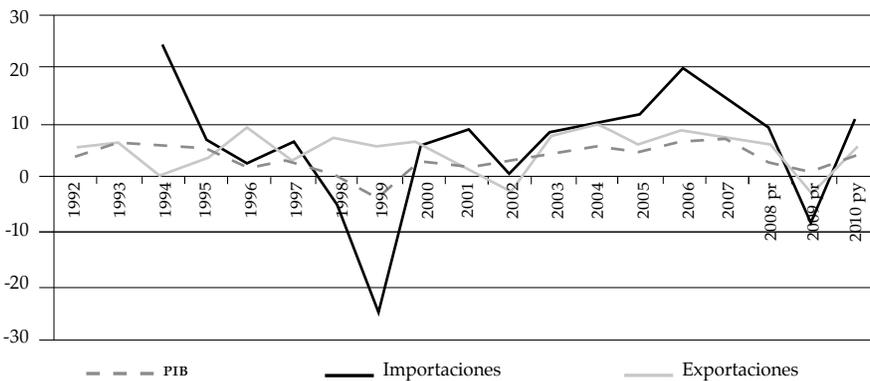
1. En el informe *Colombia: Gestión económica estatal de los 80, del ajuste al cambio institucional* se hace una evaluación exhaustiva del paquete de reformas aprobadas entre 1990 y 1991. El informe (publicado en 1994) fue coordinado por Luis Bernardo Flórez y ejecutado en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá.

Otras reformas, entre ellas la laboral y de la seguridad social, fueron diseñadas para que las empresas radicadas en Colombia se reestructuraran y se prepararan para la mayor competencia internacional. La expectativa sobre los alcances de los cambios incorporados fue saludada con un sonoro «bienvenidos al futuro» por el entonces presidente César Gaviria. Las reformas fueron diseñadas y aprobadas entre 1990 y 1991, pero quedaban por conocerse sus resultados en el mediano y largo plazo. Por lo pronto, el país se inundó de bienes importados; la política cambiaria pasó a depender de la volatilidad internacional y de la competitividad en función de mejoras en tecnología y productividad. Restaba saber lo más importante: ¿con qué se financiaría ese proceso? ¿Con qué exportaciones? ¿Con qué inversiones?

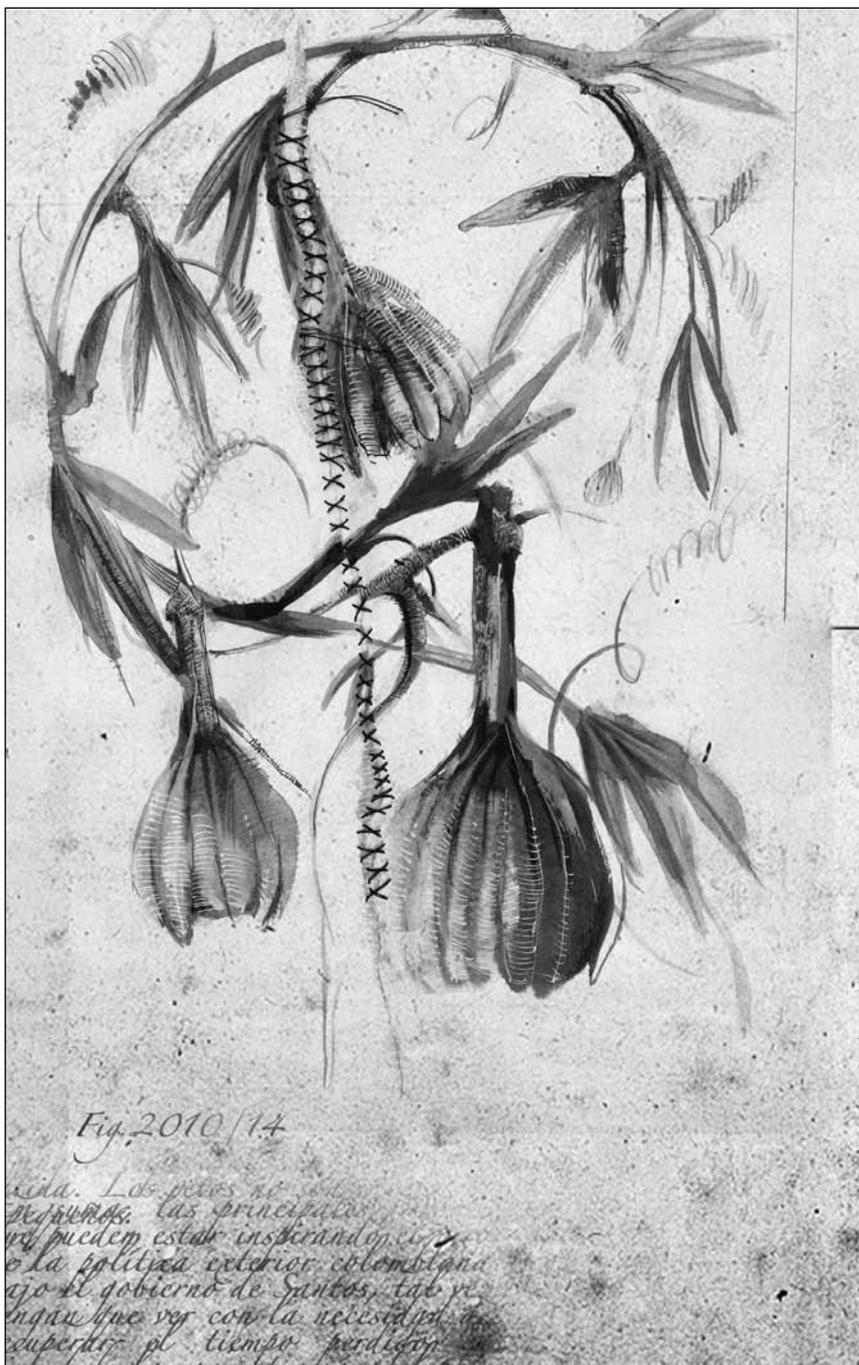
La efectividad de estas medidas comenzó a sentirse en 1992 y desde ese momento, como era de esperarse, la dinámica internacional es más importante que la interna, de tal manera que el comercio externo crece más que la producción nacional (5,5% y 3,4%, respectivamente). El mayor vínculo internacional se refleja en las dos vías del comercio: las importaciones de bienes industriales y algunos agropecuarios y de servicios, y la consolidación de

Gráfico

**Colombia: dinámica económica, crecimiento del PIB, exportaciones e importaciones, 1992-2010**



**Fuente:** cálculos del autor a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Cuentas Nacionales, precios constantes.



la especialización exportadora en minería e hidrocarburos. Ello ocurre en medio de un esfuerzo limitado de diversificación de productos y mercados de destino, al tiempo que se expulsa población, que recompensa su salida del país con el incremento del flujo de remesas. La mayor apertura tiene diferentes consecuencias en la estructura productiva nacional, con un fuerte proceso de desindustrialización, desagrarización y desarrollo de servicios de transporte en favor de la minería y el turismo.

La dinámica económica es volátil, dependiendo de la fase del ciclo y la profundidad de la crisis o de la recuperación. La economía colombiana no está exenta de este comportamiento y en las dos últimas décadas ha completado dos ciclos (gráfico 1) con extremos altos de crecimiento de 6,9% en 2007 y negativos de hasta -4,2% en 1999. La mayor apertura no ha permitido construir una senda de crecimiento sostenido de largo plazo; a lo sumo ha permitido ilusionarse con algunos años de mejores resultados, seguidos de otros de menor dinámica. De hecho, el promedio de crecimiento del periodo posreforma (3,4%) es inferior al promedio histórico de largo plazo (4,5%), mientras que los momentos de crisis son más profundos y la recuperación es más lenta.

Esa volatilidad afecta más a las importaciones y es consecuencia de la debilidad del mercado interno. El comportamiento de las exportaciones es más estable: crecen a 5% en promedio como consecuencia de la limitada diversificación y la gran concentración en unos pocos *commodities* como petróleo, carbón, níquel y café, de los cuales Colombia es precio aceptante y goza de una demanda creciente a causa del desarrollo de los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China). En el campo de las importaciones, en cambio, se crece más rápido, a un promedio de 6%, pero la volatilidad es muy fuerte, relacionada con el ciclo económico y la capacidad de expansión o de contracción de la demanda interna. Así, en plena recesión de 1999 las importaciones se contrajeron a 25%, mientras que en la desaceleración de 2009 lo hicieron a 8%. Por contraste, entre 1992 y 1994, cuando se dio inicio a la apertura, crecieron más de 15% anual, mientras que en la fase expansiva de 2006 se incrementaron a 20% anual.

La estabilidad fue el principal objetivo del paquete reformista de comienzos de los años 90. Estabilidad en el doble sentido de mantener los niveles de precios en una senda de control de la inflación y de lograr los equilibrios básicos de la economía. Crecimiento económico y estabilidad son objetivos de la política económica que van ligados y se complementan mutuamente para crear sinergias que contribuyan a crecer sostenidamente. La política de apertura es un

insumo esencial para lograr ambos objetivos; las importaciones ayudan a controlar precios y reordenar el aparato productivo, mientras que las exportaciones reflejan los desarrollos competitivos y la especialización del país. Estabilidad y volatilidad son las caras antagónicas de un proceso inacabado y en busca de definir un rumbo. Ese rumbo, al parecer, es la minería de exportación.

También se han logrado otros aspectos de la ansiada estabilidad (v. cuadro 1): la inflación y la tasa de interés se encuentran en sus mínimos históricos, los déficits gemelos se sitúan en los márgenes aceptables y la tasa de cambio fue revaluada por debajo de su equilibrio de largo plazo. El sacrificio macroeconómico<sup>2</sup> también ha sido elevado, con una tasa de desempleo crónica y de dos dígitos e índices de desigualdad pronunciados, ambos indicadores ubicados entre los más altos de América Latina y el mundo en desarrollo. Estas dos décadas de apertura económica se caracterizan por haber alcanzado algunas metas de estabilidad y haber propiciado la transición del modelo agroexportador del siglo xx hacia la nueva minería de exportación del siglo xxi, sin modificar la estructura de desigualdad de la sociedad colombiana.

Cuadro 1

**Colombia: indicadores macroeconómicos**

	1995	2000	2005	2010*
Balance fiscal SPNF	0,4	-3,1	-0,3	-3,6
Balance en cuenta corriente	-5,5	-0,2	-1,3	-2,2
Tasa de inflación	19,5	8,7	4,9	2,8
Tasa de desempleo (septiembre)	9,6	16,7	11,2	10,6
Tasa de cambio nominal (\$ por us\$)	912,8	2.087,4	2.320,8	1.896,6
Tasa de interés	45,0	12,0	6,5	3,0
Índice Gini nacional	0,57	0,59	0,58	0,58

\* Proyección.

**Fuente:** DANE, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banco de la República, reportes varios.

Controlar la inflación y reducir las tasas de interés es el mejor resultado que puede ofrecer la política económica en el mediano plazo. Sin aplicar terapias de choque y con una política de desinflación paulatina, la inflación bajó desde

2. Se define el sacrificio macroeconómico como el número de puntos de exceso de desempleo por cada punto de reducción de la inflación. Olivier Blanchard: *Macroeconomía*, 4ª edición, Prentice Hall / Pearson, Madrid, 2006, p. 212.

niveles próximos a 30% hace 20 años a 2% en 2009, para mantenerse alrededor de la meta de largo plazo en 2010. El aterrizaje de los precios fue consistente y sin cambios bruscos. No obstante, los dos periodos de crisis contribuyeron exitosamente a su reducción de siete puntos en la recesión de 1999 y cinco adicionales en la desaceleración de 2009. La estabilidad de la inflación contribuyó a la reducción de las tasas de interés, especialmente en las de intervención del Banco de la República, desde 45% hace solamente 15 años hasta 3% en la actualidad. Con precios bajo control y tasas de interés bajas, la prioridad nacional se transforma hacia el crecimiento con empleo.

Al control de la inflación contribuyeron tres decisiones sistemáticamente aplicadas: la prohibición de emitir dinero para prestarles al gobierno o a los particulares, evitando el exceso de liquidez; la desindexación de los salarios o su ajuste en función de las metas de inflación futuras, reduciendo el efecto de la espiral salarios-precios-beneficios, lo cual no impidió la mayor concentración en estos últimos; el mantenimiento de la libre importación sin tener en cuenta la fase del ciclo ni el comportamiento de la tasa de cambio, lo que permitió el abastecimiento permanente de materias primas, maquinaria y equipo y bienes de consumo durable importados y baratos, reduciendo la llamada «inflación importada». Con esta política, la confianza de los consumidores aumentó en detrimento de la actividad de muchos productores que cerraron o se transformaron en comerciantes, lo que modificó la estructura industrial.

Los balances gemelos, fiscal y de cuenta corriente, se mantuvieron en la senda del déficit pero dentro de los niveles aceptables para el pragmatismo internacional<sup>3</sup>, por debajo de -3%. El déficit fiscal es el más inquietante, dado que después de las reformas de los 90 se volvió crónico y se financia con deuda, venta de activos y con excedentes de las pocas inversiones públicas que quedan, especialmente de hidrocarburos en Ecopetrol. La expectativa de una reforma tributaria integral surge cada vez que se hacen ajustes necesarios; sin embargo, siempre languidece con algún correctivo parcial, lo que hace que no se hayan atacado de manera seria los problemas de la desigualdad y la inequidad tributaria. Una forma parcial de resolverlo es la propuesta de un mejor uso de las regalías, que le devuelva al gobierno nacional la capacidad de administrarlas en detrimento de la descentralización.

El balance en cuenta corriente es una combinación de los balances comercial y de la cuenta de capital. El déficit es ligero y dentro de una tendencia

---

3. Así se acordó en Maastricht, para construir los indicadores de aceptación o rechazo en el ingreso a la Unión Europea.

a mantenerse próximo al equilibrio, lo cual es consecuencia del efecto compensatorio entre los flujos de bienes y de capitales. El balance comercial, que mide el flujo de bienes y servicios, es superavitario en los momentos de crisis, cuando la demanda interna se debilita y las importaciones caen bruscamente, y deficitario cuando la economía se dinamiza y las importaciones se fortalecen. En los momentos de crisis la cuenta de capital se debilita, las inversiones y las remesas provenientes del resto del mundo se reducen, mientras se incrementa el giro de utilidades y la fuga de capitales hacia el exterior. Lo contrario sucede en las épocas de recuperación y crecimiento, cuando aumenta la confianza de los inversionistas y el giro de remesas, y se hace menos ostensible la salida de las utilidades y de las inversiones «golondrina». El superávit comercial se compensa con el déficit en la cuenta de capitales y viceversa, de tal manera que el déficit consolidado no inquieta.

Lo que sí ha generado muchas inquietudes es el comportamiento de la tasa de cambio que, después de un largo y sostenido proceso de devaluación, llegó a un máximo anual promedio de \$ 2.878 por dólar en 2003 para caer en una senda de revaluación, que aún persiste a pesar de ligeros ajustes coyunturales. La tasa de cambio promedio para 2010 se estimó en \$ 1.897 por dólar, la más baja en el siglo y muy por debajo de las estimaciones de tasa de cambio de equilibrio de largo plazo, situadas cerca de los \$ 2.250 por dólar. El impacto económico de la revaluación es sensible, abarata las importaciones y contribuye a mantener baja la inflación, pero encarece las exportaciones y genera un sesgo contra aquellas que tienen mayor transformación, y así fortalece la concentración en los *commodities*. La especialización en hidrocarburos, las mayores inversiones y el exceso de financiamiento externo de la deuda pública son varias de las causas de este comportamiento cambiario.

**El impacto económico de la revaluación es sensible, abarata las importaciones y contribuye a mantener baja la inflación, pero encarece las exportaciones y genera un sesgo contra aquellas que tienen mayor transformación, y así fortalece la concentración en los *commodities* ■**

El costo o sacrificio macroeconómico se refleja en los resultados sociales del proceso, siendo los más evidentes la tasa de desempleo y el índice de desigualdad. Ambos son elevados y con muchas dificultades para reducirse como consecuencia de un modelo económico poco incluyente y nada distributivo.

En los últimos 15 años la tasa de desempleo es de dos dígitos, con altibajos relacionados con el comportamiento del ciclo económico: en las fases de crisis supera el 14%, mientras que en las de mayor crecimiento se sitúa alrededor de 10%, sin bajar la barrera. El índice Gini colombiano es, históricamente, inequitativo, y en las dos últimas décadas se ha situado por encima de 57%, para concluir como el más elevado de Sudamérica, incluso por encima de Brasil. A pesar de los buenos años de crecimiento no se logra generar empleo suficiente ni de calidad, lo que contribuye a que no haya un proceso redistributivo eficiente.

### ■ Estructura sectorial y contribución al mercado interno

Los cambios introducidos en este proceso se manifiestan en la composición de la estructura productiva sectorial y en el aporte a los mercados interno y externo. Con un PIB próximo a los \$ 500 billones –que transformados por una tasa de cambio revaluada llegan a los us\$ 230.800 millones, equivalentes a 0,2% del PIB mundial– y un PIB per cápita apenas de us\$ 6.200, propio de las economías de nivel de ingresos medios-bajos, la economía colombiana está en constante crecimiento a una velocidad media, inferior a la de las principales economías de América Latina como Brasil o Chile y muy lejos de los niveles de China o India. Es una economía mediana, que marcha pausadamente y cuyos cambios tardan mucho en reflejarse en la composición de su estructura productiva. No obstante, en dos décadas algo de ello se ha manifestado (v. cuadro 2).

Los principales ajustes se reflejan bajo dos condiciones: los ajustes estructurales, con tendencia permanente y en la perspectiva de consolidarse en un periodo largo; los ajustes coyunturales, que responden al comportamiento del ciclo económico. El ajuste estructural más importante es la permanente pérdida de importancia del sector agropecuario en la composición del PIB, que ha llegado hasta 8,5% en 2009, en beneficio de la ganancia de participación de otros sectores, entre ellos minas e hidrocarburos y la construcción de obras de infraestructura y redes para el transporte de hidrocarburos. Los ajustes coyunturales se reflejan en el papel de los sectores industrial y financiero, que junto con los servicios sociales y de gobierno se consolidan como los más importantes de la economía nacional, perdiendo participación en los momentos de crisis y mejorándola en los de auge. Sin drásticos cambios, los sectores ganadores fueron la construcción y la minería, mientras que el gran perdedor fue el sector agropecuario. Allí está la clave de la transición de una economía agroexportadora hacia otra minero-exportadora, mientras que la industria se estanca y no continúa su proceso de desarrollo.

Cuadro 2

**Colombia: estructura productiva sectorial (en porcentaje)**

	1995	2000	2005	2009*
Agropecuario	14,0	9,6	8,8	8,5
Mínero e hidrocarburos	3,9	6,5	6,6	6,4
Industria manufacturera	14,6	14,3	15,4	14,2
Electricidad, gas y agua	3,1	3,1	3,3	3,5
Construcción	7,5	3,7	5,8	8,8
Comercio, restaurantes y hoteles	12,2	12,6	12,7	11,8
Transporte y comunicación	7,2	6,1	6,7	6,5
Financiero y seguros	12,3	16,6	15,3	15,3
Servicios sociales y gobierno	16,9	20,3	17,6	17,3
Impuestos	8,3	7,2	7,7	7,6
PIB (\$ billones)	84,4	196,4	335,5	497,7
PIB (us\$ miles de millones)	92,5	94,1	144,6	230,8

\* Proyección.

Fuente: cálculos del autor a partir de datos de DANE: Cuentas Nacionales.

En la relación con el resto del mundo es donde mejor se reflejan estos cambios. Los bienes y servicios que produce un país se destinan a abastecer necesidades de los mercados interno y externo. En el primer caso, se trata de los bienes que se quedan en el país y cubren buena parte de la demanda interna, mientras que en el segundo se trata de las exportaciones hacia el resto del mundo. La demanda interna, en cambio, se abastece con dos tipos de proveedores: los productores del país y los importadores, que complementan la acción de los exportadores. La relación con el resto del mundo se da en una doble vía, las exportaciones que se van y las importaciones que llegan; las primeras reflejan la especialización del país y sus ventajas competitivas, mientras que las segundas evidencian las desventajas nacionales.

La especialización del país se mide con la tasa exportadora sectorial (cuadro 3). Este indicador se construye como la relación entre el valor exportado y el valor producido en el país; es decir, exportaciones (X) sobre producción (Q). En la última década, la producción nacional de bienes y servicios se distribuyó en una proporción cercana a 17,4% para el mercado externo, mientras que 82,6% abasteció la demanda interna, lo que revela que la economía colombiana no es tan abierta como el resto del mundo, para el cual el promedio es de 31% exportado y 69% vendido en el mercado interno del país productor. El grado

Cuadro 3

**Colombia: tasa exportadora sectorial (en porcentaje)**

Tasa exportadora	1995	2000	2005	2009*
Agropecuario	8,0	13,0	13,4	10,6
Minero e hidrocarburos	70,3	80,1	67,9	92,7
Industria manufacturera	49,2	52,6	57,4	51,7
Comercio, restaurantes y hoteles	5,8	8,7	6,6	7,3
Transporte y comunicación	12,6	13,4	10,5	9,6
Financiero y seguros	0,9	0,5	0,1	0,1
Servicios sociales y gobierno	0,6	0,9	1,6	1,8
PIB	14,0	17,4	17,7	17,4

\* Proyección.

**Fuente:** cálculos del autor a partir de datos de DANE, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN): Cuentas Nacionales y de comercio exterior.

de apertura, sin embargo, es mayor cuando se lo compara con la situación de 1995, cuando solamente se exportaba 14% de la producción nacional.

La relación es diferente al desagregarse por sectores de la producción. En el caso del mercado de bienes, en el mundo se destina 56% a la venta en países diferentes de aquellos en los que se produce, mientras que el 44% restante permanece en los países de origen. En el mercado de servicios, esa relación es de 10,4% para el mercado mundial y 89,6% para el mercado interno del país de origen. Las especializaciones se miden por grupos de productos y afinidades en el intercambio comercial, generando características de los países y destinos de cada producto. Para Colombia<sup>4</sup>, a nivel agregado, 36% de los bienes y 4% de los servicios se comercian con el resto del mundo, en ambos casos por debajo del promedio mundial, mientras que 64% de los bienes y 96% de los servicios producidos en el país se comercian internamente.

El mercado de bienes está compuesto por los productos agropecuarios, mineros, de hidrocarburos, industriales y de energía, gas y agua; es decir, todos aquellos que son susceptibles de extraerse de la tierra para ser transformados en productos más complejos. Los servicios, en cambio, son los que se prestan

4. Esa evaluación se hace en el documento de R. Bonilla: «Mercado nacional interno y ampliado» en *Bases para una política económica para la productividad, el empleo y la distribución del ingreso*, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá, noviembre de 2009. Se tomaron como base la estructura del PIB en Cuentas Nacionales, las exportaciones de bienes según el Anuario de Comercio Exterior y las de servicios, de la balanza de pagos.

a las personas y a las empresas. De todos ellos, los más propensos al intercambio comercial son el transporte de bienes y personas, así como la atención en comunicaciones, financiera y en servicios profesionales. La composición del comercio mundial refleja que por cada dólar transado, 80% es en bienes y 20% en servicios, lo que repercute en la especialización de los países y en el tamaño de su mercado interno.

La especialización colombiana se explica mejor con esta distinción. Nuestras exportaciones son, esencialmente, bienes mineros, hidrocarburos e industriales, aunque también vendemos otros *commodities* como café, banano y flores. Para el conjunto de bienes agropecuarios, nuestra antigua especialización agroexportadora solamente representa entre 10% y 13% de la producción interna, mientras que para esos productos en particular puede representar más de 90% de lo producido. En el caso de la minería y los hidrocarburos, el índice refleja la tendencia de producir para exportar cada vez más: pasó de 70% en 1995 a 93% en 2009, un fiel reflejo de la situación del petróleo y el carbón. El panorama de los bienes industriales es paradójico; se está exportando alrededor de 52% de lo que se produce nacionalmente, con unas ventas que llegaron a los us\$ 16.875 millones en el último año. En todos los servicios el índice es inferior a 10%, con una fuerte caída en el rubro de transporte dado que ya no hay buques de bandera nacional, mientras que el turismo solamente alcanza 7,5% del comercio.

Cuadro 4

**Colombia: tasa de penetración de las importaciones  
por sectores (en porcentaje)**

	1995	2000	2005	2009*
Agropecuario	5,8	9,2	8,4	9,0
Mínero e hidrocarburos	6,1	7,0	6,1	8,0
Industria manufacturera	64,6	63,0	67,8	66,3
Comercio, restaurantes y hoteles	7,6	8,9	6,2	6,5
Transporte y comunicación	18,5	22,8	21,4	16,7
Financiero y seguros	2,9	2,0	1,9	1,5
Servicios sociales y gobierno	2,2	2,4	3,2	4,6
PIB	18,2	17,3	19,1	18,4

\* Proyección.

**Fuente:** cálculos del autor a partir de datos de DANE y DIAN, Cuentas Nacionales y de comercio exterior.

Vendemos más bienes industriales que hidrocarburos. Sin embargo, nuestra especialización es en carbón e hidrocarburos. ¿Por qué? La respuesta la encontramos al analizar la tasa de penetración de las importaciones, un indicador complementario que ubica la proporción en que el mercado interno es abastecido por los bienes y servicios importados (cuadro 4). Para el conjunto de la economía colombiana, las importaciones abastecen 18,4% del consumo nacional, mientras que la producción interna suministra el 81,6% restante. Nuevamente, esa situación varía por sectores y solo dos exhiben una notable presencia del abastecimiento externo: la industria con 66% y el transporte con 17%. En los restantes bienes y servicios las importaciones no superan el 10% de la demanda interna. La industria genera déficit comercial, se importa el 66% y se exporta el 52%, mientras que minas e hidrocarburos generan los grandes excedentes: se exporta 93% de la producción y se importa 8% del mercado nacional.

En el lenguaje clásico del comercio internacional, el intercambio de la industria corresponde al comercio intrarrama, aun cuando las exportaciones se concentran en productos con bajo valor agregado y poca complejidad tecnológica –alimentos, bebidas, textiles, confecciones, cuero, algunos químicos y productos de la metalmecánica– y las importaciones están compuestas por maquinaria y equipos, transporte variado, electrodomésticos, otros químicos y materias primas. En el caso de los bienes de la minería e hidrocarburos, el intercambio comercial es el típico interrrama, en el que los países se especializan en productos básicos sin mayor valor agregado, vendidos como *commodities* para que otros los transformen, mientras con ellos se financia la importación de bienes de mayor complejidad tecnológica. La especialización de Colombia es esta última: vender masivamente petróleo y carbón para financiar las compras de maquinaria, automóviles y electrodomésticos.

### ■ Efectos de la bonanza minera en empleo e inversión

El comportamiento anterior ha tenido tres impactos considerables en la economía colombiana: se acentuó la concentración de los tres primeros productos en las exportaciones –petróleo, carbón, café– y se volvió así a los efectos negativos de las bonanzas; el país se convirtió en un importante polo de atracción de la inversión extranjera, con énfasis en la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos y en detrimento del desarrollo del proceso industrial y la modernización financiera; no se contribuye a la solución del principal problema macroeconómico del país, el desempleo.

Cuadro 5

**Colombia: tres primeras exportaciones y su grado de concentración**

Productos	2009	2008	2009	2008
	(en miles de us\$)	(en miles de us\$)	(en porcentaje)	(en porcentaje)
Petróleo	10.267.502	12.212.578	31,3	32,5
Carbón	5.416.385	5.043.330	16,5	13,4
Café	1.542.697	1.883.221	4,7	5
Tres primeros	17.226.585	19.139.130	52,4	50,9
Todas las exportaciones	32.852.995	37.625.882		

**Fuente:** cálculos del autor a partir de DANE: Anuarios de Comercio Exterior.

Durante más de la mitad del siglo xx Colombia vivió inmersa en el llamado «síndrome de la monoexportación», originado en el hecho de que el café fue el principal y casi único rubro de exportación de cuyos resultados dependía el éxito de la política económica, tanto monetaria y cambiaria como fiscal. La principal consecuencia de no haber implementado temprano una política de diversificación de exportaciones fue hacer depender de la evolución de las cotizaciones del café la política de comercio exterior y la definición de la tasa de cambio, con impactos de revaluación, muchas importaciones en los momentos de bonanza –entendida como buenos precios– y angustias fiscales y comerciales cuando los precios volvían a su curso normal. Eso mismo pasa hoy con el petróleo y el carbón.

Cuando se empezó a exportar petróleo, siempre en bruto, se acuñó la frase que motivó una canción popular, «café y petróleo». Sin embargo, la política seguía dependiendo de la situación cafetera. Solamente después de aplicar una política de fomento a las exportaciones en 1968, estas comenzaron a diversificarse y el café empezó a perder protagonismo. A comienzos de los años 90, con los pozos de Caño Limón y Cusiana en plena explotación, el petróleo superó al café y se convirtió en el líder de las exportaciones, manteniendo ese lugar hasta la actualidad. Con los buenos precios internacionales del petróleo y el carbón, ambos productos superaron al café y se convirtieron en los determinantes de la política económica (cuadro 5), lo que causó la actual revaluación de la tasa de cambio, el desahogado crecimiento del gasto público y la pérdida de competitividad de varias de nuestras exportaciones menores de origen industrial.

La política de diversificación de exportaciones, que lleva 42 años, llegó a su punto culminante en 1992, cuando las llamadas «exportaciones no tradicionales» comenzaron a superar a las tradicionales, entendidas como la suma de café, petróleo, carbón, níquel, oro y esmeraldas. Esa relación volvió a cambiar a partir de 2005, cuando se hizo evidente el *boom* del carbón, hasta llegar a la situación descrita en el cuadro 5, según la cual los tres primeros productos de exportación concentran entre 51% y 52% de todas las exportaciones, de tal manera que la política económica tiene que volver a diseñarse en función del comportamiento de esos bienes.

Los dos primeros productos, petróleo y carbón, concentran 48% de las ventas externas y tienen tendencia a lograr mejores cotizaciones y a mantenerse durante varios años como las estrellas del mercado. Sin embargo, los ingresos

Cuadro 6

**Colombia: inversión extranjera directa (IED) por sectores (en millones de us\$)**

Año	Petróleo	Minas	Manufacturas	Financiero	Otros	Total
1994	135	47	536	300	428	1.446
1995	151	(65)	521	242	119	968
1996	778	51	731	755	797	3.112
1997	382	302	514	1.072	3.292	5.562
1998	92	(6)	785	665	1.293	2.829
1999	(511)	464	505	674	376	1.508
2000	(384)	507	556	792	965	2.436
2001	521	524	261	560	676	2.542
2002	449	466	308	293	618	2.134
2003	278	627	289	243	283	1.720
2004	495	1.246	188	244	843	3.016
2005	1.125	2.157	5.513	246	1.211	10.252
2006	1.995	1.783	803	464	1.611	6.656
2007	3.333	1.100	1.867	1.319	1.430	9.049
2008	3.405	1.798	1.748	1.095	2.550	10.596
2009	2.428	3.054	582	721	384	7.169
Acumulado	14.672	14.055	15.707	9.685	16.876	70.995
Participación (en porcentaje)	20,7	19,8	22,1	13,6	23,8	100,0

**Fuente:** cálculos del autor a partir de datos del Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

derivados de su comercio deben esterilizarse y mantenerse lejos de la circulación a fin de no acentuar la revaluación de la tasa de cambio ni afectar la política monetaria ni de precios del país. La gran diferencia con el café, en los periodos de bonanza, es que los ingresos se dispersaban entre una gran cantidad de productores del grano, mientras que los del carbón se quedan en pocas manos –los inversionistas externos– y los del petróleo, en manos del gobierno y sus asociados. Si no se controla la tasa de cambio y no se utilizan eficientemente esos recursos, el gran damnificado será el sector industrial y sus exportaciones seguirán perdiendo competitividad, al tiempo que se diluirá la política de diversificación de las exportaciones.

El segundo impacto se da en la política de atracción de la inversión externa (cuadro 6), que se propone como un proceso dirigido a fortalecer la diversificación y la modernización de la estructura productiva. Nada más lejano de la realidad. El flujo de la IED cambió de tendencia y se concentró en los recursos mineros y de hidrocarburos. En los últimos 16 años, en el periodo de 1994 a 2009, Colombia registró la recepción de us\$ 70.995 millones, de los cuales 40,5% se destinó a minas e hidrocarburos y solamente 22% a la industria. Aparte de una inversión puntual e importante dirigida al sector eléctrico en 1997, la verdadera dinámica empezó en 2004. En estos últimos seis años se reportó el ingreso de us\$ 46.738 millones, equivalentes a 66% de la inversión del periodo de referencia, de los cuales 51% fue para petróleo y minas.

La política de «confianza inversionista» promovida por el gobierno nacional se dirigió esencialmente a tres grandes sectores, cada uno de ellos con su propia perspectiva. En primer lugar, al sector industrial, con el propósito de atraer socios estratégicos para las empresas construidas con inversión nacional, cuyo logro más importante fue la adquisición por SAB Miller de la cervecera Bavaria, lo que explica el flujo del año 2005, mientras que en 2007 y 2008 se presentaron otras adquisiciones menores. En segundo lugar, al petróleo, con expectativas de expandir los proyectos de exploración y explotación y aumentar las reservas probadas y la capacidad de producción. Por último, al carbón, vendiendo inversiones nacionales en favor de socios estratégicos que se vinculen más eficientemente con el mercado externo, como es el caso de la Drummond. Según esa directriz, en estos seis años se consolidaron 68% de la inversión industrial del periodo total considerado, 79% de las inversiones del carbón y 87% del petróleo.

El tercer impacto se registró en el mercado de trabajo, que enfrenta dos tipos de problemas: una tasa de desempleo de dos dígitos desde hace 15 años

y el creciente subempleo y la precariedad en los nuevos puestos de trabajo. El mantenimiento de una tasa de desempleo tan alta es consecuencia de la ausencia de una estrategia de creación de mayores y mejores oportunidades de trabajo, aprovechando la oferta existente de mano de obra, y de la incapacidad de controlar la estructura de costos no laborales. La falta de una estrategia generadora de empleo es la causa más importante y se origina en el hecho de que la inversión se destina a actividades de capital intensivo y no se distribuye hacia las áreas de generación masiva de puestos de trabajo en la industria, la construcción o la actividad agropecuaria. Más que los costos no laborales, es la concentración de recursos hacia las actividades minera y de hidrocarburos –y su impacto negativo en la industria– lo que impide que haya más empleo.

Cuadro 7

**Colombia: ocupados s/n actividad económica**

	2,010 (en miles)	2,002 (en miles)	Diferencia	2010 (en porcentaje)	2002 (en porcentaje)
Agropecuario	3.582	3.169	412	18,5	20,0
Mínero e hidrocarburos	291	276	15	1,5	1,7
Industria manufacturera	2.387	2.051	336	12,3	12,9
Electricidad, gas y agua	102	69	33	0,5	0,4
Construcción	1.128	826	303	5,8	5,2
Comercio, restaurantes y hoteles	4.953	4.016	937	25,6	25,3
Transporte y comunicación	1.678	1.054	624	8,7	6,7
Financiero y seguros	1.453	829	624	7,5	5,2
Servicios sociales y gobierno	3.758	3.546	212	19,4	22,4
Ocupados total nacional	19.342	15.844	3.497	100,0	100,0

**Fuente:** cálculos del autor a partir de datos de DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares.

El peso del sector minero y de hidrocarburos en el conjunto del mercado de trabajo colombiano es bajo: solamente 1,5% de las personas que trabajan en Colombia (v. cuadro 7). El aporte sectorial en los nueve años de implementación de la política de «confianza inversionista» fue de apenas 15.000 nuevos empleos en medio de una necesidad de más de 3,5 millones de personas que buscaron trabajo en otras actividades y de 2,5 millones de desempleados que siguen buscando trabajo. El desfase es grande y se evidencia en la diferente participación sectorial en el PIB (6,4%), en el mercado de trabajo (1,5%),

en la inversión externa (51%) y en las exportaciones (48%). La especialización en minería e hidrocarburos para la exportación genera inversiones y excedentes pero no genera empleo ni sinergia para su generación en otros sectores.

### ■ **Sostenibilidad de la bonanza: ¿cuánto hay de reservas probadas?**

La estrategia del gobierno fue clara: consolidar una política de confianza inversionista en recursos mineros y de hidrocarburos liderada por el petróleo y el carbón, a la que deben seguir otros minerales como oro, esmeraldas, cemento, coltan. Independientemente del futuro de esos otros minerales, el presente se encuentra en el petróleo y el carbón, y sus perspectivas llegan hasta donde el recurso exista y se pueda explotar. Las nuevas joyas de la corona son los pozos descubiertos y los yacimientos carboníferos identificados, especialmente aquellos que se puedan explotar a cielo abierto. El futuro depende de las actuales y próximas reservas probadas y de la capacidad de explotarlas; es decir, del éxito de las políticas de exploración y expansión de las reservas y del plazo en que se puedan explotar. ¿Por cuánto tiempo se podrá sostener esa bonanza?

En el campo petrolero la respuesta es clara (v. cuadro 8). Potencialmente, el país puede tener más petróleo en el subsuelo; sin embargo, las políticas de exploración hasta el momento solamente permiten verificar la presencia de reservas probadas por 1.988 millones de barriles, equivalente a 0,15% de las reservas mundiales. Manteniendo el actual nivel de explotación, esas reservas probadas duran ocho años; es decir, se agotarán antes de 2017. ¿Cómo sostener, entonces, esta bonanza? La única forma de extenderla es jugando con el azar, esperando que la política de exploración sea exitosa y que se encuentren nuevos pozos que permitan aumentar el stock de reservas del país. Esa ha sido la apuesta de los cuatro últimos años, en los que se adicionaron reservas por 1.381 millones de barriles, de los cuales se explotaron 847 millones, lo que deja un excedente en reservas de 534 millones que aumentaron en un año el stock.

Si la exploración fracasa y no se encuentran nuevos pozos o no se logra sumar mayores reservas, el futuro de esta bonanza queda limitado a unos cuatro o cinco años en los que se pueden explotar los pozos actuales sin incurrir en los mayores costos que representa secarlos. Por lo pronto, los nuevos hallazgos son de pequeña capacidad y no se han vuelto a encontrar pozos de la dimensión de Caño Limón o Cusiana, con reservas de más de 1.000 millones de barriles. En la perspectiva del fin de la bonanza quedan tres interrogantes: si se explotan hasta el fondo los actuales pozos y se exporta su contenido, ¿qué sucederá cuando se pierda la capacidad de autoabastecimiento nacional

Cuadro 8

**Colombia: reservas probadas de petróleo, 2000-2010**

Año	Crudo (millones de barriles)			
	Reservas probadas (Mbbl)	Producción anual (Mbbl)	Incorporación anual (Mbbl)	Relacion R/P (años)
2000	1.972	251	-68	7,9
2001	1.842	221	91	8,4
2002	1.632	211	1	7,7
2003	1.542	198	108	7,8
2004	1.478	193	128	7,7
2005	1.453	192	167	7,6
2006	1.510	193	250	7,8
2007	1.358	194	42	7,0
2008	1.668	215	524	7,8
2009	1.988	245	565	8,1
2010		261		

**Fuente:** Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH): Indicadores de gestión y estadísticas de la industria, noviembre de 2010.

y tengamos que importar lo que hoy exportamos? ¿En qué se van a utilizar los recursos de esta bonanza, que permiten pensar en construir actividades alternativas de producción? Es decir, ¿en qué se va a sembrar la bonanza? ¿Cuál va a ser la oferta exportable que reemplazará al petróleo?

En el caso del carbón el futuro es más esperanzador. Para 2009, las reservas probadas de Colombia eran de 6.668 millones de toneladas, equivalentes a 0,8% de las reservas mundiales, que al ritmo actual de explotación –de 72 millones de toneladas al año– permiten pensar en una explotación de 91 años. Siguiendo la tendencia del petróleo de explotar de manera rápida y vender mientras exista el recurso, seguramente vamos a llegar a niveles de producción anual de 100 millones de toneladas y a reducir los años del stock. Como esta bonanza va a durar más de 20 años, las urgencias no están en el corto plazo. Sin embargo, los interrogantes anteriores siguen vigentes, especialmente cuando de esos recursos quedan unas regalías que se mal utilizan y se dispersan en actividades poco productivas.

A manera de conclusión, Colombia es un país en construcción, que avanza pausadamente y que no ha logrado construir un proceso de desarrollo estable y sostenible en el tiempo. La principal apuesta del siglo XXI ha sido consolidar, en

reemplazo del anterior modelo agroexportador, un modelo minero-exportador con énfasis en el petróleo y el carbón, de los cuales existen reservas probadas por un periodo de ocho años para el petróleo y de 91 para el carbón. Los efectos de esta estrategia minera han sido el aumento notorio de las exportaciones y el regreso a un grado elevado de concentración de los tres primeros productos, con el consecuente impacto en la revaluación de la tasa de cambio y la pérdida de competitividad de las exportaciones industriales, sector que se estancó y cuyos bienes tienen como principal fuente de abastecimiento las importaciones. Con una bonanza limitada en el tiempo, el interrogante principal es cómo se utilizarán los recursos para construir un futuro no minero. ☐

### **Bibliografía**

- Banco de la República: Estadísticas Económicas, Balanza de Pagos y Flujos de Inversión Directa, septiembre de 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): Gran Encuesta Integrada de Hogares, septiembre de 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): Cuentas Trimestrales Nacionales, tercer trimestre de 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): Estadísticas de Comercio Exterior, diciembre de 2009.
- Departamento Nacional de Planeación: Indicadores de Coyuntura Económica, Supuestos Económicos, septiembre de 2010.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME): *Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010*, UPME, Bogotá, 2010.

## Perfiles Latinoamericanos

Enero-Junio de 2011

México, DF

Nº 37

ARTÍCULOS: Los archivos represivos en los procesos de «justicia transicional»: una cuestión de derechos, **Gerardo Caetano**. Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central, **Verónica de la Torre** y **Alberto Martín Álvarez**. Problemas de acción colectiva en procesos de pacificación: oportunismo e instituciones, **Laura Zamudio González**. ¿Memoria sin partidos o partidos sin memoria?, **Juan Mario Solís Delgadillo**. El Partido Acción Nacional y la democracia cristiana, **Tania Hernández**. ENSAYO: Diagnósticos opuestos sobre la izquierda latinoamericana contemporánea, **Paul Lawrence Haber**.

*Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, DF. Tel.: (5255) 3000 0200 / 3000 0208. Fax: 3000 0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.*

## La política de inserción internacional de Colombia

Aunque ha producido importantes reformas, Colombia enfrenta grandes retos en su política de inserción económica en el sistema internacional: entre otras cosas, debe buscar una mayor diversificación regional y sectorial, de modo de evitar la concentración en unos pocos países y productos, especialmente primarios. Además, debe alentar la inversión en bienes con alto valor agregado, para que el dinamismo exportador beneficie a toda la sociedad y no solo a algunos sectores privilegiados. Para ello es necesario avanzar en un consenso nacional en torno de la política de inserción internacional del país.

**JAVIER GARAY**

Desde principios de 2010, nuevas siglas aparecieron en el escenario económico internacional para referirse a Estados cuyas economías serán, según algunos analistas, las de mayor crecimiento en los próximos diez años<sup>1</sup>. Se hace referencia a los CIVETS, siglas conformadas por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. No obstante, Colombia sigue teniendo problemas crónicos de pobreza, desigualdad, hambre y falta de bienestar. Desde hace algunos años, el país ha seguido una política cercana a los principios del libre comercio y ha basado su estrategia de inserción

---

**Javier Garay:** profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales con una maestría en Asuntos Internacionales y estudios de doctorado en Economía. Fue investigador del instituto Cato en Washington y negociador del TLC Colombia-Estados Unidos. Ha escrito diversos artículos sobre política exterior colombiana y sobre otros temas de actualidad económica internacional. Actualmente se desempeña como docente-investigador de la Universidad Externado de Colombia.

**Palabras claves:** economía, exportaciones, inserción internacional, Colombia.

1. Reuters: «After BRICS, look to CIVETS for growth – HSBC CEO», Londres, 27/4/2010, <[www.reuters.com/article/idUSLDE63Q26Q20100427](http://www.reuters.com/article/idUSLDE63Q26Q20100427)>.

económica internacional en el cumplimiento de las instituciones y de las normas internacionales de apertura económica. Esta política, sin embargo, ha tenido matices.

Aunque se mantuvo una política de industrialización por sustitución de importaciones, el país no aplicó esta estrategia de desarrollo de manera tan profunda como otros países de América Latina<sup>2</sup>. Desde el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se inició un proceso gradual de apertura comercial. En el siguiente gobierno, el de César Gaviria (1990-1994), se profundizó y aceleró el proceso de apertura. No obstante, como sostienen algunos analistas, esta liberalización no fue tan profunda ni tan radical. Además, en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) muchas de esas reformas fueron desaceleradas o eliminadas. Durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) se retomó el ímpetu aperturista, al contrario de lo que sucedió en diferentes países de la región. Por último, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se profundizó la liberalización y se adoptaron amplias políticas de apertura e inserción internacional<sup>3</sup>.

Esta estrategia de liberalización se ha hecho a través de tres herramientas. En primer lugar, Colombia ha participado de manera activa en el sistema económico (comercial y financiero) internacional. El país está comprometido con el avance en las negociaciones de las rondas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por su parte, ha sido un miembro activo en instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Debe señalarse que la relación de Colombia con estas instituciones ha sido de carácter pasivo, pues ha sido receptora de empréstitos o de recursos de cooperación (en menor medida). En segundo lugar, Colombia ha estimulado el avance de los procesos de integración regional. Es el caso del relanzamiento del Pacto Andino en 1997, con el cambio de nombre a Comunidad Andina de Naciones (CAN). También con la creación, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), además de la Caricom y la reciente entrada en vigor del Acuerdo de Complementación Económica CAN-Mercosur. Como se puede ver, ha existido una vocación de integración regional que incluye los espacios centroamericano, del Caribe,

---

2. Sobre estas políticas y su evolución, v. por ejemplo José Antonio Ocampo (comp.): *Historia económica de Colombia*, Planeta, Bogotá, 2007; Salomón Kalmanovitz: *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Norma, Bogotá, 2006.

3. Esto lo demuestran los principales indicadores de apertura económica, como los Índices de Libertad Económica Global que publica cada año la Fundación Heritage de Estados Unidos. V. <[www.heritage.org](http://www.heritage.org)>.

de la región andina y del Cono Sur. Además, existen acuerdos de integración sectorial, como es el caso del Plan Mesoamérica (antes Plan Puebla-Panamá, PPP) y el ingreso de Colombia a la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa). También hay que señalar, aunque en menor medida, el interés por la participación del país en procesos de integración allende el espacio latinoamericano. Este es el caso de la búsqueda del ingreso al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el ingreso, desde 1994, al Consejo Económico del Pacífico (PECC) y al Consejo Económico de Cooperación del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés).

**El país se ha insertado en el plano comercial internacional a través de la negociación, firma, ratificación y puesta en marcha de tratados de libre comercio con diferentes países o grupos de países ■**

Por último, el país se ha insertado en el plano comercial internacional a través de la negociación, firma, ratificación y puesta en marcha de tratados de libre comercio con diferentes países o grupos de países. Esta ha sido la herramienta más reciente e incluye,

cada uno en una etapa diferente, los tratados con Chile, Canadá, Estados Unidos, Unión Europea, Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) o con los países que conforman la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés): Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein. También se han adelantado acuerdos con países como Panamá y Corea del Sur, y hasta se ha pensado en incluir a Japón o China. De igual manera, Colombia ha adelantado la negociación de acuerdos más limitados, como los de Alcance Parcial (AAP) o los de Complementación Económica (ACE).

Frente a estas estrategias y a la falta de resultados tangibles en términos de desarrollo económico, las críticas no se han hecho esperar. Dentro del país existen grupos de la sociedad civil o políticos que consideran que alguna o todas estas estrategias son equivocadas. Entre los aspectos que se critican están, primero, la generación y perpetuación de la desigualdad que el libre comercio acarrea. Segundo, un supuesto incremento de la pobreza como resultado de la apertura del país a los mercados internacionales. Tercero, otros consideran que la liberalización ha traído consigo una desindustrialización de la estructura productiva colombiana. Unido al anterior, un cuarto objeto de críticas son las limitadas capacidades que tiene el país para competir en el ámbito internacional. Por último, se considera que Colombia, debido a su situación económica y política, en realidad ha sostenido estas estrategias como resultado de una subordinación frente a EEUU.

Como el objeto de este documento no es discutir estas afirmaciones en profundidad, no se analizarán sus implicaciones ni sus causas. No obstante, vale la pena resaltar algunos de los elementos que las hacen incompletas o erradas. Primero, la desigualdad en Colombia no ha sido impulsada por fenómenos relacionados con el mercado, sino por la falta de este: ¿no es la concentración de la tierra un problema relacionado con el conflicto armado y, en el pasado, con las decisiones del Estado? ¿No son los grandes conglomerados los beneficiados de los auxilios, ayudas, subsidios y demás instrumentos de intervención estatal? Segundo, la pobreza en el país tiene como origen, entre otros, la falta de empleo. Esto, a su vez, se debe en parte a la carencia de puestos de trabajo formales. A su vez, esto es consecuencia de las trabas administrativas, económicas y burocráticas impuestas desde el Estado. Tercero, las industrias que han desaparecido como resultado de la competencia lo han hecho porque no eran eficientes ni viables desde un punto de vista económico. ¿Por qué mantenerlas si no generaron niveles de desarrollo? Para aquellos que contemplan con añoranza el proteccionismo estatal, ¿por cuánto tiempo debe existir ese proteccionismo para permitir el crecimiento, fortalecimiento y capacitación de las industrias para que compitan en el ámbito internacional? Además, ¿cuándo se sabe que un país puede competir en el ámbito internacional? ¿Quién lo decide? ¿Cuál es el resultado de la competencia? Por último, se debe recordar que han sido los tomadores de decisiones colombianos los que han optado por estas estrategias. Es claro que lo han hecho en contextos específicos, pero el argumento de considerar que el país es un agente pasivo sin capacidad de decisión resulta facilista y superficial, por decir lo menos.

Debido a lo anterior, las críticas que se le pueden hacer al modelo adoptado por Colombia tienen menos que ver con los efectos del libre comercio sobre las economías. En América Latina se debería superar el debate proteccionismo/apertura, sobre todo si se tienen en cuenta los casos en que el aperturismo ha generado riqueza y una senda hacia el desarrollo<sup>4</sup>. Por el contrario, no existe ningún caso de país cerrado que haya logrado alcanzar tal nivel.

Entonces, ¿cuál es o cuáles son los problemas del modelo de inserción colombiano? ¿Cuáles son los retos de esta política de inserción económica?

Para responder a los anteriores interrogantes, este texto parte de la idea de que la estrategia colombiana debe readaptarse para incluir una mayor diversificación

---

4. Para una discusión interesante frente a este tema, v. Sebastián Edwards: *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2009.

regional, así como sectorial. Unido a esta última, se debe incrementar el valor agregado de la canasta productiva que ha permitido la inserción de Colombia en el sistema internacional. De igual manera, se debe fomentar la atracción de inversión extranjera. Todo lo anterior debe reflejarse en una estrategia que se convierta, por un lado, en un instrumento efectivo de crecimiento económico, así como de desarrollo nacional. Como base de todo lo anterior, es necesario que se consolide un gran consenso nacional sobre esta inserción de Colombia en el sistema económico global.

Para mostrar este punto, en el siguiente apartado se analizan los alcances que, en términos de diversificación regional y sectorial, ha tenido la estrategia de apertura del país. Posteriormente, se profundizará en una cuestión clave: la falta de una estructura productiva basada en sectores de valor agregado. En tercer lugar, se hará una revisión de las estrategias de atracción de la inversión extranjera directa. Como cuarto punto, se considerarán los aspectos de crecimiento económico y desarrollo. Por último, se hará una reflexión sobre la falta de consenso nacional. En la última parte, se aportarán unas conclusiones que llevarán las reflexiones a la parte propositiva, con algunas recomendaciones puntuales sobre cada uno de estos aspectos.

### ■ Diversificación regional y sectorial

El primer reto de la política de inserción económica de Colombia es la diversificación regional y sectorial. Esto se debe a que, aunque el país ha logra-

#### **El primer reto de la política de inserción económica de Colombia es la diversificación regional y sectorial ■**

do abrir mercados en diferentes regiones del mundo, si se analiza con detenimiento, muchas otras regiones han sido ignoradas, o el comercio con estas resulta muy limitado. Este es el caso de la mayor parte de Asia, África y el Pacífico. Así, se podría afirmar que el comercio colombiano ha estado concentrado en América y Europa occidental. De esta manera, a pesar del ímpetu liberalizador e integracionista del país, Colombia no tiene presencia en los mercados globales.

Esto se hace evidente cuando se tienen en cuenta los principales socios comerciales del país<sup>5</sup>. En el caso de las exportaciones, al sumar los porcentajes

---

5. La siguiente información es aproximada, corresponde al año 2009 y se tomó del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, <[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)>.

de estas destinados a EEUU (39%), Venezuela (12%) y la UE (14%), se obtiene más de 60% del total. Del lado de las importaciones, el panorama es similar: EEUU (28%), UE (13%), China (11%), México (8%) y países del Mercosur (8%).

Otra manera de analizar este problema es teniendo en cuenta los instrumentos de integración que ha negociado Colombia<sup>6</sup>. Si se consideran tanto los procesos de integración del país como los TLC vigentes, suscritos y en negociación, así como los acuerdos de alcance parcial o los de complementación económica, se puede ver que solo el proceso de negociación con la República de Corea involucra a un actor externo a América y Europa occidental.

Además de esto, algunos de esos tratados se ven amenazados por la falta de interés de las contrapartes, por presiones que superan el ámbito comercial (por ejemplo, el tema de los derechos humanos) o por los vaivenes de la política internacional del país. En el primer caso se encuentra el TLC con Panamá, cuya negociación se ha detenido debido a la falta de acuerdo entre las dos partes, lo que refleja la política panameña de insertarse en el sistema económico internacional con las características propias de los paraísos fiscales y de apertura casi total. En el segundo caso están los TLC con EEUU y con la UE. En el último ejemplo se encuentra la CAN y su limitado avance en los últimos años por las dificultades políticas entre los países miembros (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y, hasta su retiro, Venezuela).

La concentración excesiva del comercio exterior colombiano se confirma cuando se hace un análisis de los sectores productivos involucrados. Con datos obtenidos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE) para el año 2009, se puede observar que 57% (aproximado) del total de las exportaciones colombianas fue de productos tradicionales (petróleo y carbón principalmente). El porcentaje restante corresponde a exportaciones no tradicionales y que involucran algún valor agregado: 38% son exportaciones industriales. No obstante, para ese mismo año, 94% de las importaciones del país estaban ubicadas en el rubro industrial.

El problema no es necesariamente que Colombia sea un exportador de bienes primarios e importador de bienes industriales, sino que, si la tendencia se mantiene, los efectos de esas exportaciones seguirán siendo los mismos: estos sectores no necesitan de mucha mano de obra (no son intensivos en mano

---

6. La información se tomó de la página del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo colombiano, <[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)>.

de obra) y la que utilizan no es calificada. Esta puede ser una explicación del problema de desempleo estructural (altas tasas de desempleo por largos periodos) que presenta el país. Además, estos sectores están expuestos a la alta volatilidad de los precios. Esta realidad hace evidente la existencia de un segundo reto de la política económica internacional de Colombia.

### ■ Valor agregado

Este segundo reto está relacionado con la necesidad de fomentar la generación de sectores insertos en el sistema económico internacional que involucren, cada vez más, valor agregado. Esto es, que permitan el aprovechamiento de economías de escala, que introduzcan elementos de innovación y tecnología. En última instancia, que sean sectores involucrados en las lógicas de la actual economía del conocimiento.

La falta de desarrollo de estos sectores se hace evidente en las tendencias mencionadas en el anterior apartado. Colombia es un país que exporta petróleo, carbón, café, flores y otras materias primas y, aunque también tiene un incipiente sector industrial inserto en algunos mercados internacionales, la mayor parte de sus importaciones están relacionadas con el sector industrial.

Más que las tendencias del sistema económico internacional o la existencia de condiciones específicas que obliguen a los países a adoptar tal o cual sector en sus relaciones comerciales internacionales, lo que esta realidad demuestra es la baja calidad del sistema educativo colombiano. Esto se hace evidente en los resultados del país en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, según sus siglas en inglés) coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En 2009 demostró, una vez más, que los jóvenes colombianos están por debajo del promedio internacional en lectura, ciencias y matemáticas, competencias que definen las capacidades de los individuos y su posibilidad de insertarse en una economía que premia el conocimiento y la innovación que provenga de él<sup>7</sup>.

Además de las políticas públicas relacionadas con el mejoramiento de la calidad educativa, esta es resultado de las necesidades del mercado laboral y de

---

7. Para consultar los resultados de Colombia, v. <[www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co)>.



**La existencia de una estructura productiva dinámica y en constante evolución es la mejor aliada de una educación de alta calidad ■**

las presiones relacionadas con él. Por ello, la existencia de una estructura productiva dinámica y en constante evolución es la mejor aliada de una educación de alta calidad. La consolidación de una estructura productiva de este tipo puede ser apuntalada por la inversión extranjera en países con una limitada existencia de capitales, como es el caso de Colombia. Sin embargo, en la actualidad la inversión en Colombia no cumple con este papel y, por ello, se convierte en el tercer reto de las estrategias de inserción internacional.

■ **Inversión extranjera directa**

Colombia ha adoptado políticas de atracción de capitales, como lo demuestran los informes del Banco Mundial, *Doing Business*, en los que el país ha quedado en los últimos años dentro de los primeros 40 puestos. Vale la pena aclarar que este informe mide las reformas que año tras año hacen los países y que favorecen el ambiente de negocios. Por esta razón, se puede afirmar que Colombia está comprometida con la adopción de reformas que mejoren su entorno institucional con el fin de facilitar la creación de riqueza por parte del sector privado. Sin embargo, falta mucho por hacer.

Esto se puede evidenciar desde varios ángulos. Los países que más reformas hacen para favorecer la inversión y facilitar los negocios son los países más desarrollados o los que ya han consolidado estrategias sostenidas de crecimiento económico<sup>8</sup>. Esto implica que Colombia tendría que hacer reformas más profundas y más rápidas con el fin de superar la competencia de países que ya son atractivos y que, por lo tanto, son receptores netos de inversión.

Por su parte, es tan cierto que faltan reformas por hacer que, en realidad, uno de los pilares para la atracción de inversión en los últimos años (durante el gobierno de Álvaro Uribe, sobre todo) fue la concesión de privilegios a algunos inversionistas a través de, por ejemplo, la creación de Zonas Francas. Sin que este instrumento sea negativo del todo, tiene varios problemas. Primero, como han demostrado economistas como Alejandro Gaviria, esta estrategia ha tenido efectos directos en la capacidad del gobierno central de

---

8. V. los informes *Doing Business* en <<http://espanol.doingbusiness.org/>>.

recaudar impuestos, lo que ha incidido en el déficit fiscal, uno de los problemas macroeconómicos del país. Segundo, esta estrategia implica que algunos inversionistas serán premiados mientras que otros no, lo que afecta las decisiones de inversión de todos los agentes y, además, profundiza la desigualdad en uno de los países más desiguales del mundo<sup>9</sup>. Tercero, esta estrategia demuestra que el país no ha hecho reformas que favorezcan el ambiente de negocios en general, sino el ambiente de negocios para algunos inversionistas y por decisión de algunos funcionarios.

Otro de los aspectos a tener en cuenta en este ámbito es el de la seguridad. Es cierto que en los últimos años la política de seguridad democrática de Uribe cambió la concepción que, en el escenario internacional, tenían los inversionistas sobre el país. Colombia ya dejó de ser un país en vías de colapso para convertirse en un país en vías de consolidación institucional. Sin embargo, esta política no contempló los efectos en términos de seguridad ciudadana. Por ello, aunque el sector rural en Colombia sea más seguro en la actualidad (sin querer decir esto que ya no existan amenazas a la seguridad), la situación en las ciudades se ha deteriorado, por decir lo menos. Las inversiones en sectores industriales o de servicios se realizan generalmente en las zonas de mayor densidad demográfica y de crecimiento económico; esto es, en las ciudades.

Lo anterior se puede ver en la concentración tanto de fuentes como de usos de la inversión<sup>10</sup>. Pero lo que es más notorio, y que profundiza lo planteado en los apartados anteriores, es que cerca de 80% de esos recursos se utiliza en dos áreas: minas y canteras y petróleo. Esto quiere decir que la IED en Colombia profundiza la inserción internacional que se planteó con anterioridad.

## ■ Crecimiento y desarrollo

Aunque los anteriores aspectos tienen que ver con estrategias de crecimiento y, si son sostenidos en el tiempo y generan bienestar, con el desarrollo, es importante anotar estos dos procesos como un reto aparte. Esto, en tanto existen otros factores que inciden en ambos. Frente a ello vale la pena señalar que hay algunos indicios que demuestran que también acá deben adoptarse estrategias que los faciliten y que los induzcan.

---

9. V. los Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

10. Cifras tomadas de <[www.inviertaencolombia.com.co](http://www.inviertaencolombia.com.co)>, agencia encargada de la inversión extranjera en el país.

Primero, se debe señalar que, debido al perfil de inserción internacional del país, los beneficios no han sido constantes, sino que dependen de la situación internacional y de los principales socios. Un ejemplo de esto es que las exportaciones colombianas han crecido en los últimos años como resultado de los precios del petróleo en el sistema internacional. ¿Qué pasaría si estos precios cayeran? ¿Cuáles han sido los beneficios sociales de estas ganancias?

Segundo, lo anterior permite alertar sobre una posible sobredependencia del país con respecto a su sector externo. Esto sucede en la actualidad en algunos países de alto crecimiento, como China. Sin embargo, como se ha mencionado,

**Las políticas de inserción económica internacional se han basado en la creación de privilegios: privilegios para algunos países; privilegios para algunos sectores; privilegios para algunos capitales ■**

Colombia no ha dado el paso de ser exportadora de bienes primarios para convertirse en exportadora de otro tipo de bienes. Por ello, una dependencia exagerada de este sector limitaría las perspectivas de crecimiento y de desarrollo.

Tercero, y como último aspecto, las políticas de inserción económica internacional se han basado en la creación de privilegios: privilegios para algunos países; privilegios para algunos sectores; privilegios para algunos capitales. Esto se manifiesta tanto en el plano doméstico como en el externo. Así, algunos se han beneficiado de la nueva situación del país en el ámbito internacional, pero no todos, y esto permite explicar por qué, a pesar de los indicadores positivos del país, muchos siguen teniendo una imagen negativa y pesimista de lo que está sucediendo. ¿Qué mejor demostración que las políticas de subsidios internos que han degenerado en escándalos públicos de corrupción como fue el caso de Agro-Ingreso Seguro?

### ■ **Consenso nacional**

Este reto se convierte en la base de una positiva inserción de Colombia en el ámbito económico internacional. Como demostré en trabajos previos, los gremios han tenido una incidencia importante en las decisiones adoptadas por el gobierno colombiano<sup>11</sup>. Pero también la han tenido otros sectores, no tan

---

11. J. Garay: «Gremios y política comercial. El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos en la imposición de intereses particulares por encima de los generales» en Martha Ardila et al.: *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, pp. 179-203.

proclives al libre comercio y la apertura, como son los sindicatos, los medios de comunicación o las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros.

Esto ha generado dos problemas principales. Primero, pareciera existir una ruptura entre la concepción de crecimiento y desarrollo en la sociedad civil y la de los tomadores de decisiones. Esto, a su vez, implica una mayor distancia entre el Estado y los ciudadanos. Segundo, todas las decisiones adoptadas por el Estado son apoyadas por sectores minúsculos dentro de la sociedad, lo que facilita la comisión de errores, la pérdida de legitimidad del Estado y, en última instancia, la perpetuación de los beneficios para algunos.

Además de lo anterior, el gobierno, representado en los funcionarios elegidos por mayoría o en los tecnócratas nombrados, no ha cumplido una labor de generación de consenso. Al tomar decisiones, lo hace de manera secreta, de espaldas al público, sin hacer esfuerzos reales de demostración de los beneficios tangibles de la política de apertura. De esto son ejemplo los subsidios y los privilegios para algunos. Además de lo anterior, el gobierno se ha decidido por ubicar el tema comercial y económico como una estrategia de solución del problema del conflicto interno o como solución al problema de las drogas ilícitas. Más allá de los errores que se puedan encontrar en el establecimiento de estas relaciones, el público colombiano no ve los beneficios directos y concretos de algunas decisiones para la solución de esos problemas.

## ■ Conclusiones

En este escrito se han mostrado algunos de los retos que enfrenta actualmente la estrategia de inserción internacional del país. La evidencia de otros países en el ámbito internacional demuestra que una política reformista favorable a la atracción de inversión extranjera y apertura comercial es la adecuada. Sin embargo, se deben hacer algunos cambios para que esa estrategia sea benéfica para las mayorías y para que genere los indicadores de bienestar social que los ciudadanos esperan. Por ello, a continuación se hacen algunas reflexiones que, a manera de propuestas, podrían mejorar los aspectos señalados.

Frente al problema de la diversificación tanto regional como sectorial, como lo señalé en otro escrito, Colombia podría adoptar una estrategia de apertura unilateral<sup>12</sup>. De esta manera, el país establecería relaciones con los países o

---

12. El artículo al que se hace referencia es J. Garay: «El caso de los TLC en Colombia: una opción adicional» en *Revista Zero* N° 25, 2010, pp. 114-119.

regiones que sus empresarios necesitan y no solo con aquellos con los que existen preferencias arancelarias. También así se dinamizarían algunos incentivos que permitirían la consolidación de nuevos sectores con valor agregado. Para esto, sin embargo, es necesaria la adopción de políticas educativas que hagan énfasis en la superación de la baja calidad de la educación, en el fomento de la investigación y el reconocimiento de la baja rigurosidad académica que actualmente impera en el país.

Por su parte, es necesario que, para promover una mayor inversión en otros sectores, se profundicen las reformas que se han adoptado con el fin de eliminar trámites innecesarios, así como mejorar el atractivo de las ciudades colombianas en términos de seguridad y de infraestructura. También es importante que las reformas que se hagan sean de inmediata aplicación a todos los inversionistas y no solo a algunos. De igual manera, estas reformas deben facilitar la toma de decisiones por parte de los individuos; deben fomentar la competencia y la búsqueda de los intereses de cada cual. Esto no se logra con subsidios o preferencias, sino con la consolidación de una verdadera economía de mercado en la que los derechos de propiedad sean protegidos y en donde se incluya a las mayorías.

Sin embargo, nada de esto es posible si no se alcanza un consenso nacional que incluya a los diferentes sectores de la sociedad civil. En este consenso se deben incluir tres aspectos claves. Primero, un consenso sobre la estrategia adoptada, esto es, sobre la apertura comercial y la profundización de una economía de mercado. Segundo, un consenso sobre las compensaciones que se les podrían otorgar a aquellos que se vean afectados. Esto solucionaría, a su vez, dos problemas: por un lado, las presiones contrarias a la estrategia adoptada; por el otro, una mayor desigualdad y concentración de las ganancias. Tercero, el consenso debería establecer claramente los ganadores y los perdedores, con el fin de imprimir una mayor certidumbre sobre los efectos y permitir que los perdedores tomen decisiones sobre su futuro.

Por último, debe recordarse que el papel del Estado no puede ser de imposición ni de protección de intereses particulares, sino de facilitación para que los individuos hagan mejor su trabajo. Además, debe ayudarse a la construcción de un mejor ambiente de negocios para todos. Debe procurarse un consenso generalizado. Así lo han hecho otros. Colombia también puede lograrlo. ☐

## El giro de la política exterior colombiana

Desde su asunción, Juan Manuel Santos le imprimió un giro a la política exterior colombiana. Esto incluye, en primer lugar, un intento por reinsertar el país en Sudamérica, para lo cual el gobierno se ha dado a la tarea de recomponer las relaciones con países como Venezuela y Ecuador. En cuanto a Estados Unidos, que sigue siendo el aliado de mayor peso, Santos busca una relación más diversificada, al tiempo que explora vínculos más profundos con aliados naturales como Chile y Perú. La apertura a la región y al mundo es auspiciosa. Sin embargo, para poder llevarla a cabo, Colombia debe avanzar en las respuestas a los problemas internos que enfrenta, sin las cuales las buenas intenciones podrían quedar en la nada.

**SOCORRO RAMÍREZ**

El gobierno de Juan Manuel Santos le ha dado un giro en redondo a la política exterior colombiana. En su campaña electoral no se percibió ese mensaje, que comenzó a vislumbrarse desde el momento de su elección y se confirmó en su posesión y el arranque de su mandato.

De modo general, podemos señalar que su gobierno busca abrirse hacia la región y el mundo, más que pretender que la región y el mundo se ocupen de los problemas internos de Colombia, como lo procuraba su antecesor. Es decir, no pretende continuar anclando la política internacional solo en la seguridad doméstica reducida a su dimensión militar, como sucedió durante la última década. Bajo los gobiernos de Álvaro Uribe, en efecto, la política

---

**Socorro Ramírez:** profesora-investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.

**Palabras claves:** relaciones internacionales, política exterior, Juan Manuel Santos, Colombia.

exterior de Colombia se vio fuertemente condicionada por los graves desafíos planteados por la ofensiva armada de grupos irregulares, pero también por la respuesta de su gobierno, que aisló a Colombia de buena parte de Sudamérica.

Antes de su posesión, Santos realizó una gira por Europa, donde visitó a los gobernantes de España, Francia y Alemania para buscar el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se apresuró a visitar también a los presidentes de varios países latinoamericanos y caribeños: Chile, Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, México y Haití. En cambio, no acudió a Estados Unidos ni a Brasil, gesto con el cual quería enviar un mensaje de autonomía frente a los polos hemisféricos. A su posesión invitó a todos los gobernantes de la región, quienes respondieron mayoritariamente a su llamado<sup>1</sup>. En el discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, esbozó algunos puntos básicos de una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontacional, que posicione a Colombia como un actor internacional relevante mediante una asociación más estrecha con actores significativos, alianzas con sus afines y liderazgos en temas específicos. Anunció, además, que aspira a profundizar la relación con Asia.

Los efectos de este cambio de orientación han sido rápidos y positivos, en particular con respecto a sus vecinos y a EEUU. La nueva tendencia no está exenta, sin embargo, de presiones derivadas de factores regionales, pero sobre todo internos, relacionados, ante todo, con premisas esenciales para una positiva inserción regional y global.

### ■ Reencuentro sudamericano

De los cambios hasta ahora iniciados por el actual gobierno, el más claro es su voluntad expresa de darles primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe, no desde las diferencias y el conflicto sino desde las oportunidades compartidas. En su discurso en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Santos destacó que esta es la década de América Latina, pues la región tiene lo que el mundo necesita hoy: una mayoría de población joven, grandes talentos, maravillas naturales y magníficas ciudades, riqueza ambiental y capacidad para suplir la demanda de alimentos, agua, oxígeno, energía,

---

1. Atendieron su llamado 14 mandatarios regionales: los de Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, más el vicepresidente de Paraguay y cancilleres de los países restantes.

biocombustibles. Por ello, América Latina estaría llamada a convertirse en proveedora de todos los bienes que la humanidad necesita para su propia supervivencia. Además, estaría en capacidad de atraer inversiones y turistas de todo el planeta. «El mundo tiene sus ojos sobre nosotros –afirmó en Nueva York–. Ahora nos corresponde abrir los nuestros, superar cualquier diferencia que persista, y pensar en grande».

Para cambiar el clima regional en relación con el país, Santos empezó por decir que no reconocía «enemigos internos ni externos» y que se proponía «abrir caminos de cooperación hacia el futuro», en lugar de «mirar con amargura hacia el pasado». En otras palabras, no asumía el acumulado de tensiones que, sumado a la divergencia de opciones políticas y económicas con los gobiernos vecinos, condujo a Colombia, desde finales de 2007, a una prolongada crisis diplomática, con el congelamiento o la ruptura de relaciones con los tres gobiernos bolivarianos –Ecuador, Venezuela y Nicaragua– y el deterioro de los nexos oficiales con Brasil.

Estas primeras señales le valieron al nuevo gobierno un rechazo indirecto de Uribe, quien descalificó de modo genérico lo que consideró una «diplomacia cosmética y de apariencia», «meliflua y babosa». Con esas palabras, Uribe quiso tal vez expresar su molestia por el nombramiento como canciller de su ex-embajadora en épocas de buenas relaciones con Venezuela, quien, además, había tenido el coraje y la firmeza de renunciar a la embajada en la ONU y de no aceptar la representación en Francia en señal de disconformidad con los nombramientos clientelistas realizados por Uribe. Pero las expresiones agresivas del ex-presidente tuvieron más bien un efecto benéfico: le acrecentaron al presidente electo la credibilidad en la región.

La recomposición de las relaciones con aquellos vecinos inmediatos con quienes existían las mayores tensiones, Ecuador y Venezuela, ocuparon las primeras gestiones internacionales de su gobierno. Esta era, sin duda, la puerta de entrada indispensable para una normalización de las relaciones con el subcontinente.

**De los cambios hasta ahora iniciados por el actual gobierno, el más claro es su voluntad expresa de darles primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe, no desde las diferencias y el conflicto sino desde las oportunidades compartidas ■**

Los primeros gestos estuvieron dirigidos hacia Ecuador, único país visitado por la canciller designada con el fin de llevar la invitación expresa a la posesión de Santos al presidente Rafael Correa, quien, en reciprocidad, se desplazó a Bogotá para la ceremonia. Santos, como primer acto de su mandato, le entregó a Correa la copia espejo de las computadoras de los guerrilleros que el presidente ecuatoriano venía solicitando desde que fueron halladas en el campamento bombardeado en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008. En

**Los ministros del área social han tratado de concretar una solución al tema de los refugiados colombianos en Ecuador, bien sea con su voluntario retorno o traslado a un tercer país o mediante la búsqueda de cooperación internacional que contribuya a la atención humanitaria ■**

seguida, los cancilleres de ambos países acordaron la forma en que se podría dar satisfacción a las demás peticiones de Quito y retomar la agenda binacional.

Ante todo, los ministros del área social han tratado de concretar una solución al tema de los refugiados colombianos en Ecuador, bien sea con su voluntario retorno o traslado a un tercer país o mediante la búsqueda de cooperación internacional que contribuya a la atención humanitaria realizada por Ecuador. La comisión de vecindad ha retomado los proyectos comunes en salud, educa-

ción, infraestructura y desarrollo fronterizo. Los cancilleres llegaron también a otros acuerdos sobre asuntos esenciales: poner en marcha la zona de integración fronteriza, buscar soluciones a obstáculos aduaneros y fitosanitarios, ampliar el puente de Rumichaca y garantizar por parte de Colombia el suministro eléctrico estable y permanente a Ecuador. Y, sobre todo, la canciller colombiana entregó en la Comisión de Asuntos Sensibles el video del bombardeo del campamento guerrillero, reclamado insistentemente por el gobierno ecuatoriano.

Cumplido el acercamiento con Ecuador, Santos buscó una aproximación a Venezuela. Por obvias razones, Chávez no asistió a la posesión presidencial, pero sí envió a su canciller, quien después de la ceremonia se reunió con su homóloga colombiana. Tres días más tarde, los dos presidentes se encontraron en Santa Marta, ciudad colombiana donde murió Bolívar. Allí restablecieron los canales diplomáticos y la comunicación de alto nivel sobre los asuntos que consideraron más significativos de la relación, y pusieron en marcha cinco comisiones puntuales: pago de la deuda de Venezuela a empresarios colombianos, mecanismo de complementación económica, infraestructura y energía, frontera y seguridad.

En menos de tres meses, el 2 de noviembre, reunidos en Caracas, los dos presidentes revisaron el trabajo adelantado en los cinco temas acordados en Santa Marta, reajustaron las comisiones separando energía de infraestructura y fusionando deuda y marco regulatorio en una sola comisión dedicada a la complementación productiva y económica. Estos acuerdos firmados recuperan procesos que estaban ya en camino antes del deterioro de la relación y muestran los primeros resultados en cada uno de ellos. Santos y Chávez acordaron encuentros cada tres meses para mantener un estímulo y seguimiento del reacercamiento iniciado.

Un tercer propósito inmediato del nuevo gobierno fue la reactivación de la relación con Brasil. Si se tienen en cuenta las 15 reuniones celebradas por Luis Inácio «Lula» da Silva y Álvaro Uribe, el fortalecimiento de la Comisión Bilateral entre cancilleres y de la Comisión de Vecindad, la amplia coordinación judicial, aérea y militar alcanzada y las varias ruedas de negocios realizadas entre empresarios de los dos países, se puede decir que entre 2003 y 2008 se venía desarrollando una «relación especial». Brasil se convirtió en ese periodo en el segundo país de origen de las importaciones colombianas, al tiempo que se multiplicaron las inversiones brasileñas en Colombia (en los sectores aéreo, energético, minero, del acero, metalmecánico y de los astilleros) y las colombianas en Brasil (en la industria azucarera y en la interconexión e infraestructura eléctricas). Entre 2003 y 2008, el comercio se multiplicó por cuatro, aunque el mercado brasileño sigue representando menos de 2% de las exportaciones de Colombia y alrededor de 6% del total de sus importaciones. Sin embargo, la oposición de Brasil a la presencia estadounidense en bases militares colombianas y su silencio ante los reiterados ataques verbales y amenazas del presidente Chávez al gobierno colombiano habían enfriado la relación desde 2008.

Aunque Santos no había incluido a Brasilia en su periplo como presidente electo, le dedicó a la capital brasileña su primera visita como jefe de Estado luego de la presencia de Lula en su posesión, y aprovechó la ocasión para reunirse con los tres principales candidatos presidenciales en campaña. El que no hablara de seguridad ni del conflicto interno, sino que pidiera apoyo para impulsar programas sociales, como los que ayudaron a sacar de la pobreza a varios millones de brasileños, impresionó positivamente a la entonces candidata Dilma Rousseff.

Una oportunidad nada despreciable en el acercamiento de Santos a Sudamérica la ofreció la decisión del 10 de agosto de la Corte Constitucional

colombiana, por la cual esta declaró inexistente el acuerdo con EEUU que permitía el uso de siete bases colombianas por parte de militares y aviones de ese país. Al no haber pasado antes por el Congreso, el acuerdo era inválido. La caída del acuerdo y el hecho de que el gobierno de Santos no intentara revivirlo facilitaron la recuperación de la confianza regional en Colombia sin afectar las relaciones con EEUU.

En sus primeros cinco meses de gobierno (agosto a diciembre de 2010), el nuevo presidente de Colombia aprovechó cuatro oportunidades para mostrar su decidida voluntad de reinsertarse en las dinámicas sudamericanas: la crisis ecuatoriana del 30 de septiembre, la muerte del ex-presidente Néstor Kirchner el 27 de octubre, la v Cumbre de Unasur, celebrada el 26 de noviembre en Guyana, y la xx Cumbre Iberoamericana, el 3 y 4 de diciembre. Tres de esas citas fueron en Argentina, país con el que Colombia tenía muy pocos vínculos y con el que más bien existía una acumulación de molestias entre los presidentes Uribe y Kirchner. El nuevo gobierno colombiano resolvió ponerse en comunicación con el ex-presidente argentino para que sirviera como testigo en el acercamiento con Chávez.

Esa misma aproximación le permitió al gobierno pasar de la silla de los acusados en Unasur a recibir los aplausos de sus homólogos sudamericanos, primero junto con Chávez por la normalización de la relación, y luego con Correa por el anuncio del restablecimiento pleno de relaciones. Este reconocimiento le permitió a Santos sentirse con las credenciales para proponer a la ex-canciller María Emma Mejía como nueva secretaria general de Unasur, mostrando el compromiso nacional con la unidad sudamericana. Al mismo tiempo, su par venezolano propuso al ex-canciller Alí Rodríguez. La decisión se postergó.

Dos reconocimientos adicionales ha recibido el gobierno de Santos en sus primeros meses. Ningún gobierno sudamericano atendió la petición dirigida a Unasur, primero por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y luego por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de abrirles espacio para presentar en esa instancia sus propuestas. Y Colombia obtuvo también 186 votos, incluidos los de Venezuela, Ecuador, Brasil y Cuba, para ocupar la silla rotativa de la región en el Consejo de Seguridad de la ONU 2011-2012.

### ■ Con aliados más cercanos

Santos ha dado muestras de querer jugar en muchos tableros para lograr cierta autonomía de los dos polos hemisféricos. Ha tratado de mostrar una gran

convergencia con México, Chile y Perú, países que incluyó en su periplo como presidente electo, con los cuales ha entablado una estrecha relación y con los que existen buenas perspectivas de acciones conjuntas, en particular en su condición de países del Pacífico, como se hizo presente en la reunión de los cuatro en el marco de la xx Cumbre Iberoamericana.

Entre julio y diciembre de 2010, Santos se ha encontrado cuatro veces con su homólogo mexicano, Felipe Calderón (el presidente con quien más se ha reunido). Colombia y Guatemala fueron los únicos países que acompañaron la celebración del Bicentenario en México. La tercera de las cuatro reuniones se dio en la xii cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, realizada en Cartagena el 26 de octubre con la presencia de mandatarios y cancilleres de Centroamérica y República Dominicana, países todos golpeados por el tráfico de estupefacientes. Santos y Calderón aprovecharon que pocos días después, el 2 de noviembre, se sometería a votación la propuesta 19 de California sobre la legalización de la marihuana, para encabezar la rebelión contra dicha propuesta o abrirle la puerta a una nueva política contra las drogas en caso de que el resultado fuera positivo. La declaración de la cumbre dice que EEUU «no puede promover la criminalización de estas actividades en otros países y, al mismo tiempo, la legalización abierta o velada de la producción y consumo de drogas en su propio territorio».

Con el mandatario chileno, Santos se ha reunido en varias ocasiones. Lo recibió en visita de Estado el 24 de noviembre de 2010 y junto con él enfrentó el desafío planteado por el ex-presidente Uribe, quien logró y defendió el asilo en Panamá de la ex-directora del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que huyó así del proceso penal que se le sigue por graves delitos cometidos al frente de la entidad a su cargo. Con su homólogo peruano, Santos ha acordado avanzar en una integración amplia y profunda, como propuso Alan García el 23 de noviembre, entre todos los países del Pacífico.

El gobierno de Santos quiere también partir de la condición caribeña de Colombia para actuar en el Gran Caribe. Empezó con

una visita a Haití como presidente electo, y en sus discursos hace frecuente referencia a la necesidad de aumentar el compromiso con la isla. En Naciones Unidas pidió al Consejo de Seguridad transformar la operación de paz en una verdadera acción en pro del desarrollo del país caribeño, que responda

**El gobierno de Santos quiere también partir de la condición caribeña de Colombia para actuar en el Gran Caribe ■**

a las necesidades de los haitianos y logre resultados concretos frente a la pobreza y a todas sus consecuencias que, en sus palabras, constituyen «el mayor drama de nuestro mundo».

Después, Santos realizó una visita a Jamaica el 19 de noviembre, en la que los dos gobiernos hicieron anuncios importantes. Se proponen aplicar, después de 17 años de acordado, el régimen común de una zona compartida de más de 15.000 kilómetros cuadrados contemplado en el tratado de delimitación marítima firmado en 1993, con el impulso en esa área de la exploración petrolera. Además, acordaron un plan de exportación de gas de Colombia a Jamaica.

### ■ Una relación diversificada con EEUU

El gobierno de Santos ha dado muestras de no querer depender tan estrechamente de Washington. Como ya lo señalamos, en su gira inicial como presidente electo Santos no incluyó la capital norteamericana. Su primera reunión con Barack Obama se celebró un mes y medio después de su posesión, el 24 de septiembre, en Nueva York, en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas. Santos dijo haberle manifestado al presidente de EEUU: «Vamos a hablar de tú a tú. No vamos a seguir siendo el país receptor de ayuda; como quien dice, con el sombrerito en la mano todos los años, a ver cuánta plata nos dan. Vamos a ser un socio, un socio verdadero, donde nos ayudemos mutuamente». Frases optimistas difíciles de concretar y dirigidas tal vez a América Latina.

Pero no es nada despreciable que tras años de una agenda dominada por los temas de narcotráfico y seguridad militar, por primera vez se hable en ambas capitales de «rebalancear» la asistencia. Para eso se realizó un «Diálogo de Alto Nivel entre Socios», como fue denominada la sesión de trabajo realizada en Bogotá el 25 de octubre entre una delegación estadounidense de alto rango<sup>2</sup> y sus pares colombianos. La reunión estuvo centrada en tres grupos temáticos: buen gobierno, democracia y derechos humanos; energía, y ciencia y tecnología.

Santos ha mostrado cierto interés en debatir el asunto de las drogas. En su primera intervención en la ONU, el 30 de septiembre de 2010, no se presentó

---

2. Encabezada por el subsecretario de Estado, James Steinberg, segundo de Hillary Clinton, la misión estuvo conformada por el subsecretario para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, la subsecretaria para la Democracia y Asuntos Globales, María Otero, Daniel B. Poneman, subsecretario del Departamento de Energía, y Mark Feierstein, administrador asistente para América Latina.

como adalid de la política antidrogas. Aunque se unió al llamado del presidente de República Dominicana de «acordar una política global única» contra las drogas ilícitas, manifestó la preocupación por el hecho de que algunos países que exigen una lucha frontal contra el narcotráfico estén avanzando al mismo tiempo en la legalización del consumo. Luego, como ya lo señalamos, junto con los presidentes centroamericanos, de México y República Dominicana, Santos criticó el referendo en California y se preguntó si no era «hora de repensar la política antidrogas». La canciller colombiana habló incluso de llevar el tema al Consejo de Seguridad.

La diversificación de los asuntos pendientes con EEUU es de mutua conveniencia y muestra que ambas administraciones han tomado nota de las nuevas realidades de cada país y de cada gobierno. Del lado colombiano, revela una posición realista frente a las dificultades por las que atraviesa el gobierno de Obama –crisis económica, polarización interna que condujo a que su partido perdiera el control de la Cámara baja y unos escaños en el Senado, salida de Irak, agudización de la guerra en Afganistán, desafíos de Irán, Corea del Norte y en alguna medida de Venezuela y los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)–. Estos problemas le imponen limitaciones a su política internacional. De todas formas, EEUU seguirá siendo la contraparte principal de Colombia en diversos temas. En seguridad, así disminuyan sus aportes, estos serán los únicos que en esa materia podrá recibir Colombia y, así no tengan el énfasis militar anterior, serán indispensables para proyectos judiciales y sociales que afiancen los avances en ese ámbito. Lo mismo ocurre en asuntos de comercio, inversión, cooperación militar, económica y social. EEUU sigue siendo el principal destino de las exportaciones colombianas y el primer origen de las importaciones e inversiones externas.

**La diversificación de los asuntos pendientes con EEUU es de mutua conveniencia y muestra que ambas administraciones han tomado nota de las nuevas realidades de cada país y de cada gobierno ■**

Del lado estadounidense, la nueva relación podría estar mostrando que Washington desea tomar en serio los reiterados mensajes de Bogotá acerca del avance en materia de seguridad, para preparar de ese modo un recorte sustantivo en el presupuesto para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia. Con todo, Washington también muestra interés en mantener una relación cercana con Colombia, país invitado, junto con México, a

participar en las mesas de trabajo que realiza EEUU con Centroamérica. No es despreciable para Washington contar con aliados en la región, máxime en un contexto en el cual Sudamérica gana autonomía y diversificación de sus relaciones aprovechando el debilitamiento de la hegemonía de EEUU, que ya no controla el comportamiento político, económico e internacional de la mayoría de los países latinoamericanos. Y el gobierno de Obama quiere mostrar que, aunque América Latina y el Caribe no son prioridad económica ni política para su gestión, esta no puede ser equiparada con la de su antecesor, que se concentró en los asuntos militares y de seguridad (reactivación del Comando Sur, de la Cuarta Flota y de acuerdos para uso de bases militares).

No obstante la ampliación de la agenda, el interés en una relación cercana y el avance republicano en el Congreso estadounidense no necesariamente llevan a la aprobación de un TLC pendiente desde hace cuatro años, acuerdo que sigue teniendo muchos opositores por razones políticas y económicas estadounidenses y por la situación de los derechos humanos en Colombia. Así lo mostró el Departamento de Estado el 9 de septiembre, al entregar la autorización para la continuación de la ayuda militar al gobierno colombiano, condicionada por cinco objetivos. Primero, asegurar una cultura duradera de respeto de los derechos humanos en todos los niveles de la Fuerza Pública, propósito tanto más firme cuanto que algunos comandantes se oponen a importantes reformas. Segundo, investigar las interceptaciones y la vigilancia ilegal del DAS. Tercero, sancionar los «falsos positivos» o asesinatos extrajudiciales perpetrados por miembros de las Fuerzas Armadas (de 1.368 casos, a solo 305 se les ha abierto investigación, involucrando en ellos a 3.700 militares), y para ello lograr la transferencia a la justicia civil de casos que están en la jurisdicción penal militar. Cuarto, resolver el problema del paramilitarismo desmovilizado o reactivado y ajustar el proceso de «Justicia y Paz», que no ha contado con recursos ni capacidad institucional para obligar a la restitución de tierras. Quinto, proteger a los defensores de los derechos humanos, a periodistas, sindicalistas, opositores políticos, líderes religiosos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas.

### ■ Rápidos logros pero grandes desafíos

La combinación afortunada de oportunidad que ofreció el cambio de gobierno colombiano con las necesidades de Colombia y de sus vecinos de normalizar las relaciones diplomáticas, y con la voluntad política de los gobernantes para llevar esto a cabo, permitió comenzar a desbrozar el camino hacia una superación de las tensiones. El mensaje enviado por Santos sobre la prioridad

que concede a la región y su interés en que Colombia no siga en contravía tensionante ha sido bien recibido. El acercamiento está, sin embargo, lleno de retos, pues reconstruir la confianza no es asunto fácil y los imprevistos están siempre a la vuelta de la esquina, en especial con el gobierno bolivariano.

Dadas las fuertes divergencias económicas y políticas con la Venezuela bolivariana, se requiere una diplomacia sobria y efectiva que evite la confrontación y concrete la cooperación. De la cancelación de las deudas, la garantía de los pagos restantes y el funcionamiento de los mecanismos acordados para reactivar la relación dependerá la recuperación comercial entre los dos países, que no será rápida ni volverá a los 7.000 millones de dólares de 2008. La falta de reglas de juego confiables para el comercio binacional ha llevado a una gran prudencia en los pedidos y envíos y ha estimulado la búsqueda de nuevos destinos para las exportaciones colombianas. Por su parte, Venezuela quiere un comercio administrado y reducido a las demandas de algunos productos, lo que dejaría afuera buena parte de la oferta colombiana. Avanzar en el tema de seguridad tampoco es fácil. El propio Chávez ha reconocido que el problema es «muy grave», ya que en Colombia actúan «paramilitares, narcotráfico, secuestros, guerrilla, migraciones de gente huyendo de la guerra». Por otro lado, no es posible el trabajo conjunto del gobierno central con la mayor parte de las administraciones fronterizas, dado que los estados de Táchira y Zulia están en poder de la oposición y el gobierno venezolano no los ha incluido en las conversaciones y los acuerdos.

Con respecto a EEUU, el gobierno colombiano enfrenta complejos retos. En asuntos de seguridad, el desafío es doble: por una parte, buscar un reconocimiento de la capacidad cada vez mayor del Estado colombiano para hacerle frente al conflicto interno, y por otra, seguir contando con recursos estadounidenses. En la problemática de las drogas, otro tema que ha congestionado la agenda binacional, el reto tampoco es fácil, pues le exige al gobierno de Santos precisar su posición y su mensaje acerca de si quiere mantener o reformular la política antinarcóticos.

Grandes son también los desafíos que plantean las relaciones con Venezuela y con EEUU en su actuación multilateral. Uribe había postulado a Colombia

**Dadas las fuertes divergencias económicas y políticas con la Venezuela bolivariana, se requiere una diplomacia sobria y efectiva que evite la confrontación y concrete la cooperación ■**

como candidata al Consejo de Seguridad de la ONU con la pretensión de aprovechar ese escenario para enfrentar las disputas pendientes con el gobierno venezolano. En su intervención en la ONU, Santos prefirió fundamentar la candidatura nacional en el respeto a los principios de la Carta de la ONU y en el compromiso de actuar en nombre de la región a favor de la paz y la seguridad. No parece, sin embargo, que el nuevo gobierno haya sopesado suficientemente los riesgos, costos y beneficios de ser miembro del Consejo de Seguridad frente a su interés por acercarse a América Latina sin arriesgar la relación privilegiada con EEUU. ¿Qué posición tomará en asuntos espinosos como el de Irán? ¿Cómo mostrar que ha ganado márgenes de autonomía y capacidad de actuación internacional frente a Washington? ¿Cómo ayudar a estabilizar una región polarizada entre opciones políticas contrarias? No son preguntas de respuesta fácil y el gobierno no ha abierto el debate al respecto.

El gobierno de Santos ha celebrado, además, el apoyo recibido de Londres, Berlín, París y Madrid para el ingreso de Colombia a la OCDE, el club de naciones de medianos y altos ingresos. Asimismo, ha festejado la declaración del presidente de la Hong Kong-Shanghai Banking Corporation, quien afirmó que observa el surgimiento de un nuevo grupo de países al que designó como CIVETS, sigla formada con las letras iniciales de cada uno de sus miembros: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; es decir, países con un dinamismo especial. Pero ingresar a la OCDE o conformar el CIVETS no es solo una cuestión nacional. Las relaciones de Colombia con el mundo desarrollado son precarias, desconoce a Asia o Sudáfrica y tiene con ellos muy pocos intercambios. El gobierno ha dicho que reabrirá las embajadas en Indonesia y Singapur, cerradas por la administración anterior junto con la de Australia, que posteriormente fue reabierto. Ha prometido igualmente continuar con la búsqueda del ingreso del país al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), con el estímulo a las exportaciones hacia esa zona –que es la de mayor crecimiento en el ámbito internacional–, y concluir la negociación de un TLC con Corea del Sur. Todo ello es, sin duda, posible, pero exigirá un notable esfuerzo tanto internacional como nacional. Porque el ingreso y la pertenencia a la OCDE y al CIVETS dependerán, además, de la capacidad del gobierno para construir las premisas internas de una positiva inserción internacional de Colombia.

### ■ Las condiciones internas de la inserción internacional

El giro en las relaciones con el entorno regional y el interés en una mayor apertura internacional son coherentes con el sensible cambio introducido por el nuevo gobierno, del tono pugnaz y de confrontación que también en

el plano interno había impuesto Álvaro Uribe a un clima de conciliación y diálogo. El gobierno de Santos ha recompuesto la relación del Ejecutivo con el Poder Judicial. Y, gracias a su propuesta de Unidad Nacional, que acercó entre sí al Partido Liberal, a Cambio Radical y al Partido de la U, inició su mandato con la coalición de gobierno más grande de la historia reciente (80% del Senado y 87% de la Cámara de Representantes). Además, logró un cierto margen de acción frente al uribismo, especialmente presente en el Partido de la U y en el Partido Conservador, que, de forma disimulada, han tratado de interferir o al

menos frenar algunas de sus iniciativas. En las encuestas realizadas a propósito de sus cuatro meses de gobierno, Santos obtuvo 90% de popularidad, y en asuntos internacionales, 86%. En ese contexto, el gobierno enfrenta varios retos para construir algunas premisas internas indispensables para su política exterior.

En primer término, Santos se ha comprometido a seguir construyendo las bases de una seguridad interna perturbada por el conflicto armado, ambiguamente regionalizado y articulado con redes transnacionales. Así, a pesar de la reducción progresiva de recursos del Plan Colombia, mantiene la presión militar sobre los grupos irregulares, lo que hace poco permitió dar de baja al jefe militar de las FARC. Al mismo tiempo, ha reafirmado su disposición a negociar la paz, a condición de que la guerrilla libere a los secuestrados y elimine la práctica de los secuestros, que no involucre a más niños en el conflicto, que desmine el suelo y que renuncie a la lucha armada. Simultáneamente, ha prometido reparación a las víctimas del conflicto, ante todo mediante la devolución de sus tierras a los desplazados, para lo cual ha presentado el proyecto de Ley de Víctimas. Este importante proyecto había sido rechazado por el gobierno anterior argumentando sus altos costos, y se enfrenta hoy a los intereses de poderosos sectores involucrados en el despojo de tierras, que no están del todo ausentes del Congreso.

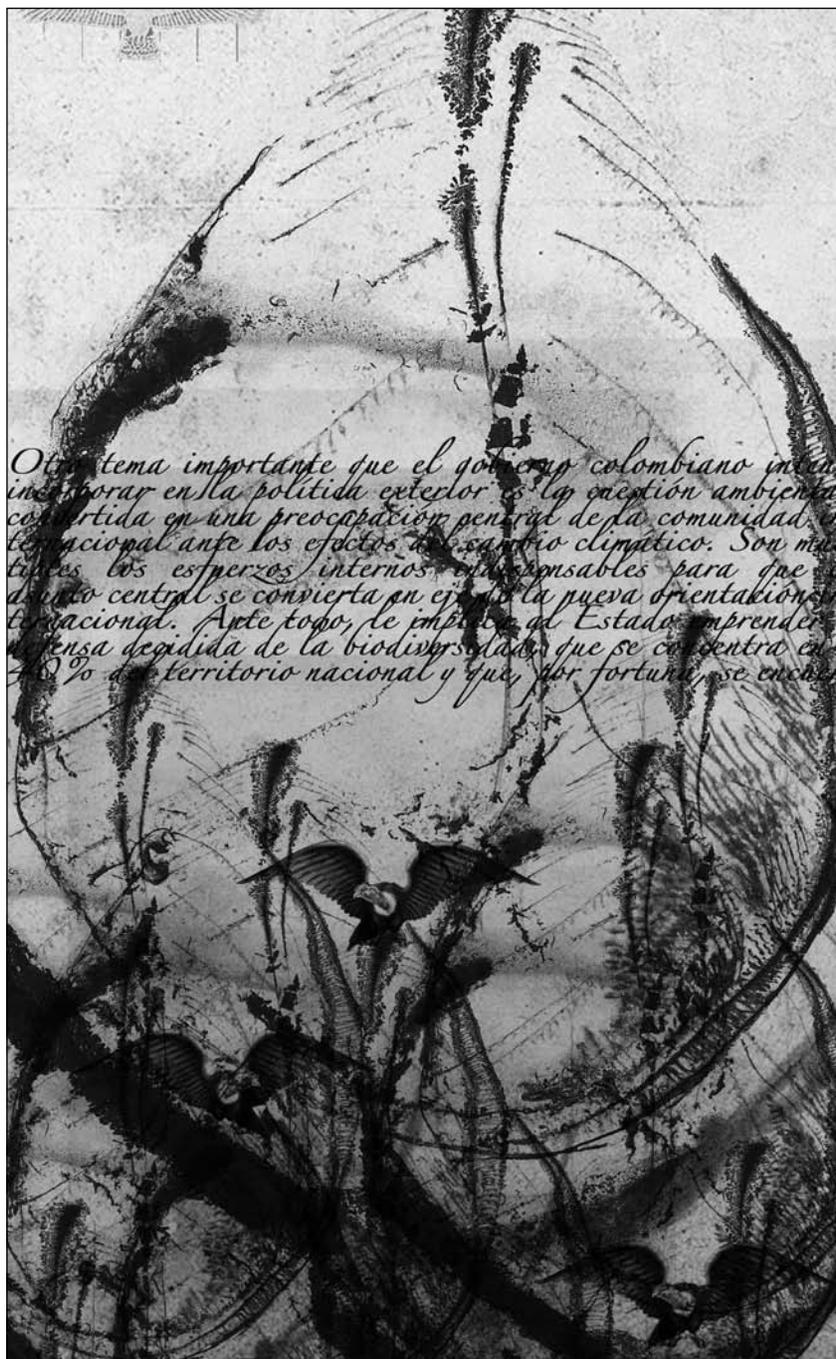
Otra premisa interna de una positiva inserción regional e internacional de Colombia tiene que ver con la necesidad, en particular en las fronteras

**El giro en las relaciones con el entorno regional y el interés en una mayor apertura internacional son coherentes con el sensible cambio introducido por el nuevo gobierno, del tono pugnaz y de confrontación que también en el plano interno había impuesto Álvaro Uribe a un clima de conciliación y diálogo ■**

internacionales, de asumir la seguridad no solo como un problema militar sino también como el despliegue de una presencia integral del Estado a través de instituciones civiles, servicios básicos, infraestructura. También se relaciona con el desarrollo de programas económicos y sociales capaces de aliviar el elevado desempleo, la pobreza y la desigualdad, que favorecen el nacimiento y la expansión de redes delictivas, algunas de cuyas actividades se condensan en las fronteras. Allí, estos grupos flexibles y cambiantes se ligan a redes transnacionales de contrabando, tráfico de drogas y armas, involucrando de paso a sectores de los países vecinos.

La bonanza minero-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una imaginativa estrategia de generación de empleo y una audaz política redistributiva, fuertemente respaldadas por el sector privado, permitirían consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor concertación con los países vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son las que generan más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del desarrollo nacional y en un medio para una mejor inserción internacional. El drama humanitario surgido con las fuertes lluvias e inundaciones con las que termina el año 2010 va a requerir un gran esfuerzo nacional y retardar la realización de ese propósito.

El proyecto sobre redistribución de las regalías generadas por la explotación de los recursos naturales, presentado por el nuevo gobierno al Congreso, contempla como prioridad el estímulo al desarrollo en zonas fronterizas. Ese estímulo no puede ser uniforme. La diversidad de ámbitos fronterizos requiere de políticas específicas y, en muchas ocasiones, de negociaciones con los vecinos, si se tienen en cuenta las fuertes interdependencias locales. En varias de las zonas fronterizas más marginadas se han impuesto monocultivos agroindustriales, pero allí se necesita más bien un desarrollo rural campesino alternativo a la coca, así como proyectos de protección ambiental. En zonas menos pobladas está vigente el modelo de extracción de recursos tales como el carbón o el petróleo, que no dinamizan el empleo ni el desarrollo regional. En esas áreas, las regalías sustraídas a la corrupción tendrán que impulsar proyectos productivos y de economía campesina. Entre tanto, en las áreas más pobladas hacen falta estímulos a la reconversión del papel que cumplían las fronteras en el pasado, ya que en estas áreas la población trata



aún de seguir viviendo del diferencial cambiario y el desfase entre las legislaciones nacionales.

Una tercera precondition interna para una mejor inserción internacional de Colombia es la protección efectiva de los derechos humanos y la pronta superación de las alianzas de los políticos con mafiosos y paramilitares, logros estos que permitirían recuperar la plena vigencia del Estado de derecho. Los TLC con EEUU, la Unión Europea e incluso el firmado con Canadá, que recientemente fue puesto en marcha, se han visto frenados por cuestionamientos sobre esos temas. De manera similar, recuperar la confianza de los demás países requiere también el respeto incondicional al derecho internacional, como lo ha prometido el presidente Santos. El nuevo gobierno dice estar comprometido con el cumplimiento de todas estas premisas internas, esenciales para la inserción internacional del país.

Otro tema importante que el gobierno colombiano intenta incorporar en la política exterior es la cuestión ambiental, convertida en una preocupación central de la comunidad internacional ante los efectos del cambio climático. Son múltiples los esfuerzos internos indispensables para que ese asunto central se convierta en eje de la nueva orientación internacional. Ante todo, le implica al Estado emprender la defensa decidida de la biodiversidad, que se concentra en el 40% del territorio nacional y que, por fortuna, se encuentra por fuera del mercado por norma constitucional. Parte importante de ese 40% está situado en las fronteras, donde se ubican reservas naturales, resguardos indígenas o tierras de comunidades negras, sometidas hoy a la presión minera y energética. Igualmente, este propósito exige que se revierta la tendencia a flexibilizar las exigencias ambientales con el fin de captar inversión externa, y requerirá de una estrecha cooperación con los vecinos con los que se comparten valiosos ecosistemas, algunos de ellos declarados parques o reservas nacionales a ambos lados de las líneas limítrofes.

Es verdad que en los últimos siete años han crecido el comercio exterior de Colombia y la inversión extranjera en el país. Pero ese crecimiento se debe, en gran parte, al sector extractivo, minero-energético, y no a una inversión externa directa en un sector productivo capaz de mejorar la competitividad del país y de incentivar la transferencia de tecnología. En consecuencia, las exportaciones han seguido siendo de bajo valor agregado y se concentran en pocos productos y reducidos destinos. De hecho, los pocos productos de valor agregado que exporta Colombia van a la región andina, comercio que las tensiones políticas han puesto en peligro.

Un problema adicional que limita las exportaciones colombianas es la revaluación del peso. Diversos factores conspiran contra la intención de poner freno a esa situación. Ante todo, la devaluación general de dólar y, desde el punto de vista interno, la inversión externa directa –que aumentará de acuerdo con la magnitud que adquiera la esperada bonanza minero-energética–, la inversión extranjera de corto plazo en la bolsa y los dineros del narcotráfico. Se requiere, por lo tanto, continuar aplicando políticas creativas, prontas, perdurables y eficaces contra esa evolución, difícilmente controlable.

Por último, el gobierno enfrenta un gran desafío en la construcción de una orientación exterior que se convierta en política pública de Estado, es decir, que esté construida a partir de la consulta y la participación de las diversas instituciones del Estado y de los sectores sociales que tienen que ver más directamente con las relaciones internacionales del país. Y este reto plantea una sexta premisa. Ante todo, en la construcción de una política de vecindad se debe involucrar a las autoridades y poblaciones organizadas en las fronteras. Además, es indispensable lograr el compromiso empresarial para revertir la precaria situación fronteriza y crear las condiciones para su adecuada inserción internacional. Una política de Estado implica también meritocracia y aparato profesional en la diplomacia. Pero en Colombia el servicio exterior no ha sido un mecanismo de inserción internacional, sino instrumento de favores políticos internos. Otro reto de enorme envergadura.

En suma, las principales razones que pueden estar inspirando el giro de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Santos tal vez tengan que ver con la necesidad de recuperar el tiempo perdido en virtud de la concentración del país y del Estado en el conflicto armado interno, y por las tensiones con los vecinos. De ahí la fuerte valoración que le otorga Santos a la transitoria ventana de oportunidad que la reconfiguración del poder internacional le ofrece a una América Latina menos conflictiva y más integrada, su compromiso con la diversificación de las relaciones de Colombia con el mundo y su disposición a construir las premisas internas que le permitan al país asumir su rica biodiversidad y hacer valer su población y economía, que ocupan un lugar importante en América Latina. Los retos no son pocos ni pequeños. ☐

# Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN /  
PAULA ZULUAGA BORRERO

El proceso de conversión de Colombia en un país minero y cocalero ha tenido efectos profundos que van más allá de la estructura productiva. La creación de mecanismos institucionales para la distribución y la regulación de las regalías mineras en el contexto de la modernización neoliberal del Estado en los años 90 significó una saturación de las débiles burocracias de las regiones mineras del país y la generación de un fuerte sistema de incentivos para la captura de rentas por parte de grupos paramilitares y guerrilleros. El fenómeno estaría asociado a una nueva modalidad de presencia indirecta del Estado.

## ■ Introducción: el problema

Este artículo aborda un problema simple pero con grandes implicaciones. Al igual que sus pares andinos, Colombia está en proceso de convertirse en un país minero<sup>1</sup>. Como se observa en el gráfico de la página siguiente, el peso de la producción minera en el PIB colombiano ha subido consistentemente.

---

**Francisco Gutiérrez Sanín:** profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Su publicación más reciente es «Evaluating State Performance: A Critical View of State Failure and Fragility Indexes» (en *European Journal of Development Research*, 2/12/2010, pp. 1-23).

**Paula Zuluaga Borrero:** filósofa por la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de maestría en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del grupo de investigación «Conflicto e Instituciones en una Perspectiva Comparada».

**Palabras claves:** minería, regalías, Estado, municipios, Colombia.

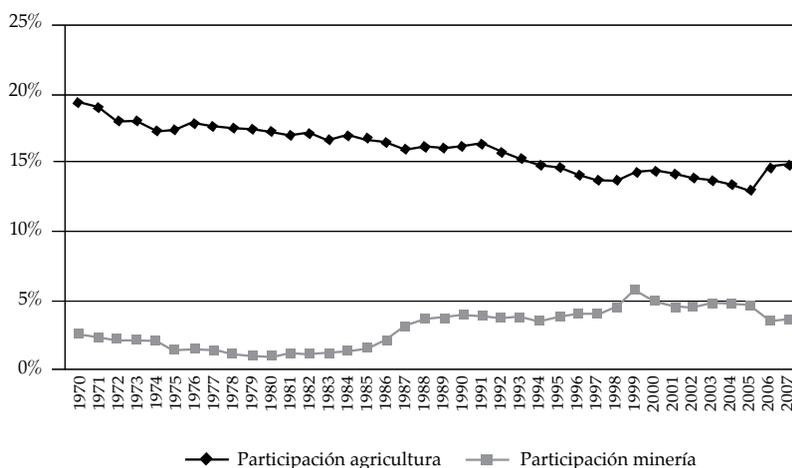
**Nota:** este artículo presenta resultados de investigación del proyecto *Fallas estatales en el área andina: una perspectiva comparada*, cofinanciado por Colciencias.

1. De manera más precisa, minero y cocalero.

Las proyecciones más serias sugieren que esa tendencia podría mantenerse, e incluso profundizarse, en las próximas décadas<sup>2</sup>. En ese contexto, la posición de Colombia en el mercado mundial ha cambiado sustancialmente en los últimos 30 o 40 años: de ser un país principalmente cafetero, basado en una ocupación geográfica andina, pasó a ser un país minero y cocalero.

Gráfico

**Participación de la agricultura y la minería en el PIB nacional, 1970-2007**



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Esto ha tenido consecuencias fundamentales para el Estado y el sistema político. En la década de 1960, tanto la población como la producción del país estaban concentradas en el triángulo formado por las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali<sup>3</sup>. Los dos partidos tradicionales –integrados por la vieja clase política cafetera<sup>4</sup> pero en trance de un proceso de cambios fundamentales<sup>5</sup>– constituían la correa de transmisión que vinculaba el centro

2. Ministerio de Minas y Energía (MME): «Estimación de la producción minera colombiana por distritos, basada en proyecciones de PIB minero latinoamericano 2008-2019», MME, Bogotá, 2008.

3. Si a este triángulo le sumamos la Costa Atlántica y los Santanderes, tendremos casi la totalidad del país en términos demográficos y productivos, pero no territoriales.

4. Charles Bergquist: *Coffee and Conflict in Colombia, 1886-1910*, Duke University Press, Durham, 1978.

5. F. Gutiérrez Sanín: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2007.

**Los auges minero y cocalero han generado una dislocación entre el centro demográfico (aún andino) y el núcleo productivo del país, que se ha desplazado, dispersado y fragmentado ■**

con las regiones<sup>6</sup>. Por el contrario, los auges minero y cocalero han generado una dislocación entre el centro demográfico (aún andino) y el núcleo productivo del país, que se ha desplazado, dispersado y fragmentado.

Esta transformación coincidió con otros dos cambios de magnitud similar. El primero de ellos fue la modernización neoliberal del Estado colombiano. Aunque ese proceso tuvo un impacto menor que en el resto de América Latina en términos de algunos indicadores básicos como las privatizaciones –principalmente porque Colombia no tenía una gran tradición estatista que requiriera ser corregida<sup>7</sup>–, incidió de manera decisiva en los esquemas organizacionales de gestión y prestación de servicios por parte del Estado. A este «pequeño neoliberalismo» se le ha concedido, por desgracia, muy poca atención pese a su rol vital en la reconfiguración de la estructura y las prácticas del Estado colombiano. Veremos aquí cuán importantes pueden llegar a ser ciertos mecanismos como la identificación de microproyectos como unidad básica para la asignación de recursos<sup>8</sup>, la creación de sistemas de coordinación y regulación a través de burocracias muy reducidas y la desarticulación del viejo esquema vertical de agencias dependientes directamente de los ministerios. Se trata de diseños que, a su vez, transformaron decisivamente la manera en que agentes privados y actores opuestos al Estado intentaron cooptar su función regulatoria<sup>9</sup>.

Tanto guerrillas como paramilitares avanzaron en la conquista de posiciones estatales, usando a ese fin los ladrillos que el Estado les proveía con sus proyectos modernizadores, y esto constituye el otro gran factor de cambio. El mejor ejemplo en ese sentido es, claramente, el proceso de descentralización.

6. Fernán González: *Para leer la política: ensayos de historia política colombiana*, Cinep, Bogotá, 1997. Para una versión del mismo tema ajustada a un periodo un poco posterior, v. Francisco Leal y Andrés Dávila: *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo Editores / Iepri, Bogotá, 1990.

7. Para no hablar del tradicional gradualismo colombiano.

8. Judith Tendler: «Why Social Policy Is Condemned to a Residual Category of Safety Nets, and What to Do About It: Thoughts on a Research Agenda» en Thandika Mkandawire: *Social Policy in a Development Context*, Palgrave-McMillan, Londres, 2005.

9. Para ejemplos detallados, v. F. Gutiérrez Sanín: «Colombia: The Restructuring of Violence» en F. Gutiérrez Sanín y Gerd Schönwalder: *Economic Liberalization and Political Violence. Utopia or Dystopia?*, Pluto Press, Ottawa, 2010.

Los paramilitares fueron quienes más avanzaron en ese proyecto de captura del Estado<sup>10</sup>. Ello les permitió profundizar la construcción de grandes coaliciones regionales vinculadas a mercados ilegales y a la obtención de rentas públicas<sup>11</sup>.

Así pues, en un periodo relativamente breve los colombianos se encontraron con «otro Estado», producto del cambio de la posición del país en el mercado mundial capitalista, las reformas neoliberales y la intrincada relación que grupos armados ilegales y ejércitos privados establecieron con los poderes político y económico. Aún no comprendemos plenamente cómo funciona, ni cuáles son –dadas las premisas establecidas por las nuevas condiciones materiales y organizacionales– las ventanas de oportunidad que podrían tener fórmulas de gobierno orientadas a las reformas sociales y al aumento de la capacidad regulatoria y la reconquista del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado. Para ilustrar los problemas con los que se enfrenta el nuevo modelo, presentamos aquí la cuestión de las regalías mineras<sup>12</sup>, que involucra las tres dimensiones mencionadas: la reestructuración productiva, las reformas neoliberales y la captura del Estado.

El artículo se organiza en tres partes. La primera consiste en una presentación de los antecedentes –tales como el *statu quo* previo a la Constitución de 1991, que de alguna manera se vio cristalizado en ella– y del tipo de distribución consagrado en los textos legales esenciales que regulan el reparto de las regalías.

En la segunda parte se discute la evolución de los diseños institucionales asociados al sector minero. En una primera instancia, la plantilla básica de la década de los 90 asumió una forma más o menos pura, con un fuerte énfasis en la asignación descentralizada –municipalista– de recursos y, a su vez, estructurada en torno de los proyectos a financiar como la unidad básica del modelo. A los resultados catastróficos de ese diseño original, en el que la preocupación dominante era reducir el tamaño de la burocracia, siguió una

---

10. Ver Claudia López (ed.): *Y refundaron la patria*, Corporación Nuevo Arco Iris / Congreso Visible / Dejusticia / Grupo Método / MOE, Bogotá, 2010.

11. F. Gutiérrez Sanfín: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, cit.

12. Usualmente definidas como un pago al Estado por la explotación de un recurso natural agotable. En la legislación de América Latina –Bolivia, Brasil, Chile (voluntaria), Colombia y Perú (desde 2005)– su cobro se considera una renta y no un impuesto, pero para algunos las regalías no son más que un impuesto a la explotación minera. César Polo Robilliard: *Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros*, Cepal, Santiago de Chile, 2005; James Otto et al.: *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Banco Mundial, Washington, DC, 2006.

serie de reajustes incrementales que intentaron, sin mucho éxito, una gradual recentralización y burocratización.

La tercera parte del artículo se concentra en los cambios en el sistema político y en la captura de rentas por parte de distintos actores. Gran parte de los territorios del país minero han sufrido históricamente una ausencia endémica del Estado, o al menos una presencia parcial y distorsionada. Con el desarrollo del conflicto armado, esas zonas se convirtieron a su vez en el epicentro de la presencia guerrillera y paramilitar<sup>13</sup>. En 2002 se produjo un salto cualitativo, que rompió el espinazo del tradicional bipartidismo colombiano<sup>14</sup>. Ilustraremos cómo algunos municipios, que contaban con un aparato burocrático débil, pasaron prácticamente de un día al otro a recibir recursos multimillonarios sin estar en condiciones de administrarlos. Más aún, su personal político pertenecía en buena medida a nuevas agrupaciones y a menudo estaba asociado o cooptado por grupos armados ilegales. En esto, no necesariamente eran una excepción –muchos municipios colombianos estaban en situación análoga, y solo un trabajo cuantitativo serio podría ver si hay alguna diferencia con respecto de criterios como corrupción o captura del Estado entre diversas categorías de unidades territoriales–. Lo que sí es excepcional es el monto de las rentas que se hallaban disponibles para aquellos que recibían grandes regalías.

Por último, examinaremos los efectos en la provisión de servicios a la población. En las conclusiones sugerimos que esta experiencia permitiría reformular el concepto de «dominación indirecta» de Charles Tilly al incorporar la existencia de diferentes experiencias de dominación indirecta. El modelo actual contiene dinámicas que presionan permanentemente por su transformación, pero también incentivos que lo estabilizan y lo convierten en un equilibrio subóptimo. El modelo ha quedado atrapado entre ambas tendencias.

## ■ El planteamiento inicial

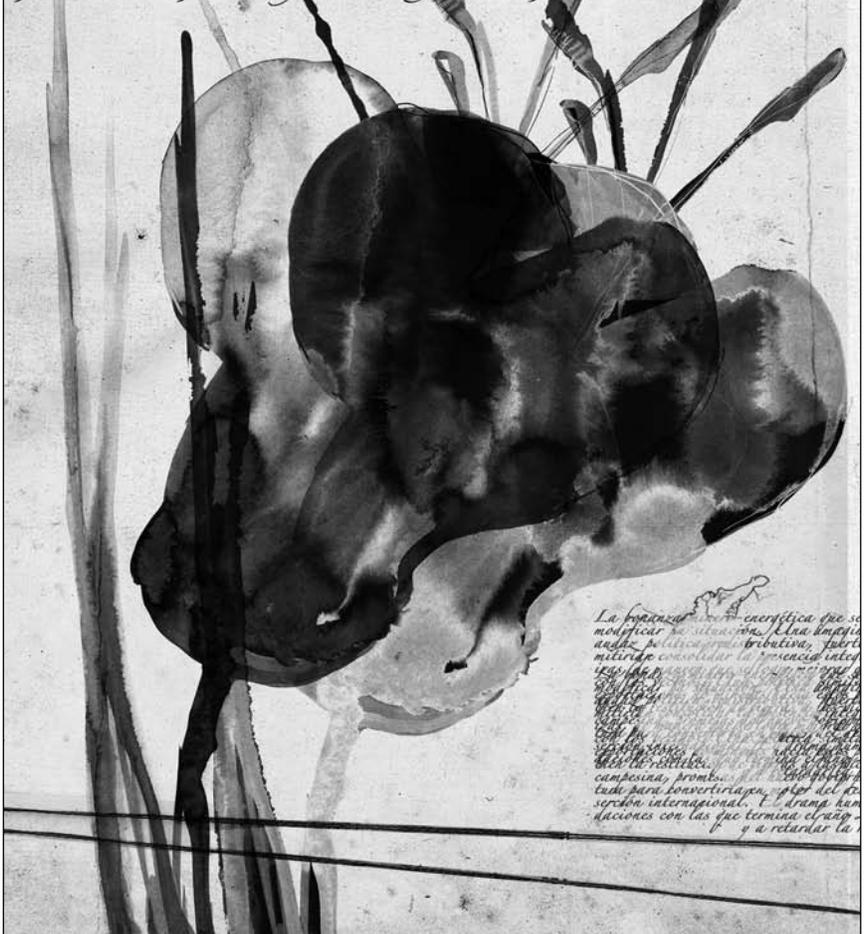
**Elementos básicos del sistema de regalías.** En la década de los 90 el país contaba con un sistema de regalías fragmentado: no todos los productos explotados

---

13. Camilo Echandía: *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Presidencia de la República de Colombia / Oficina del Alto Comisionado para la Paz / Observatorio de Violencia, Bogotá, 1999.

14. A diferencia de otras experiencias andinas, ello no acabó con los partidos tradicionales sino solamente con su predominio. Ver F. Gutiérrez Sanín: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, cit.

La bonanza minera-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una imaginativa estrategia que generación de empleo, una política redistributiva, fuertemente respaldada por el sector privado, permitiría consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor conciliación con los vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son los que generarán más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del



La bonanza minera-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una política redistributiva, fuertemente respaldada por el sector privado, permitiría consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor conciliación con los vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son los que generarán más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del desarrollo nacional y en medio para una mejor conciliación con los vecinos.

La bonanza minera-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una política redistributiva, fuertemente respaldada por el sector privado, permitiría consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor conciliación con los vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son los que generarán más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del desarrollo nacional y en medio para una mejor conciliación con los vecinos.

estaban incluidos en la legislación correspondiente; algunos pagaban impuestos, otros regalías, otros ambos; no había un sistema unificado de administración ni claridad sobre la recaudación. La Constitución de 1991 organizó y unificó el sistema mediante el establecimiento de la propiedad estatal del

**En la actualidad,  
la Nación no es dueña  
ni beneficiaria de  
regalías y la participación  
de las regiones  
productoras ya no es  
una concesión de  
beneficios del centro  
a las regiones ■**

subsuelo, a diferencia de la propiedad nacional fijada por la Constitución anterior. En la actualidad, la Nación no es dueña ni beneficiaria de regalías y la participación de las regiones productoras ya no es una concesión de beneficios del centro a las regiones.

Las regalías pueden ser directas o indirectas, según la participación de las entidades territoriales y la destinación. Son directas aquellas asignadas a entidades territoriales en las que se explotan recursos y a puertos marítimos y fluviales por donde se transportan, e indirectas aquellas distribuidas por un ente nuevo, el Fondo Nacional de Regalías (FNR), entre las entidades territoriales no productoras (Constitución de 1991, arts. 360-361)<sup>15</sup>. Se preveía que el FNR apoyara la inversión regional para un mejor uso de los recursos y ayudara a cofinanciar proyectos presentados por las entidades territoriales. La ley 141 de 1994 buscó que la vigilancia y asistencia técnica del FNR –a través de la instancia administradora, la Comisión Nacional de Regalías (CNR)– elevara la productividad de los proyectos de inversión local y los nacionales, dado que en su directorio estarían representadas tanto las regiones como la Nación. Por otro lado, se establecieron montos de destinación específica para obligar a los entes territoriales a usar los nuevos fondos para infraestructura e inversión social.

Durante una década se dedicaría 15% de los recursos anuales del FNR a la financiación de proyectos prioritarios de inversión regional en expansión eléctrica, mientras que el resto se destinaría a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos de inversión prioritarios en los planes de desarrollo. Las unidades territoriales productoras, a

---

15. En la estructura territorial del Estado colombiano hay dos niveles básicos debajo del nacional: el departamental y el municipal. La Constitución de 1991 autorizó nuevos niveles, pero estos no han tenido hasta el momento expresiones relevantes para la argumentación que sigue.

su vez, destinarían un porcentaje de las regalías (de 50% para los departamentos y 80% para los municipios) a alcanzar metas mínimas en la reducción de la mortalidad infantil, educación, salud y alcantarillado<sup>16</sup>.

**La Comisión Nacional de Regalías (CNR).** La CNR nació en 1994 mediante la ley 141 y fue inicialmente adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Al estar encargada de vigilar la correcta utilización de las regalías y de administrar el FNR, la CNR podía bloquear el giro de recursos a las unidades territoriales, aprobar los proyectos presentados por ellas, designar al ejecutor de los proyectos y dar el visto bueno al presupuesto anual del FNR. La CNR fue diseñada como un organismo pequeño, con menos de 15 comisionados, un grupo de cinco asesores expertos, un interventor de petróleos y una pequeña unidad administrativa con gastos operativos no superiores a 0,5% de los ingresos del FNR.

De acuerdo con ese esquema, los proyectos financiados con recursos del FNR debían ser presentados por las entidades territoriales (alcaldías y departamentos) ante el Comité Técnico de la CNR. Este los evaluaba y recomendaba o no su aprobación a la Junta de Comisionados de la CNR, que tomaba la última decisión. Los comisionados tenían participación regional y el presidente de la República también debía respetar un criterio regional en el nombramiento de los cinco expertos, según consagraba la ley. La vigilancia del uso de los recursos era realizada por el interventor de petróleos. Las regalías indirectas se controlaban a través de la contratación de interventorías administrativas y financieras a cargo del proyecto financiado, y las regalías directas, a través de la revisión de la información sobre gastos y coberturas mínimas, que debía ser remitida anualmente por las entidades productoras (decreto 620 de 1995).

**Evolución del diseño institucional.** Ese planteamiento inicial parecía contener lo mejor de varios mundos. Primero, formalizaba la distribución de ingentes recursos, que hasta 1991 se basó en rutinas y prácticas aceptadas pero no en diseños institucionales explícitos. Segundo, creaba un sistema en apariencia ágil, sin cargas administrativas. Tercero, permitía el control del centro sobre

---

16. Una vez alcanzadas estas metas podrían invertir libremente (decreto 1.747 de 1995, que estipula en detalle cuáles son las metas, modificado por el decreto 416 de 2007 y la ley 1.151 de 2007). En 2008 ninguna de las 745 entidades territoriales receptoras de regalías directas contaba con todas las coberturas mínimas. Ver Departamento Nacional de Planeación (DNP): *Regalías, primeros resultados de 2008*, DNP, Bogotá, 2008.

el gasto de las unidades territoriales a través de tres mecanismos: las destinaciones específicas (en la jerga del Banco Mundial, *ear marked resources*), la imputación de recursos a proyectos (la unidad básica de asignación) previa evaluación y la creación de diversas instancias de supervisión (el interventor de petróleos, la propia CNR) que eventualmente podían suspender el flujo de recursos a la unidad territorial que demostrara no estar preparada para utilizarlos.

Sin embargo, esos mecanismos fracasaron desde el inicio por varias razones. La primera fue la existencia de conexiones orgánicas que vinculaban el centro a la periferia. En términos de Tilly, el Estado colombiano todavía desarrolla

**En términos de Tilly, el Estado colombiano todavía desarrolla formas de «dominación indirecta», que operacionalmente se traducen en el intercambio de bienes por apoyos electorales y control social entre políticos con influencia nacional y políticos de arraigo regional ■**

formas de «dominación indirecta»<sup>17</sup>, que operacionalmente se traducen en el intercambio de bienes por apoyos electorales y control social entre políticos con influencia nacional y políticos de arraigo regional. A ello se suma la articulación de algunos políticos regionales con ejércitos privados que actúan en sus territorios de influencia. De manera un tanto sorprendente, la estructura de la CNR reflejaba bastante claramente estas dinámicas ya que, por ley, los nombramientos debían expresar la «representatividad regional». Como los expertos y la mayoría de los comisionados eran designados

en representación de regiones específicas, básicamente tenían la función de gestionar y apadrinar sus proyectos. El diseño institucional de la CNR expresaba, y a la vez profundizaba, las dinámicas de la dominación indirecta.

En segundo lugar, la CNR contaba con poco personal para revisar los informes sobre la administración de las regalías en las unidades territoriales. El tiempo transcurrido entre la ejecución y la vigilancia, al que se sumaba el poco músculo burocrático de la CNR, constituyó un fuerte incentivo para el mal uso de los recursos. En 1996 solo 10% de las entidades territoriales enviaba sus informes, y además estos carecían de la mayoría de la información exigida; el 26 de mayo de 2000 había enviado sus reportes 83,6% de las entidades, pero

---

17. Charles Tilly: *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Blackwell, Malden, MA, 1990.

muchos de ellos seguían siendo incompletos<sup>18</sup>. En un intento por corregir esa situación, la CNR implementó una suerte de *outsourcing* a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero en muchos casos las auditorías siguieron siendo posteriores a la terminación de las obras y no se logró resolver los problemas de coordinación y flujo de información entre el PNUD y la CNR. El Departamento Nacional de Planeación alertó en 2004 de que por tratarse de una de las funciones primordiales de la CNR, era insólito que esa tarea estuviera contratada con una tercera parte<sup>19</sup>.

Además de esos factores, el centro carecía de las herramientas para supervisar las contrataciones a cargo de las unidades territoriales. Aunque a partir de la Constitución de 1991 se ha desarrollado en Colombia una serie de prohibiciones y restricciones a la contratación pública, que someten esta a las reglas de la asignación por concurso, un viejo diseño institucional orientado a dar estímulos a las cooperativas<sup>20</sup> permitió que siguiera habiendo muchas contrataciones con pocos requisitos. Muchos políticos aprovecharon esa ventana de oportunidad y crearon sus propias cooperativas, lo que a su vez permitió a las unidades territoriales asignar más o menos discrecionalmente los recursos de las regalías. En 2002 la Contraloría reportó que 53,1% de los proyectos ejecutados con recursos del FNR se realizaban mediante contratación directa con cooperativas<sup>21</sup>.

Es decir, en lugar de garantizar el control sobre los recursos, la unidad de análisis del proyecto se convirtió en el gozne que articuló el centro con la periferia para establecer o profundizar formas de dominación estatal indirecta. También constituyó un importante factor de profundización de las inequidades regionales. Alcaldes y gobernadores de las regiones más pobres, que carecían de una tecnocracia que mereciera ese nombre, se encontraron con que sus proyectos eran devueltos por falta de requisitos formales. Aquellos que lograban

---

18. El municipio de Arauca recibió \$ 412.800.167.862 por regalías petroleras entre 1994 y 2009, pero solo en 1995, 2000 y 2002 se remitió la certificación del contralor y entre 1995 y 1999 no se enviaron las certificaciones de coberturas mínimas en salud, educación, alcantarillado y mortalidad infantil correspondientes. Ver Informes de Regalías Directas, municipio de Arauca, Archivo CNR, oficina Subdirección de Interventorías de Control y Seguimiento, consecutivo 932.

19. DNP: *Estudio técnico sobre Comisión Nacional de Regalías*, DNP, Bogotá, 2004.

20. La ley 80 de 1993 permitía a las cooperativas constituidas por entidades territoriales contratar como entidades estatales por medio de convenios interadministrativos. Las entidades públicas también podían contratar directamente en casos de contratos de menor cuantía, lo cual favorecía el fraccionamiento de contratos y la contratación con cooperativas. La ley 1.150 de 2007 eliminó ambas posibilidades.

21. Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía: *¿Para qué han servido las regalías? Una propuesta de distribución*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.

**La forma de gastar los recursos petroleros pronto pasó a formar parte del folclore político local, un poco como las extravagancias de los narcotraficantes, quizás con algo menos de colorido ■**

la aprobación de sus propuestas también se encontraban en problemas porque carecían del aparato burocrático para invertir los recursos recibidos.

La debilidad de las modalidades de control y el rezago temporal entre la concreción de las inversiones y el ejercicio efectivo de la supervisión permitieron que las contrataciones regionales y municipales se saltaran por la totera todas las limitaciones legales.

La forma de gastar los recursos petroleros

pronto pasó a formar parte del folclore político local, un poco como las extravagancias de los narcotraficantes, quizás con algo menos de colorido. Proliferaron las inversiones fastuosas, que pronto se convirtieron en elefantes blancos: sofisticados velódromos que nadie utilizaba, emplazados en lugares sin ninguna forma de tradición deportiva; piscinas con olas cuyos motores fallaron poco tiempo después, diques para detener inundaciones que se siguieron produciendo, grandes mangas de coleo y coliseos cubiertos; puestas en escena para las primaveras y los otoños de pequeños patriarcas aldeanos. La contratación a través de las cooperativas permitió eludir fácilmente los requisitos para las contrataciones con otros entes, de modo que las unidades territoriales procedieron en la práctica a asignar grandes contratos a agentes que pertenecían a redes políticas bien conectadas con el poder regional.

La liviandad burocrática del diseño institucional también produjo problemas evidentes desde el comienzo. Las auditorías de la Contraloría señalaron deficiencias recurrentes en la gestión de la CNR, tales como insuficiencia de personal y falta de unidad organizacional a causa de que 90% del personal era prestado de ministerios y del Departamento Nacional de Planeación. Un único interventor de petróleos no tenía la menor posibilidad de seguir el gasto de los enormes recursos involucrados en las regalías, además de estar expuesto –al igual que la CNR– a presiones y dinámicas regionales. En sus diversas auditorías, la Contraloría insistió en la insuficiente vigilancia de los recursos y en las dificultades para realizar un control adecuado con escaso personal y bajo presupuesto<sup>22</sup>.

22. Contraloría General de la República (CGR): *Auditoría a la Comisión Nacional de Regalías 1997, 1999, 2002*, CGR, Bogotá, varios años.

Por estos motivos el diseño original fue sometido a diversos reajustes, que solo produjeron mejoras marginales. En 1999 el decreto presidencial 2.141 reestructuró la CNR: la Comisión pasó a la órbita del Departamento Nacional de Planeación, se eliminaron el Comité Técnico y la Interventoría de Petróleos, se crearon cinco nuevas oficinas y se trasladaron a los ministerios las funciones de recepción y evaluación de proyectos según un criterio sectorial. Con la reforma se distinguieron claramente las sanciones penales, fiscales y disciplinarias por el mal manejo de regalías y se ratificaron las medidas correctivas que podía tomar la CNR. Además, se racionalizaron los mecanismos de aprobación de proyectos mediante la implementación –a partir de 2002– de un manual de procedimientos con los requisitos para acceder a los recursos del FNR. La nueva estructura distribuyó las funciones de control y vigilancia en tres grupos que formaban parte de la Subdirección de Interventoría y Seguimiento: uno dedicado a la vigilancia del recaudo y las transferencias y los otros dos a la vigilancia de las regalías directas e indirectas.

Pese a ello, los problemas estructurales de la Comisión se mantuvieron. Las entidades territoriales no cumplieron con los mínimos de inversión establecidos de acuerdo con la exigencia de coberturas mínimas y siguieron contratando directamente a cooperativas. La liquidación de la CNR se produjo en enero de 2004 en el marco de una reforma general de la administración pública (decreto 149 de 2004). Todas sus funciones fueron adscritas al Departamento Nacional de Planeación (decreto 195 de 2004). Pero se continuaron malgastando los recursos y en 2010 el nuevo gobierno de Juan Manuel Santos presentó un proyecto de reforma al sistema de regalías, que en su versión original manifestaba buscar una distribución más equitativa de los recursos, una planeación centralizada de las inversiones y la generación de instrumentos para controlar los efectos macroeconómicos de la bonanza minera y petrolera en Colombia.

### ■ Regalías, rentas y política

Ya se discutió la evolución de los diseños institucionales relacionados con las regalías desde el punto de vista del centro administrativo. Al hacer foco en las unidades territoriales, se destaca como dato básico que debido a una trayectoria de construcción del Estado concentrada en el mundo andino, la mayoría de las explotaciones mineras se encuentran en territorios con burocracias raquíticas, dinámicas políticas caracterizadas por la lógica de la dominación indirecta y, en el grueso de los casos, la implantación de actores armados no estatales y/o ejércitos privados del narcotráfico. En este contexto, las unidades territoriales se vieron inundadas de manera intempestiva por ríos de dinero.

Para comprender lo que esto significa en la práctica nos remitimos a las tablas 1 y 2, en las que se enumeran los gobernadores y los alcaldes<sup>23</sup> de las unidades territoriales que recibieron más regalías que fueron condenados por diversos delitos en el periodo 1992-2010<sup>24</sup>.

Tabla 1

**Gobernadores acusados y sancionados o condenados en los principales departamentos receptores de regalías, 1992-2010**

Departamento	Condenados, sancionados y acusados	Delitos
Arauca	Dos condenados, un sancionado, tres acusados (uno fugitivo)	Auxilios, transferencia de recursos al Ejército de Liberación Nacional (ELN), mal uso de las regalías, concierto para delinquir, homicidio, conformación de grupos ilegales, violación de los protocolos de contratación
Bolívar	Dos sancionados, un acusado	Incumplimiento de funciones de la gobernación, irregularidades en contratación y vínculos con paramilitares
Casanare	Cuatro sancionados, un acusado	Participación indebida en política, contratación irregular, parapolítica
Cesar	Dos condenados, un sancionado, dos acusados	Peculado y prevaricato, parapolítica, concierto para delinquir agravado, celebración indebida de contratos
Huila	Un condenado, un sancionado, un acusado	Celebración indebida de contratos
Meta	Un condenado, un sancionado, dos acusados	Parapolítica, homicidio, homicidio agravado, participación en grupos ilegales, celebración indebida de contratos, narcotráfico, mal uso de dineros públicos

23. Estos últimos se agrupan por departamento.

24. Se seleccionaron los ocho municipios mayores receptores de regalías directas entre 1994 y 2009, y los seis departamentos correspondientes, que a su vez son grandes receptores de regalías (a excepción de Bolívar).

Tabla 2

**Alcaldes acusados y sancionados o condenados en los principales municipios receptores de regalías, 1992-2010**

Departamento	Municipio	Condenados, sancionados y acusados	Delitos
Arauca	Arauca	Dos sancionados, un acusado	Celebración indebida de contratos, desviación de recursos de regalías para rubros no permitidos y firmas captadoras de dinero
Bolívar	Cartagena	Un condenado, un sancionado, un acusado	Celebración indebida de contratos, detrimento patrimonial
Casanare	Aguazul	Un sancionado, un acusado	Ejecución indebida de presupuesto municipal, nexos con paramilitares
	Tauramena	Dos sancionados, un acusado	Falsedad en documentos públicos, peculado, nexos con paramilitares
Cesar	Chiriguaná	Un condenado, un acusado	Celebración indebida de contratos, prevaricato
	La Jagua de Ibirico	Dos condenados, dos acusados	Peculado por apropiación, falsedad ideológica en documento público, celebración indebida de contratos, prevaricato, nexos con grupos armados ilegales
Huila	Neiva	Un sancionado, tres acusados	Celebración indebida de contratos, peculado, nexos con grupos armados ilegales
Meta	Castilla la Nueva	Un sancionado	Inversión de excedentes de regalías en patrimonio autónomo

**Nota:** en condenas y acusaciones se incluyen fallos y procesos de la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia. Se excluyen los casos absueltos. Se analizan los casos de gobernadores o alcaldes elegidos por voto popular; no se incluyen mandatarios encargados.

**Fuente:** Boletín de Noticias y Relatorías de la Procuraduría General de la Nación, Boletín de Noticias Fiscalía General de la República, Boletín de Noticias Presidencia de la República, fallos de la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional. Medios de comunicación: *El Espectador*, *El Tiempo*, *La República*, *El Heraldo*, *La Silla Vacía*, *Verdad Abierta*, *Semana*, *Congreso Visible*, *Cambio*, *El Colombiano*, *Vanguardia Liberal*, *Caracol Radio* (versión escrita), *Rcn Radio* (versión escrita).

La primera observación que surge a simple vista es que la cantidad de funcionarios involucrados en delitos serios es enorme. En Arauca, por ejemplo, tres gobernadores fueron acusados –dos más condenados y otro sancionado, de los cuales uno de ellos se encuentra fugitivo– por homicidio, colaboración con guerrillas y paramilitares y concierto para delinquir, además de las rutinarias violaciones al régimen de contratación. En realidad, en varias coyunturas críticas prácticamente el núcleo de la dirigencia política araucana terminó en la cárcel. Algo similar sucede en Casanare.

**Al parecer, los departamentos afectados de modo más virulento son precisamente los de menor densidad demográfica y presencia del Estado ■**

Al parecer, los departamentos afectados de modo más virulento son precisamente los de menor densidad demográfica y presencia del Estado. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, solo un estudio cuantitativo serio

podría aclarar si en las unidades territoriales mineras el nivel de descomposición estatal es más alto que en las demás. Independientemente de la respuesta, el hecho de que las unidades mineras hayan recibido de manera repentina rentas de dimensiones gigantescas cambió el escenario, pues generó fuertes incentivos a los actores armados ilegales y a los políticos para correr tras de ellas.

Esto es precisamente lo que observamos en el periodo mencionado. Tanto las guerrillas –sobre todo el ELN<sup>25</sup>– como los paramilitares<sup>26</sup> capturaron rentas de la economía petrolera de manera sistemática. Tomemos el caso de Arauca, donde el ELN y los paramilitares establecieron sólidos vínculos con el poder político local, lo que les permitió a los primeros obtener financiación y al segundo, fortalecer su base electoral. El ELN también extorsionó directamente a las multinacionales petroleras y obtuvo por esa vía una financiación vital<sup>27</sup>. En 1992, César Gaviria declaró el estado de conmoción interior y tomó medidas para evitar la apropiación por parte de la guerrilla de recursos

---

25. Jenny Pearce: «Oil and Armed Conflict in Casanare, Colombia: Complex Contexts and Contingent Moments» en Mary Kaldor, Terry Lynn Karl y Yahia Said (eds.): *Oil Wars*, Pluto Press, Londres, 2007.

26. Este protagonismo del ELN seguramente se debe a un efecto de sustitución, ya que la organización estuvo durante largos periodos menos involucrada en la economía cocalera que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Los paramilitares, en cambio, estaban en una posición específica pues incorporaron narcos a sus mandos y avanzaron a través de la construcción de grandes alianzas antisubversivas con las elites regionales, lo que les permitió diversificar sus proyectos económicos mucho más que a la guerrilla.

27. J. Pearce: ob. cit.

de regalías mediante la extorsión, la intimidación o la apropiación de las tierras adjudicadas por el Estado en las inmediaciones de las instalaciones petroleras. Los mandatarios departamentales y municipales de Arauca fueron investigados por malos usos de las regalías y por vínculos con la guerrilla y con grupos paramilitares.

En octubre de 1993, la alcaldesa de Arauquita fue arrestada por rebelión, y a fines de 2003 –cinco días antes de las elecciones– la Fiscalía detuvo a 31 personas de la dirigencia araucana por presunta colaboración con la guerrilla. En ese grupo se encontraba el entonces alcalde de Arauca, Jorge Cedeño, el presidente de la Asamblea, dos ex-gobernadores, siete candidatos a la gobernación, alcaldías y concejos, la contralora departamental y varios funcionarios y contratistas. Aldemar Rodríguez, uno de los testigos en el proceso, explicó con las siguientes palabras los mecanismos de captura de rentas de regalías:

Cuando uno aspiraba a ciertos cargos políticos se necesitaba un aval del ELN, que era un visto bueno que se obtenía asumiendo compromisos con ellos (...) por un lado concertando el presupuesto con el mando guerrillero. Y por otro, contratando obras con contratistas recomendados por la guerrilla a través de los vikingos (...) unos papelitos que mandaba el mando al gobernante o al dirigente con instrucciones precisas a favor de la insurgencia o de un contratista específico.<sup>28</sup>

Según Rodríguez, la comisión que recibían los contratistas era de 5% a 7% del valor del contrato. Parte de ese dinero volvía a los políticos a través de la financiación guerrillera a sus campañas<sup>29</sup>.

Los vínculos con paramilitares también han sido objeto de investigación en el departamento. Freddy Forero Requiniva, el último gobernador elegido por voto popular (por Cambio Radical) y destituido en septiembre de 2008 por la Procuraduría, contaba con el padrinazgo político de su antecesor, Julio Enrique Acosta Bernal, prófugo de la justicia y contra quien existe una orden de captura por los delitos de homicidio agravado, concierto para delinquir y conformación de grupos paramilitares, entre otros. Dos ex-gobernadores de Casanare, Meta, Arauca, Huila, Bolívar y Cesar han sido condenados por vínculos con la parapolítica y otros seis son investigados por el mismo cargo.

---

28. «No se movía una aguja sin permiso de la guerrilla», entrevista, en *Semana*, 24/11/2003, disponible en <[www.semana.com/noticias-nacion/no-movia-aguja-permiso-guerrilla/74830.aspx](http://www.semana.com/noticias-nacion/no-movia-aguja-permiso-guerrilla/74830.aspx)>.

29. *Ibíd.*

La capacidad de articulación de los paramilitares con la economía minera, tanto en ciertas regiones como en rubros específicos, es mucho mayor que la del ELN. Esta guerrilla está seriamente debilitada militarmente, sus vínculos con las elites regionales han estado signados por una crónica inestabilidad y su rango de influencia se encuentra severamente restringido por su relación confrontacional

**Los paramilitares lograron construir amplias alianzas regionales que coordinaron los intereses de diversos empresarios y de funcionarios de agencias estatales. Eso les permitió convertirse en el principal actor en el proceso de captura de rentas de la economía minera ■**

con el Estado. Los paramilitares, en cambio, lograron construir amplias alianzas regionales que coordinaron los intereses de diversos empresarios y de funcionarios de agencias estatales. Eso les permitió convertirse en el principal actor en el proceso de captura de rentas de la economía minera, por ejemplo, mediante la articulación con la producción y la comercialización de oro y la exploración de nuevas formas de lavado de dinero y de apropiación de regalías. El ex-comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia, Salvatore Mancuso, reveló recientemente en Washington cómo los paramilitares compran oro en Panamá y lo entregan luego a

alcaldes en Colombia, quienes lo reportan al Banco de la República como producción colombiana para cobrar las regalías. Los lavadores se quedan con 70% de esos ingresos y el resto corresponde a los alcaldes.

La explotación real de oro no solo es usada para el blanqueo sino también como fuente de financiación mediante la captura de la explotación artesanal por parte de jefes paramilitares. La explotación de Pueblito Mejía, al sur de Bolívar, se considera cooptada por los paramilitares herederos de Carlos Mario Jiménez, alias «Macaco», y de Rodrigo Pérez, alias «Julián Bolívar», que llegaron al pueblo en 1998 y reclutaron a gran parte de sus 1.500 habitantes para trabajar en los socavones a cambio de salarios irrisorios que les permiten obtener amplios márgenes de ganancias<sup>30</sup>. En el Cesar, la empresa explotadora de carbón Drummond ha sido sancionada por detrimento patrimonial a la Nación y mal cálculo de las regalías que debe girar al departamento y a los municipios de Jagua de Ibirico, El Paso y Chiriguaná, y se

---

30. En el negocio también participan las FARC, sobre todo en Santander y los Farallones del Valle del Cauca. «Con oro lavan dinero y se roban regalías, reveló el ex jefe 'para' Salvatore Mancuso» y «El drama de Pueblito Mejía» en *El Tiempo*, 1/8/2010.

encuentra acusada de haber colaborado con paramilitares en el asesinato de tres líderes sindicales en 2004<sup>31</sup>.

Todo esto estuvo asociado al cambio del sistema político en Colombia. El viejo eje bipartidista que había servido de correa de transmisión entre el centro y la periferia se debilitó considerablemente, para dar paso a nuevas agrupaciones –como Cambio Radical, el Partido de la Unidad Nacional y Alas Equipo Colombia, dominantes en las regiones mineras<sup>32</sup>– más laxas aún que las tradicionales, mucho menos enraizadas en la población que estas, y que en realidad constituyen antes que nada alianzas de parlamentarios regionales. Esas fuerzas han jugado un papel central en la definición de los diseños institucionales que regulan el manejo de las regalías mineras.

Es preciso subrayar que en el periodo estudiado, y pese a la cantidad astronómica de recursos que han alimentado a las unidades territoriales, el desempeño de las regiones más favorecidas es claramente deficiente. Con excepción de municipios grandes como Cartagena –donde el Estado tiene más presencia y es más robusto–, los municipios y los departamentos mineros están sistemáticamente afectados por la pereza fiscal, la ineficiencia, un pobre desempeño en materia social y frecuentes escándalos de corrupción<sup>33</sup>.

## ■ Conclusiones

El concepto de «dominación indirecta» de Tilly debe ser afinado. En realidad, existen diversas modalidades de dominación estatal indirecta en Colombia. El sistema político del país cafetalero estaba construido sobre un bipartidismo que servía a la vez como correa de transmisión entre centro y periferia<sup>34</sup> y como «sistema nervioso» del funcionamiento del Estado. Ese viejo sistema no puede ni debe ser edulcorado: condujo a una construcción estatal con severas inequidades regionales, concentrado en el mundo andino

---

31. Salomón Kalmanovitz: «Historia de la Drummond y el Cesar» en *El Espectador*, 11/1/2009.

32. En las elecciones para el Senado de 2006 y para la Asamblea departamental en 2007 estos partidos fueron los más votados en Casanare, Arauca y Meta.

33. DNP: *Desempeño fiscal de los municipios*, cuatrienio 2002-2005 y anual 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, DNP, Bogotá, varios años; Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía: ob. cit.; DNP: *Desempeño integral de los municipios*, anual 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, DNP, Bogotá, varios años; «Contratos a dedo» en *Semana*, 28/10/2002; «Así se esfumaron las regalías» en *El Tiempo*, 30/1/2003, entre otros.

34. F. Leal y A. Dávila: ob. cit.; F. González: ob. cit.; Mauricio García Villegas: *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2008.

y fuertemente sesgado en detrimento de las regiones costeras<sup>35</sup>, lo que dejó grandes territorios del país sin ninguna presencia del aparato estatal y sin habitar<sup>36</sup>.

Al volverse Colombia un país minero y cocalero, se produjo una fractura entre las regiones andinas densamente pobladas y los nuevos centros de producción minera y cocalera. Entre ellos había algunas unidades territoriales fuertes en términos demográficos, institucionales y económicos, pero la regla fue que predominaran las unidades sin grandes núcleos de población<sup>37</sup>, sin Estado y sin mercados. Las reformas organizacionales del neoliberalismo al funcionamiento del Estado y la creciente captura de jirones del aparato estatal por parte de actores armados ilegales –especialmente paramilitares– facilitaron la captura de rentas y de funciones y sectores enteros del aparato estatal por actores privados, muchos de ellos ilegales. Se generó de ese modo un nuevo modelo de dominio indirecto en el que ya no hay correas de transmisión, sino una coordinación por parte del centro de diferentes alianzas regionales involucradas en la distribución de rentas a través de redes de agentes políticos, privados e ilegales.

Este nuevo modelo expresa una tensión entre las condiciones de la presencia territorial del Estado colombiano y de su viabilidad internacional, en la medida en que esas alianzas abrigan necesariamente a actores que violan el régimen prohibicionista global de sustancias ilícitas. En este tipo de modelo indirecto, las coaliciones regionales que se articulan territorialmente a la presencia del Estado contienen a agentes ilegales. Pero dicha presencia desestabiliza al Estado, lo pone frente a escándalos continuos y debilita su legitimidad internacional. Ello genera presiones hacia la reforma estatal, pero también ofrece una serie de incentivos que otorgan al modelo de dominación indirecta un equilibrio «pegajoso». □

---

35. Adolfo Meisel: «¿Por qué perdió la Costa Caribe el siglo xx?» en Haroldo Calvo Stevenson y Adolfo Meisel Roca (eds.): *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Banrep / Fundesarrollo / Uninorte / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Cartagena, 1999.

36. F. González: ob. cit.

37. Por ese motivo Arauca es en la actualidad la unidad territorial con mayor producto interno per cápita en el país, por encima de Bogotá.

## El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos

Desde los orígenes del país, el sistema político colombiano se ha caracterizado por la coexistencia de elementos tradicionales y modernos. Además, la violencia es una constante en la historia política colombiana, desde las guerras civiles del siglo XIX hasta el conflicto actual con las organizaciones armadas. Partiendo de estos antecedentes, el artículo analiza la particular coyuntura política que atraviesa el país, marcada por el fin del periodo uribista y el comienzo del gobierno de Juan Manuel Santos: las perspectivas, hasta ahora, son más positivas que negativas.

**ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ**

### ■ Algunos elementos históricos

El sistema político en Colombia está caracterizado por una coexistencia, por momentos incómoda y en otros funcional, entre elementos tradicionales y elementos que se consideran modernos. Lo anterior no implica propiamente que se presente una tensión o contradicción entre tradición y modernidad, sino más bien un recurrente proceso de acomodación de elementos modernos en el seno de prácticas tradicionales.

Así fue desde sus orígenes, en la posindependencia española. Se comenzó adoptando como modelo de organización jurídico-política las constituciones

---

**Alejo Vargas Velásquez:** profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia.

**Palabras claves:** historia, sistema político, violencia, Juan Manuel Santos, Colombia.

surgidas de las revoluciones burguesas de Francia y Estados Unidos, que incluían la soberanía popular, la democracia representativa, el Estado centralizado, entre otros desarrollos normativos, pero aplicados a sociedades agrarias, tradicionales y estructuradas con el modelo hacendatario de organización social. Como señala Fernando Guillén: «La Hacienda es un modelo social integrador condicionante de todas las articulaciones del poder, cuyos valores se proyectan sobre las instituciones de la sociedad global (...) El modelo de las relaciones interpersonales de mando, obediencia y lealtad (...) La Hacienda resultaría ser uno de los ‘sistemas integradores claves’ de la estructura del poder social»<sup>1</sup>.

Posteriormente, el surgimiento de los partidos políticos también correspondió a lo que se podría considerar una idea moderna: la posibilidad de los ciudadanos y del pueblo –en el sentido moderno de este último término–, libres de ataduras de todo tipo, de organizarse racionalmente en colectividades que expresaran identidades ideológicas y una vocación de dirigir el Estado. Sin embargo, en la Colombia de mediados del siglo XIX no existían ni ciudadanos ni pueblo en la acepción moderna. Por ello, la idea moderna de partido terminó ajustándose a la estructura tradicional de tipo caudillista y gamonalista.

El rol desempeñado por los dos partidos históricos, el Liberal y el Conservador, antes que representar intereses específicos de sectores sociales pareciera haber sido expresar los proyectos ideológicos en boga en los distintos momentos históricos. Como lo plantea Pierre Gilhodes, «[l]os dos partidos nacen en la misma coyuntura de las luchas por las reformas de mediados del siglo XIX. No son obras colectivas sino propuestas intelectuales en torno a las cuales se alineó la clase culta de la época»<sup>2</sup>.

Más que haber representado intereses, lo que han hecho fue formular proyectos de Estado. Tiene razón Fernán González cuando señala que

la sociedad nacional concebida como conjunto de regiones se articula al Estado por medio de los partidos políticos concebidos como coaliciones de elites regionales y locales. Obviamente, se trata de una articulación de la sociedad desde arriba pero que logra penetrar toda la cultura social y política hasta abajo, por medio de

---

1. *La Regeneración. Primer frente nacional*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1986.

2. «Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia» en AAVV: *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Fescol / Fidec, Bogotá, 1993.



las adscripciones clientelistas o voluntarias. Los partidos se transforman en una especie de dos subculturas políticas contrapuestas.<sup>3</sup>

Los partidos políticos colombianos parecen haber formulado históricamente sus proyectos pensando más en el Estado que en la sociedad. Entonces, antes que representantes de intereses, más bien han sido legitimadores recurrentes del sistema político, en la medida en que han sido los principales artífices del mecanismo de legitimación básica: el proceso electoral. Pero adicionalmente, cuando el sistema político atraviesa alguna situación de crisis, los partidos políticos, a través de sus dirigentes y casi siempre de manera simbólico-discursiva, comienzan a respaldar y reforzar la precaria legitimidad del mismo. Por ello se puede afirmar que, si bien en teoría los partidos políticos pertenecen a la sociedad, en el caso colombiano han cumplido un papel de mayor relevancia en relación con el Estado.

El papel del caudillismo ha sido predominante:

La estructura organizativa de los dos partidos tradicionales reposó inicialmente en el caudillismo y el gamonalismo de tipo regional, ya que al ser Colombia un país de regiones claramente diferenciadas, aisladas entre sí por nuestra particular geografía, esto permitió el desarrollo y fortalecimiento de estructuras de poder local y regional sustentadas inicialmente en los caudillos que participaron en la guerra de independencia contra España, y después en los grandes propietarios de tierra que han ejercido un fuerte gamonalismo sobre la mayoritaria población rural de ese entonces, que se prolongó cuando muchos de estos grandes propietarios devinieron en la incipiente burguesía colombiana.<sup>4</sup>

Este peso de los liderazgos, antes que de los programas, como mecanismo estructurador del partido, que el ex-presidente Alfonso López Michelsen llamó «extraño caudillismo civil, generalmente asentado sobre el prestigio intelectual»<sup>5</sup>, ha dominado el escenario de nuestra vida pública. Esto posibilitó posteriormente la estructuración de redes clientelistas que, a partir del Frente Nacional, se transformarán en el principal y casi único mecanismo de reproducción política de los partidos. Todo esto se ha manifestado en la mezcla de sociabilidades políticas modernas y tradicionales cuya mejor expresión es el clientelismo.

---

3. «Aproximación a la configuración política de Colombia» en *Controversia* N° 153-154, 10/1989.

4. A. Vargas Velásquez: «La démocratie colombienne. Face au consensus ou à la guerre» en *Revue Amerique Latine* N° 23, 7-9/1985.

5. A propósito de Jorge Eliecer Gaitán, en *Grandes compatriotas*, Tercer Mundo, Bogotá, 1993.

Podemos señalar que la dinámica política colombiana ha estado canalizada por un sistema de partidos sustentado en un bipartidismo fluido, sin ningún tipo de polarización, lo cual le ha dado al conjunto del sistema una orientación centrípeta y poco proclive a estimular la participación electoral<sup>6</sup>. Igualmente, en esa dinámica ha coexistido la representación partidista, predominante en los órganos de representación popular (Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales), con la corporativa, de los grupos de interés, predominante en las concertaciones sectoriales para la definición de políticas públicas.

Esto ha contribuido a consolidar una cultura política que dificulta estructuralmente la oposición y que no ha posibilitado la concreción de conceptos de amplia raigambre democrática, como los de diversidad y heterogeneidad del sistema de partidos, de una parte, y el reconocimiento del conflicto, de otra, como expresión de la multiplicidad de opiniones, fuerzas e intereses existentes en la sociedad.

El resultado en el largo plazo ha sido la parcial deslegitimación de las instituciones estatales, percibidas como poco confiables por los sectores subordinados pero mayoritarios de la sociedad.

Todo lo anterior está asociado a la precariedad de la presencia del Estado o a su presencia traumática, expresada casi siempre en un Estado coercitivo y no en uno que dé respuestas a las carencias y demandas sociales. Esto ha llevado a que, en el mismo espacio nacional, coexistan territorios con una amplia regulación estatal junto con «territorios vacíos», en el sentido de ausencia de un ente regulador que represente los intereses generales. En esos espacios el orden comienza a ser regulado por entes privados con capacidad coercitiva (guerrillas, neoparamilitares, bandas emergentes, milicias).

**La dinámica política colombiana ha estado canalizada por un sistema de partidos sustentado en un bipartidismo fluido, sin ningún tipo de polarización, lo cual le ha dado al conjunto del sistema una orientación centrípeta y poco proclive a estimular la participación electoral ■**

---

6. De acuerdo con la clasificación de los sistemas de partidos de Giovanni Sartori que señala Daniel-Louis Seiler: *Les partis politiques*, Armand Colin, París, 1993. En el mismo sentido de Seiler usamos el concepto de sistema de partidos «como el conjunto de estructuras constituidas de relaciones de oposición y de cooperación que existen entre los partidos políticos que actúan sobre la escena política de una misma sociedad».

## ■ La coexistencia de orden y violencia

Hay que señalar además la coexistencia de orden y violencia (para usar la expresión de Daniel Pécaut) en la historia política colombiana. La violencia como recurrente instrumento de acción es una constante en la vida política<sup>7</sup>. La relación tiene antecedentes remotos: la posindependencia española, con las guerras civiles del siglo XIX entre los nacientes partidos, el Liberal y el Conservador. Allí comenzó ese largo vínculo entre violencia y política, que continuó con las «insurrecciones pueblerinas» del emergente partido político de izquierda, el Partido Socialista Revolucionario, antecesor del Partido Comunista, en los años 20, agrupación que acudió, como lo habían hecho antes los partidos políticos tradicionales, al recurso de las armas.

Posteriormente, a mediados del siglo XX, se inicia ese gran periodo de nuestra historia reciente que conocemos como la «Violencia», durante el cual los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, volvieron una vez más a las armas por razones políticas, solo que en esta ocasión no lo hicieron de manera formal, declarando una guerra civil, sino a través de los grupos de guerrillas. Ese desangre colectivo se resuelve mediante la figura del «golpe militar», que el jurista Darío Echandía llamó «golpe de opinión». Pero dejó como secuela un periodo de bandolerismo, con ribetes en algunos casos de «bandolerismo social» por sus pretensiones justicieras y los apoyos locales que en algunos casos estos comportamientos generaron.

Ya al inicio del Frente Nacional (1958-1974) vemos el comienzo de una nueva ola de violencia política, ligada ahora a discursos de transformación revolucionaria del Estado y que se va a incubar en las guerrillas de mayor tradición y persistencia, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), a partir de la confluencia de múltiples elementos de los cuales no van a estar ausentes grupos remanentes de guerrillas liberales. Esta violencia, con las complejidades contemporáneas asociadas a la presencia de grupos contrainsurgentes de tipo paramilitar y del narcotráfico en múltiples escenarios de la vida colombiana y del cual el conflicto político armado no iba a estar exento, es la que continuamos viviendo.

---

7. En este punto retomamos partes de nuestro libro: A. Vargas Velásquez et al.: *Política y armas al inicio del Frente Nacional*, Universidad Nacional, Bogotá, 1995.

Al mismo tiempo, la violencia convive con el crecimiento económico. Esta simultaneidad de orden y violencia se expresa igualmente en lo que un dirigente gremial señalaba con estas palabras: «a la economía le va bien y al país le va mal». Así marcaba que, a pesar de la crisis asociada a la violencia crónica, los indicadores de la economía mostraban un crecimiento continuo.

En efecto, la persistencia de la violencia política no ha trabado sustancialmente el crecimiento económico. Al contrario, hubo periodos de gran violencia política combinada con índices de alto crecimiento macroeconómico, como la etapa de la segunda posguerra mundial, que coincidió con la violencia bipartidista. Lo mismo sucedió a fines de los 80. Esto ha llevado a algunos analistas a plantear la necesidad de estudiar las posibles relaciones entre violencia y crecimiento, e incluso a hablar de una cierta funcionalidad de la violencia para la economía.

**La violencia convive con el crecimiento económico. Esta simultaneidad de orden y violencia se expresa igualmente en lo que un dirigente gremial señalaba con estas palabras: «a la economía le va bien y al país le va mal» ■**

### ■ Preeminencia de la modernización del Estado sobre la democratización

Las elites gobernantes en Colombia, particularmente desde finales de los 80, asumieron como propios los diagnósticos de ciertos politólogos norteamericanos –que a su vez reflejaban lo que podría denominarse la «tesis de la gobernabilidad neoliberal»– y centraron todos sus esfuerzos en la modernización del Estado. Siguiendo a analistas como Samuel Huntington<sup>8</sup>, asumieron que la causa de la crisis radica en la inestabilidad política y la violencia que viven las sociedades en desarrollo, en buena medida como resultado del rápido cambio social y económico y la irrupción de nuevos grupos sociales en un contexto de muy lento desarrollo de las instituciones políticas.

Se trata de una perspectiva analítica similar a la que le escuchamos en años anteriores al ex-presidente Alfonso López Michelsen, quien en varios escritos afirmaba que el problema de la crisis en Colombia no era resultado de una sociedad estática, sino de una sociedad en movimiento, pero en un movimiento desfasado: un rápido cambio económico y social y una inmovilidad institucional.

8. V. en particular *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990.

La respuesta era modernizar las instituciones. Desde esta perspectiva, los analistas y gobernantes señalan que en sociedades en desarrollo tienden a producirse vacíos de poder y que estos vacíos, que se presentan por la carencia del recurso de autoridad, tienden a ser llenados de manera transitoria o bien por las fuerzas militares o bien por la irrupción de caudillos. En este contexto, la única garantía de estabilidad política es la consolidación de un sistema de organización política o un sistema de partidos políticos estable. Sostienen que esos vacíos de poder, esa falta de autoridad, son transitorios, y que la única manera de que en el largo plazo se logre estabilidad es que se consolide un sistema de organización política permanente. Por ello, la institucionalización del

**El proceso de reforma del Estado en los últimos tiempos, incluida la Constitución Política de 1991, fue la síntesis y la culminación de un proceso reformista iniciado 15 años atrás, con todo el acento puesto en la modernización. Pero en el camino, se olvidó la necesidad de democratizarlo ■**

orden, para estos analistas, es un elemento fundamental, y la prioridad es la búsqueda de una gobernabilidad basada en un nuevo orden estable.

Pero ese nuevo orden político debe ser resultado de la consolidación de nuevas instituciones y de la inserción en estas de nuevas fuerzas sociales que deben expresarse políticamente, pues si no lo hacen habrá factores de inestabilidad que se expresarán de otra manera. Sin duda, en esa dirección se realizaron importantes esfuerzos. El proceso de reforma del Estado en los últimos tiempos, incluida la Constitución Política de 1991, fue la síntesis

y la culminación de un proceso reformista iniciado 15 años atrás, con todo el acento puesto en la modernización del Estado. Pero en el camino, se olvidó la necesidad de democratizarlo.

### ■ La reforma constitucional de 1991 y los años siguientes

El proceso constituyente del 91 fue producto de la confluencia de una serie de factores: el periodo del narcoterrorismo de los llamados «extraditables» –brazo armado del Cartel de Medellín–, que contribuyó a generar una situación de caos en la sociedad colombiana; los procesos de negociación exitosa con el Movimiento 19 de Abril, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lamey, el Partido Revolucionario de los Trabajadores; el contexto internacional de fin de la Guerra Fría y el hundimiento de los países socialistas de Europa

oriental; la convicción en las elites políticas de la necesidad de acudir a métodos extrainstitucionales para una reforma de la Carta Política, pues la única vía existente, el Congreso, era sistemáticamente obstruida; y la «séptima papeleta» propuesta por sectores estudiantiles universitarios que igualmente buscaban salidas.

Todo esto explica por qué el proceso constituyente y su resultado, la Constitución Política de 1991, fueron concebidos como parte de un ejercicio de concertación política entre los diversos sectores participantes: los partidos Liberal y Conservador, la Alianza Democrática M-19, las minorías étnicas, políticas y religiosas. Aquí radica la gran legitimidad de la carta constitucional. La Constitución del 91, en efecto, introdujo el Estado Social de Derecho; una carta de derechos muy amplia –junto con mecanismos para su defensa, como la acción de tutela y las acciones populares–; la democracia participativa como complemento de la representativa; el tránsito del modelo de justicia inquisitiva al acusatorio, con la creación de la Fiscalía; la prohibición de la reelección presidencial; la independencia de los organismos autónomos y ramas del Estado con la creación de mecanismos para elegir la Junta Directiva del Banco de la República y la Corte Constitucional, entre otros aspectos. Pero desafortunadamente el desarrollo de muchos puntos de su articulado por parte del Congreso ha sido precario: hasta el momento no se ha podido expedir una seria ley orgánica de ordenamiento territorial, por mencionar un ejemplo importante.

Si bien la historia política colombiana estuvo monopolizada durante más de un siglo y medio por los dos partidos tradicionales, con el inicio del Frente Nacional este monopolio comenzó a debilitarse. Con la Constitución de 1991 se inició un proceso de atomización de la representación política, asociado en parte a la crisis de credibilidad en los partidos tradicionales y a los incentivos de la Constitución a movimientos políticos o grupos de ciudadanos. Para muchos analistas, la Constitución de 1991 puede considerarse antipartido, por cuanto, al buscar estimular la participación ciudadana, terminó debilitando el sistema de partidos políticos. En efecto, se produjo una fragmentación de la representación política –cerca de 80 partidos con personería jurídica en los 90–, lo cual llevó a que progresivamente se fueran promoviendo mecanismos legales para forzar la reagrupación política.

Pero igualmente en los 90 irrumpieron con fuerza en la escena política los llamados *outsiders*, nuevos actores que ingresan a la política desde diversas procedencias: empresarios, académicos, líderes sindicales, artistas, deportistas,

sacerdotes, entre otros. Algunos de estos *outsiders* resultan buenos gobernantes y tienden a permanecer en el escenario político; otros, por el contrario, son un fiasco y rápidamente vuelven a sus actividades iniciales.

### ■ Sobre la oposición política

La política colombiana, dominada durante más de un siglo por el bipartidismo liberal-conservador, funcionaba de manera hegemónica: se habla de la «República conservadora» en los primeros decenios del siglo xx y de la «República liberal» entre 1930-1946, y luego se establece otro breve periodo de hegemonía

**Progresivamente se fue consolidando la idea de que la oposición era una actividad con una connotación negativa y obstruccionista de los gobiernos, un sinónimo de subversión: el resultado fue que socialmente no se la valorara y se la estigmatizara** ■

conservadora. En ocasiones, funcionaba de forma coaligada a través de alianzas transitorias que concluyeron en ese largo periodo de cohabitación burocrática que fue el Frente Nacional. En los periodos de hegemonía política, el partido excluido del gobierno actuaba como oposición parlamentaria, pero a partir de los años 30 esta actividad estuvo acompañada de formas diversas de violencia política.

Durante ese largo periodo hubo intentos de construir partidos o movimientos políticos distintos del bipartidismo: desde la naciente izquierda política, en la cual el Partido Comunista fue el pionero, o a partir de disidencias tanto liberales como conservadoras. Progresivamente se fue consolidando la idea de que la oposición era una actividad con una connotación negativa y obstruccionista de los gobiernos, un sinónimo de subversión: el resultado fue que socialmente no se la valorara y se la estigmatizara. Por momentos incluso se ha buscado exterminarla.

En ese contexto, es muy difícil que haya oposición. Lo que existen son esfuerzos, por momentos titánicos y aislados, de parte de organizaciones políticas en consolidación. Adicionalmente, se han presentado equívocos en los conceptos: se terminó confundiendo oposición con cualquier tipo de disidencia, malentendido o desavenencia personal.

El sacerdote Camilo Torres Restrepo fue pionero en proponer, a mediados de los 60, nuevos frentes políticos diferenciados del bipartidismo tradicional,

poniendo los aspectos que unen por encima de los que separan. En ese sentido se ubica su propuesta de Frente Unido, uno de los movimientos de masas más importantes, aunque efímero, de los 60, que fue una convocatoria a los excluidos de la época, los «no alineados», todos aquellos colombianos que no estaban participando activamente en política o que no estaban bajo ninguna otra bandera partidista.

Iniciativas como la surgida a finales del siglo xx desde el movimiento social y sindical, el Frente Social y Político, se podrían acercar, con las particularidades del momento, a estas ideas precursoras. El Frente Social y Político tenía el reto de construir una alternativa política popular, social y democrática; en otras palabras, construir la propuesta democrática del siglo xxi, que tiene que ser distinta de la vieja izquierda del siglo xix<sup>9</sup>. Esta iniciativa se sitúa dentro de los esfuerzos de construcción de opciones políticas alternativas al bipartidismo, pero también a los discursos económico-sociales dominantes. Se trata de los antecedentes del Polo Democrático Alternativo (PDA).

### ■ Los cambios en los partidos políticos al inicio del siglo XXI

El fenómeno de los *outsiders*, también conocidos en el medio colombiano como los «antipolíticos», corresponde a un desencanto o rechazo de sectores crecientes del electorado respecto a los partidos, asociados (con razón o sin ella) a nichos burocráticos, ineficientes, poco democráticos y representativos, y en algunos casos permeables a la corrupción. Sin embargo, hay que decir que estos *outsiders* son un factor de incertidumbre en la política: pueden ser buenos gobernantes o resultar un fiasco.

Esto en parte explica por qué tanto Andrés Pastrana Arango –candidato del Partido Conservador, para ese momento minoritario– como Álvaro Uribe Vélez –quien se presentó como una suerte de *outsider*, a pesar de su origen y tradición en el Partido Liberal– ganaron la Presidencia de la República sin contar con mayorías en el Congreso, que fueron configurando a posteriori sobre la base de negociaciones personalizadas con congresistas y basándose en la tradición de transfuguismo político que caracterizó la representación política de ese periodo. El Partido Liberal fue el más afectado por esta práctica del transfuguismo.

---

9. Con base en A. Vargas Velásquez: «Construcción de formas de resistencia política: el caso del Frente Social y Político. Notas para un debate» en Jairo Estrada Álvarez (comp.): *Sujetos políticos y alternativas en el actual capitalismo*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

No hay duda de que el sistema de partidos políticos colombiano ha venido viviendo una crisis e intentos de recomposición: los partidos tradicionales han perdido su carácter de fuerzas hegemónicas y se ha registrado la presencia esporádica de *outsiders*, así como la recurrente creación de nuevos partidos, que en general se caracterizan por su precaria duración.

**La reforma política de 2003 buscó cohesionar y fortalecer a los partidos políticos, para lo cual se implementaron medidas como la lista única por partidos, el umbral, la cifra repartidora y la ley de bandas, para frenar el transfuguismo ■**

Por ello la última reforma política, la de 2003, buscó cohesionar y fortalecer a los partidos políticos, para lo cual se implementaron medidas como la lista única por partidos, el umbral, la cifra repartidora y la ley de bandas, para frenar el transfuguismo. Sin embargo, se seguía manteniendo la financiación mixta de campañas, un umbral bajo (2%) y un remanente del personalismo en la política, el voto preferente –que les permite a partidos creados de apuro mantener su precaria unidad–. Ahora bien, la intención de la reforma, ante el proceso de crisis y dispersión de las fuerzas políticas, fue crear mecanismos legales que contribuyeran a la organización partidaria.

Como producto de esa reforma se crearon varios partidos uribistas, de los cuales finalmente se decanta el Partido Social de Unidad (Partido de la U). Además, se dio el proceso de conformación del Polo Democrático Alternativo (PDA), con la confluencia del PDI y la Alternativa Democrática, que agrupaba los sectores de la izquierda tradicional. Aquí confluyeron todas las fuerzas, clásicas y nuevas, de la izquierda colombiana, y ha sido caracterizado por algunos como una «sumatoria de debilidades».

Sin duda, la reforma política de 2003 y la Ley de Bancadas contribuyeron, por lo menos en parte, al fortalecimiento de los partidos políticos y a frenar la práctica del transfuguismo, de tal manera que el desarrollo de la actividad de los partidos de oposición no se vea debilitada por las seducciones individuales de los dirigentes políticos, como se ha visto en el pasado inmediato.

Los partidos políticos, entonces, se han movido en los últimos debates electorales a partir de diversas formas de hacer política: la *ideológica*, movilizadora de una pequeña capa del electorado –el electorado de mayor edad de los

partidos tradicionales y el de partidos ideológicos o cristianos–; la *clientelista*, predominante en el ámbito local y regional, por la capacidad de los políticos tradicionales de intermediar recursos y nominar a la administración pública; las *presiones armadas*, con gran peso en ciertos espacios del territorio nacional; las *fidelidades de tipo primario*, presentes en algunos ámbitos rurales y locales; y la *pragmática-opinión pública*, cada vez más importante en los escenarios urbanos más influenciados por los medios masivos de comunicación.

En todo caso, podemos decir que durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe el sistema de partidos políticos sufrió un reacomodo y una recomposición. Los dos partidos tradicionales se mantienen, el Conservador como parte fundamental de la coalición que sostiene al gobierno, junto con el Partido de la U y Cambio Radical (partido que se desprende del Liberal pero que al final del segundo mandato de Uribe se aleja por no compartir la propuesta de una segunda reelección). A ellos se suman algunos partidos menores que fueron fuertemente afectados por los procesos de la denominada «parapolítica», es decir las relaciones de dirigentes políticos con miembros de grupos paramilitares y narcotraficantes. En la oposición, se destaca el Partido Liberal –con la mayor bancada parlamentaria– y el PDA.

El proceso electoral para definir el Congreso de 2010 dejó algunos aspectos muy preocupantes sobre la legitimidad del nuevo Legislativo: el volumen de abstención electoral, que tendió a aumentar; el alto nivel de tarjetones nulos, que dejó a más de 11% de los participantes sin realmente incidir en los resultados; los problemas presentados en el escrutinio; y el reporte de los datos, que tendió un manto de dudas acerca de la transparencia. Todo esto abre interrogantes al proceso democrático.

En cuanto a los resultados electorales, más allá del tradicional proceso de renovación que todas las elecciones producen, los triunfadores fueron los partidos de la coalición de gobierno, especialmente los que obtuvieron las dos primeras votaciones: el Partido de la U y el Partido Conservador. Pero igualmente fue un gran ganador el Partido Verde, al que pocos analistas creían con chances, que logró una votación importante y que va a contar con una decorosa representación en el Congreso. El Partido Liberal, al mantener su representación congresional y aumentar el número de votos a su favor, puede considerarse también entre los ganadores. Los perdedores fueron varios: la propuesta política de Sergio Fajardo al Congreso, que tuvo como efecto el abandono de su candidatura presidencial; y Cambio Radical y el Polo Democrático, que retrocedieron en su representación en el Congreso.

El factor que parecía novedoso y que generó ciertas expectativas fue la candidatura presidencial de Antanas Mockus, por el alto nivel de credibilidad que ha tenido el ex-alcalde de Bogotá en el electorado urbano, que es mayoritario. Pero, realizada la primera vuelta de la elección presidencial, hubo una verdadera sorpresa con el triunfo arrasador de Juan Manuel Santos, quien estuvo a solo tres puntos de lograr la mayoría.

Tradicionalmente se afirma que en las segundas vueltas presidenciales, cuando la disputa entre los candidatos es reñida, tiende a darse una mayor participación electoral, porque cada votante puede considerar su voto útil. Al contrario, cuando la diferencia es tan grande como en el caso que nos ocupa, la tendencia es a desestimular la participación, porque los partidarios del que va en primer lugar consideran que su victoria es un hecho y que no es importante participar; los partidarios del segundo candidato igualmente tienden a considerar como poco probable una victoria y por lo tanto pueden no asistir. En este caso estuvimos cerca de este último escenario.

Ahora bien, las posibilidades de alianzas alrededor de la candidatura de Santos eran más atractivas para las fuerzas políticas. Era altamente probable que los partidos que formaron parte de la coalición uribista, el Conservador

**Santos fue el presidente  
más votado en la  
historia de Colombia  
hasta el momento.  
Ello le da un margen  
de maniobra amplio para  
iniciar su gobierno ■**

y Cambio Radical, formaran una coalición con Santos. En el mismo sentido se preveía que actuaría la mayoría del Partido Liberal (de hecho, un importante sector de sus congresistas lo empezaron a anunciar públicamente). Esto se reforzó con la propuesta de Santos de un gobierno de unidad nacional.

Efectivamente, no quedó duda de la contundencia y legitimidad del mandato que recibió Santos por parte de los colombianos: fue el presidente más votado en la historia de Colombia hasta el momento. Ello le da un margen de maniobra amplio para iniciar su gobierno, el primero de la era post-Uribe.

Algunos creían que el gobierno de Santos iba a ser una especie de «Uribe 3». Se equivocaban totalmente, porque, como bien lo subrayó el presidente electo, hay continuidad en las políticas básicas, pero cada jefe de Estado le imprime al gobierno su propio estilo. Estaba claro que el gobierno de Santos sería

uno de menos confrontación y crispación –esto tiene que ver con el talante de cada gobernante– y que buscaría relaciones más institucionalizadas tanto con los otros poderes públicos como con los partidos políticos, incluidos los de oposición, y con los gobiernos de la región.

Santos conformó una nueva coalición de gobierno, Unidad Nacional, que ya se había delineado para la segunda vuelta presidencial, con la incorporación del partido Cambio Radical, que se había distanciado de Uribe, y con la vinculación del Partido Liberal, que dejaba 12 años de oposición y entraba nuevamente a ser parte de la coalición gobernante. Esto ya marcaba importantes diferencias con su antecesor.

### ■ Los primeros 100 días de Santos

Cumplidos los primeros 100 días del gobierno de Santos, es posible hacer un breve balance de sus realizaciones<sup>10</sup>, que esperamos marquen un derrotero de lo que será el resto de su gestión, especialmente cuando se diluya la «luna de miel» con la opinión pública y los problemas agobien el día a día. En un principio, Santos sorprendió positivamente con el nombramiento de un gabinete en el cual predominó lo técnico sobre las tradicionales cuotas políticas, ya que no fue una distribución milimétrica entre los partidos de la coalición de gobierno llamada «Unidad Nacional».

Por el momento todo indica que los mejores resultados se sitúan en tres frentes: el ambiente político asociado al estilo del gobierno, las relaciones internacionales y la seguridad.

En relación con el clima político, hay que decir que pasamos de una situación de permanente confrontación a una de relaciones normales y de respeto a las demás instituciones del Estado. Se restableció, como es propio de las democracias, una relación institucionalizada y no mediada por enfrentamientos en los medios de comunicación. Lo mismo sucedió con los sectores políticos, incluyendo a la oposición, a la que el gobierno ha dado un trato respetuoso, lo que no significa que esté de acuerdo con ella. Esto ha creado un escenario de mayor tranquilidad en la vida política y social y muestra que un jefe de Estado no se puede rebajar a la condición de «peleador callejero» porque él encarna la unidad de la Nación.

---

10. Con base en A. Vargas Velásquez: «Cien días transitando en dos carriles: cambio y continuidad» en *UN Periódico* N° 139, 14/11/2010.

En el ámbito exterior, igualmente y de manera muy rápida, Santos cambió el tono y el contenido de las relaciones con Venezuela y Ecuador; en esto influyó el excelente nombramiento de la actual canciller. Cuando hay un adecuado manejo de las relaciones exteriores es posible convivir con diferencias: justamente la diplomacia está para eso, para resolver diferencias sin tener que acudir al uso de la fuerza ni poner en riesgo la seguridad internacional con acciones fuera del marco del derecho internacional. Además, ha habido una mejora sustancial y una actitud proactiva en la Unasur, el espacio de integración subregional por excelencia, y esto puede convertir a Colombia no solo en un país respetado, sino en un líder en la subregión. Igualmente hay que decir que se avanza en la diversificación de la agenda con EEUU: la llamada «guerra contra el terrorismo» del gobierno de George W. Bush, que marcó las relaciones durante la gestión de Uribe, se abandona tanto en Washington como en Bogotá, y cada vez más se reconoce la necesidad de darles prioridad a otros temas, como el medio ambiente, la educación, la lucha contra la corrupción; seguramente en el futuro inmediato se revisará la política antidrogas. Por último, hay que valorar el ingreso de Colombia al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como representante de la región, ya que, más allá de la controversia acerca de si se puede o no influir en la agenda de este organismo, no hay duda de que dará protagonismo al país.

En el campo de la política de seguridad y defensa, se han dado varios golpes a las FARC. Uno de los de mayor valor estratégico en toda la historia de lucha contra esta guerrilla fue la muerte de Jorge Briceño, conocido como el «Mono Jojoy». Esto evidenció que el gobierno de Santos puede continuar la lucha contra los grupos armados irregulares y acabar de paso con el mito del gobernante irremplazable. Pero además se llenó un vacío en la política de seguridad y defensa, la seguridad ciudadana, con la presentación de la iniciativa del actual gobierno en esta área que afecta al común de los ciudadanos en su vida cotidiana.

También debemos destacar el hecho de que Santos haya hecho suyas las banderas del Partido Liberal y del candidato Gustavo Petro acerca de la cuestión de tierras y reparación de víctimas. Si bien son temas sobre los cuales hay cierta incertidumbre por la oposición soterrada de sectores del uribismo más tradicional, también es verdad que a cargo de ellos están dos personas, el ministro Juan Camilo Restrepo y el gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Juan Manuel Ospina, que gozan de alta credibilidad: Santos debe mostrar si es él quien está en la conducción del gobierno, o alguien en la trastienda que pretende manipular la agenda gubernamental.

El estilo de las reuniones periódicas que el nuevo gobierno denomina «acuerdos por la prosperidad» muestran también un cambio en la dirección más seria del gobierno, con menos sabor populista y demagógico que los «consejos comunales» del pasado. Sin embargo, habrá que esperar para ver el impacto de estos acuerdos.

Es curioso que una de las iniciativas legislativas que están a punto de aprobarse sea la creación de los tres ministerios que el anterior gobierno suprimió con el propósito de ahorrar gastos, aunque los organismos de control han mostrado que no se ahorró nada y que, por el contrario, se produjo un gran descuido en áreas como justicia, medio ambiente y trabajo.

En el campo de la reforma política, de la justicia y del ordenamiento territorial, aún no hay resultados definitivos. Es preocupante el tono centralista de la reforma de regalías, el uso del argumento descalificador sobre la incapacidad de gestión de las regiones y la corrupción –uno de los grandes desafíos del actual gobierno–, como si estos problemas solo fueran regionales. Aunque parece correcto revisar la distribución de regalías entre las regiones productoras y las otras, ello no se puede hacer colocando los entes regionales bajo un cuestionamiento muy discutible.

Podría decirse que las políticas macroeconómicas y de seguridad y defensa son continuistas respecto de la gestión anterior: las primeras por su orientación neoliberal y las segundas por el énfasis en tratar de resolver el largo conflicto interno armado por la vía militar. No olvidemos que el actual gobierno fue elegido como una continuidad de las políticas del anterior, especialmente en estas áreas.

Lo que debemos destacar es, de una parte, la capacidad de diálogo del presidente con los diversos sectores, en lo que trabaja un gran equipo integrado por el vicepresidente Angelino Garzón, un demócrata y hombre de diálogo permanente. De otra parte, hay que destacar que el presidente cuenta con un equipo de gobierno que actúa en consonancia y sin desentonar.

No hay duda: los elementos positivos son más que los criticables. Por ahora. ☐

## Entradas y salidas para armar la Bogotá ciudadana

En el resurgimiento urbano y cultural, Bogotá se ha colombianizado. Esto implica que deja de ser la ciudad encerrada en supuestos «auténticos» para dar paso a las múltiples culturas, estilos, etnias, culinarias, sonos, mezclas cromáticas y hasta creencias que la habitan y que, a su vez, representan la vasta y compleja polifonía nacional. El artículo indaga las esperanzas y frustraciones de Bogotá, sus miedos y sus perspectivas de futuro, a través de un prisma que combina innovaciones en infraestructura urbana, nuevas modas musicales y hasta antiguos olores.

**ARMANDO SILVA**

### ■ Un poeta

En el poeta bogotano José Asunción Silva se reconoce la entrada a la modernidad de las letras colombianas al permitirnos pasar del verso rancio, costumbrista y retorista de sus antepasados, a uno musical, desprendido de calificativos innecesarios y cargado de belleza y misterio. En la introducción

---

**Armando Silva:** investigador y profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia y profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Externado de Colombia, donde dirige el proyecto de doctorado en Estudios Sociales y Urbanos.

**Palabras claves:** ciudad, cultura, urbanismo, Bogotá.

**Nota del autor:** el presente escrito se basa en mi libro *Bogotá imaginada* (Taurus, Bogotá, 2003), que intervengo, entresaco y transformo para producir una visión actual de la ciudad en referencia. Un escrito anterior («Entradas para armar a Bogotá imaginada») se publicó en *Cuadernos de Información y Comunicación* (CIC) vol. 13, 2008 de la Universidad Complutense de Madrid, y para *Nueva Sociedad* vuelvo a actualizarlo con el fin de poner en escena algunos cambios significativos en las esperanzas y frustraciones en la capital colombiana, bajo una tesis que he sostenido en mi libro: que Bogotá, en el resurgimiento urbano y cultural, desde inicios del nuevo milenio, se «colombianiza», esto es, deja de ser la ciudad encerrada en el llamado «cachaquismo» (pretendidos «oriundos auténticos») para dar cabida a las múltiples culturas, estilos, etnias, culinarias, sonos, mezclas cromáticas y hasta creencias que la habitan y que, a su vez, representan la vasta y compleja polifonía nacional. Cuando esto sucede, Bogotá es aceptada como la «verdadera» capital que representa a un país que, quizá como ningún otro vecino, aparece fuertemente marcado por sus fuertes fronteras regionales.

a una de las primeras obras completas de José Asunción Silva, solicitada en 1915 al filósofo y pensador español Miguel de Unamuno, este escribió con evidente reconocimiento al poeta americano: «No puede decirse que diga alguna cosa. Silva canta, como un pájaro triste que siente el advenimiento de la muerte a la hora en que se acuesta el sol»<sup>1</sup>. ¿Qué le ha dejado a la cultura bogotana y colombiana Silva, aquel joven que muere a los 31 años, el 24 de mayo de 1896, cuando ya el mundo se aprestaba a recibir el siglo xx? Nos dejó eso, cantos. Cantos poderosos en su ritmo que metieron nuestra cultura en otro tiempo. He aquí su melodía para estar a la par con quienes lo reconocen como símbolo bogotano de sus letras: «¡Oh la sombra de los cuerpos que se juntan con las sombras de las almas! ¡Oh las sombras que se buscan en las noches de tristezas y de lágrimas!».

Quizá sean los versos más repetidos durante 100 años en Bogotá y desde estas tierras en eco por los espíritus universales que reconocen en el poeta bogotano a uno de los impulsores y creadores modernos del canto de la poesía y las letras. Bien se admite que el «Nocturno» de Silva provoca tal avance en la ciudad lírica de la lengua castellana desde Bogotá, como lo provoca para el inglés de Estados Unidos «El cuervo» de Edgar A. Poe. Ese gran poema nocturno que se relaciona profundamente con la vieja Bogotá gris, escrito durante una agónica y corta vida por manos tan delicadas que sin embargo pudieron dispararse el tiro mortal –dijo el otro poeta, Pablo Neruda–, abre las puertas de terciopelo de un castellano del cual siempre se ha sentido orgullosa Bogotá, magnífico y tenebroso, de un idioma hispano nunca antes usado de ese modo, conducido por un ángel nocturno desde el bogotánísimo barrio La Candelaria, donde se inicia esta urbe de la mano de los constructores españoles en 1538.

Son esos magníficos versos que repetimos los bogotanos cuando estamos tristes y alegres, cuando queremos y estamos enamorados, o cuando huimos aterrizados ante la noche y la muerte. Con esos versos extraños, pero sin duda nuevos, frescos y juveniles, se despide Bogotá del siglo xix, de un mundo más pastoril y campesino, y entra en otra lírica urbana que se abre al nacimiento de un siglo xx que traerá a la nación industria, maquinaria, ciudades, carreteras, nuevos medios de comunicación, progreso económico. Pero también guerras, muertes, luchas contra narcotraficantes, bombas, ataques guerrilleros a la infraestructura pública, odios entre partidos, descomposición social,

---

1. «Prólogo» en José Asunción Silva: *Obras completas*, Bedout, Bogotá, 1968, p. 5.

corrupción de los políticos y venganzas sin fin que se extienden por toda la centuria e ingresan aún desafiantes al nuevo milenio del siglo XXI.

### ■ Un magnicidio

Desde nuestro enfoque del estudio de los imaginarios urbanos, hay cualidades determinantes en cada ciudad que la condensan y cualifican. El trazado de una ciudad es cualidad, también lo son sus letras, sus sensaciones, sus escalas cromáticas, sus sonidos, sus sitios, sus historias. Y entre todas hay una que más cualifica a Bogotá como materia cultural. Sobrevive en una gran

**Un magnicidio le ha  
impreso un carácter y,  
no obstante sus funestas  
consecuencias, la hizo  
nacer como ciudad  
moderna: el asesinato  
del gran líder mestizo  
Jorge Eliécer Gaitán  
el 12 de abril de 1948 ■**

herida colectiva: un magnicidio que le ha impreso un carácter y, no obstante sus funestas consecuencias, la hizo nacer como ciudad moderna: el asesinato del gran líder mestizo Jorge Eliécer Gaitán el 12 de abril de 1948.

El asesinato de Gaitán constituyó un sacrificio sin el consiguiente perdón social, que podría ser el destino hasta generoso de un magnicidio para una comunidad. Si lo que el sacrificio fija en el rito es la esperanza, querría decir que apunta a establecer la posibilidad colectiva de canalizar la violencia. Al no construirse esos canales, aparece en su lugar la culpabilidad colectiva que, sostenida en el tiempo, hace aparecer otra figura: la víctima siguiente. La otra víctima que repite el círculo maldito donde cualquiera que pretenda darle salida puede ser la siguiente presa. Gaitán se revela en los espíritus bogotanos como su fantasma errante que atraviesa toda la segunda mitad del siglo XX. Pagar la culpa por semejante magnicidio es una deuda todavía en proceso. Pero suenan campanas en el nuevo milenio que algo nos anuncian para despertar del penoso duelo. Por medio del sacrificio fundamentador se da acceso a la culpa, pero también a los ritos de liberación para redimirse de ella.

### ■ Trazados de ciudad y arquitectos

Bogotá ha tenido en su historia varios trazados, pero en especial debemos recordar dos para comprender sus cualidades físicas actuales. El primero, con el cual nace la ciudad hace más de 450 años (se fundó en 1538), sigue

la cuadrícula hispánica sobre un centro donde se ubican los poderes civiles y religiosos, a partir del cual se construyen las manzanas en forma de cuadrados y en el que domina la construcción en teja y ladrillo; cada uno de sus cuatro lados se llama «cuadra». El segundo, por encargo que se hizo al reconocido arquitecto suizo Le Corbusier –quien fue invitado a Bogotá en 1947–, concibe una ciudad de bulevares que darían rotación y ligereza al tránsito vehicular. Se invitó a Le Corbusier para que realizara un plan piloto de Bogotá y su llegada coincide con el periodo del asesinato de Gaitán.

Esos dos trazados todavía operan como los criterios determinantes de la concepción física y así, en su mayor parte, Bogotá es recorrible por manzanas cuadradas con una numeración progresiva de sur a norte, a partir de la calle primera, y de Oriente a Occidente. Las vías paralelas a sus cerros al Oriente se llaman «carreras» y van de Sur a Norte, y las perpendiculares se denominan «calles» y circulan de Oriente a Occidente. En Bogotá, por esto mismo, se sube y baja, según nos alejemos de los cerros yendo a Occidente, hacia el Aeropuerto Eldorado, o nos acerquemos cuando estamos escalando hacia los dos cerros que la enmarcan y la nombran: Monserrate, su iglesia, y Guadalupe, la escultura de una inmensa virgen blanca. La presencia de Le Corbusier en Bogotá durante los años 50, luego del vandalismo ocasionado por el asesinato del líder Gaitán, que incendió y destruyó parte importante de la arquitectura del centro de la ciudad, dejó hechos positivos como la Oficina de Planes Reguladores para que los arquitectos se comprometieran con un desarrollo armónico de la ciudad y en la construcción integral de planes de vías.

No obstante, es en las décadas de los 70 y 80 cuando aparecen dos arquitectos llamados a proponer una arquitectura moderna, pero dentro de parámetros locales, aprovechando la bella geografía bogotana, la tradición de materiales como el ladrillo o la guadua y su historia arquitectónica, desde ciertos rudimentos indígenas o negros, siguiendo la influencia española, francesa e inglesa. Se trata de Germán Samper y Rogelio Salmona. Samper, luego de colaborar con Le Corbusier, regresa al país para plantear una arquitectura de fachadas salientes y usos extensos de colores y curvas irregulares. Salmona, por su parte, considerado por muchos el gran arquitecto del país (murió recientemente, en enero de 2008), también fue colaborador de Le Corbusier y realizó su monumental obra Torres del Parque, en el Centro Internacional de Bogotá, con ejemplar respeto tanto por el entorno paisajístico natural –los cerros– como por el entorno urbano –sus alrededores, como la Plaza de Toros–,

y con un uso delicado del ladrillo; un ambiente dirigido a permitir agradables caminatas por el Parque de la Independencia. Las hoy llamadas Torres de Salmona pasaron a ser consideradas un verdadero aporte colombiano al patrimonio universal de la arquitectura, no solo en construcción sino en diseño urbano. Estas torres ganan en popularidad y aceptación hasta el punto de que los ciudadanos las reconocen como propias y las califican como uno de los espacios urbanos que identifican la ciudad<sup>2</sup>, y reconocen también en ellas el inicio del gran intento de la Bogotá actual por ampliar los espacios públicos y dotar a algunas de sus calles de un uso especial para transeúntes, como ocurre con las ciclovías.

### ■ **Clima frío de montaña, ambiente caribe de la costa**

Bogotá es una ciudad nublada, y sus cerros –termómetro natural para pronosticar el tiempo– muchas veces se oscurecen y se tornan grises apenas despuntando el día, y dan lugar a oscuros nubarrones que recorren la ciudad por los aires, distrayéndola con sus extraños dibujos. Al indagar por el clima, en su mayoría, los bogotanos aún consideran la ciudad fría y gris. El frío en calidad de emblema dominante en la percepción del medio ambiente de la ciudad tiene explicación para quienes llegan a vivirla. Gabriel García

**Gabriel García Márquez  
 hizo popular la imagen del  
 hombre de tierra caliente  
 que llega a Bogotá (en su  
 caso, en los años 50) y casi  
 «muere de frío», por lo que  
 debe usar abrigo y sombrero ■**

Márquez hizo popular la imagen del hombre de tierra caliente que llega a Bogotá (en su caso, en los años 50) y casi «muere de frío», por lo que debe usar abrigo y sombrero. No porque Bogotá sea tan fría (13 grados centígrados es su media de temperatura), sino porque llueve constantemente: en el año 2000 llovió 140 días, en el siguiente fueron 188 y, en promedio en la última década, 152<sup>3</sup>. Cuando se

preguntó a los bogotanos por la representación de su carácter en relación con el clima, de nuevo aparecieron dos puntas en las escalas positivas y negativas: en la escala negativa, Bogotá es melancólica; en la escala positiva, es serena. Si hacemos esta proyección fantasmagórica tenemos esta ecuación:

2. Encuestas de percepción ciudadana adelantadas para el libro *Bogotá imaginada*, de Armando Silva (Taurus, Bogotá, 2003).

3. En «Bogotá Cómo Vamos», publicación de *El Tiempo*, Fundación Corona, Instituto FES de Desarrollo, Cámara de Comercio de Bogotá y City tv, que registra mes a mes las transformaciones físicas y de servicios de la ciudad, en *Suburbia* N° 6 y 7, 2001.

Bogotá gris = + melancólica + serena + temible

Dibujamos entonces la imagen de una ciudad en realidad fría. Para 70,7% de los consultados en nuestra investigación es fría. Pero algo y mucho cambia en el restante 30%, que sin excepción corresponde a una proyección de futuro por tratarse de una población joven –tanto hombres como mujeres– y, en su mayoría (88%), que provienen de afuera de la ciudad, o sea, migrantes internos del país. En este caso han nacido nuevos colores para su representación: el amarillo y el rojo. Estos jóvenes son los mismos que disfrutaban de la música vallenata proveniente de la costa atlántica, de la salsa que proviene de Cali desde la costa pacífica –al occidente del país–, o de Cuba o de las Antillas, que escuchan rock en español o internacional, que siguen el pop de Shakira o de Madonna, que llenan los espectáculos de Carlos Vives y Alejandro Sanz o Juanes. La relación entre música y color de la ciudad es un hecho notable de mediación de sus espacios de convivencia pues, como lo hemos podido comprobar, los seguidores de esos ritmos bailables ven a Bogotá coloreada mientras los otros, adultos y mayores o nacidos en la ciudad con dos generaciones, la encuentran gris. Así las cosas, se puede afirmar con tranquilidad que el color de todas las ciudades corresponde a una construcción cultural. Entonces, en Bogotá la ecuación tiende a cambiar por el siguiente teorema:

Bogotá amarilla y roja = + cálida + optimista + segura

Consultamos un estudio paralelo sobre el castellano hablado en Bogotá<sup>4</sup> y encontramos algo para corroborar lo dicho. En una muestra de 487 personas, al preguntárseles por el género del epíteto frío/fría referido a Bogotá, 79,35% de las mujeres lo nombró masculino: Bogotá es frío. Mientras que, al contrario, 66,8% de los hombres lo dijo en femenino, fría: Bogotá es fría. Algo así como que se le otorga el género al objeto referido de acuerdo con el sexo opuesto. Y las mujeres que sienten a Bogotá frío, en su mayoría, son inmigrantes de otras regiones de la capital o son personas mayores y más bien de solo educación primaria. Al contrario, en la Bogotá fría predominan los hombres, ciudadanos nativos, y son personas con mayor educación formal.

Si admitimos la relación, por lo demás ya marcada por escritores o artistas como Wassily Kandinsky<sup>5</sup>, de sinestesia perceptiva y de mediación entre

---

4. Joaquín Montes y Jennie Figueroa: *El español hablado en Bogotá: análisis previo a su estratificación social*, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1998, p. 58.  
5. *De lo espiritual en el arte*, Labor, Barcelona, 1988, p. 62 y ss.

música y color de la ciudad –pues el sonido ideal se modifica por asociación con otras formas–, debemos entonces preguntarnos sobre la elección de los géneros musicales en relación con Bogotá. En este caso nos ha parecido significativo entender esta sinestesia desde el punto de vista de las edades y las clases sociales de los entrevistados<sup>6</sup>. Se puede hacer una entrada general: la música folclórica y colombiana de la costa atlántica es la preferida por las personas adultas y mayores, mientras que el vallenato y el reguetón caribeño, la salsa de Cali y la cubana, al igual que el rock en español y el de EEUU, son los preferidos por jóvenes de entre 13 y 24 años.

Dentro de los jóvenes, en especial de clases altas, se encuentran marcaciones por el *rap*, al contrario de una idea general de que son los sectores populares sus mayores cultivadores. El rock alternativo tipo tecno lo prefieren los sectores altos, mientras que el alternativo tipo trance va para sectores medios y populares. Las rancheras (ritmos mexicanos) resultaron ser la música de los sectores populares; la salsa y la música de protesta son de los jóvenes de clase media, en especial de formación universitaria, pero esos mismos jóvenes, en particular en las noches bogotanas, vienen en los últimos años intensifican-

**El mismo color de Bogotá  
se está transformando,  
del gris de los adultos hacia  
ondas cromáticas más vivas  
y vistosas, como el amarillo  
y el rojo de los jóvenes y  
de ciudadanos nacidos o con  
origen en las provincias ■**

do la música electrónica y el reguetón caribe. La música folclórica tradicional de influencia española, como el bambuco, se va para sectores medios y altos, pero mayores, y se puede decir que en todas las clases y edades hay identificación con ritmos como la cumbia y, en especial, el vallenato. Se puede afirmar así que el vallenato y el rock constituyen las músicas más escuchadas y que definen la ciudad de hoy en el nuevo milenio. De ahí parte

la tendencia a que el mismo color de Bogotá se esté transformando, desde el gris de los adultos hacia ondas cromáticas más vivas y vistosas, como el amarillo y el rojo de los jóvenes y, por lo general, como dije, de ciudadanos nacidos o con origen en las provincias.

---

6. Son tres los puntos de vista dominantes en los estudios de imaginarios urbanos: género, estratos sociales y grupos de edades, además de otros seis que se tienen en cuenta en los análisis urbanos: generación en la ciudad, oficio, estudios, trabajo, lugar de vivienda y recorridos espaciales diarios. Ver A. Silva: *Metodología de investigación en imaginarios urbanos: hacia el desarrollo de un urbanismo desde los ciudadanos*, CAB, Bogotá, 2004, pp. 35-55.

Así se puede proponer otra ecuación, que recoge esta producción imaginaria del color y la música de la Bogotá del nuevo milenio:

Bogotá Caribe = + joven + amarilla + rock y vallenato

frente a

Bogotá andina = + vieja + gris + bambuco y pasillo

De este modo, la Bogotá vieja de rolos o cachacos<sup>7</sup> –como se denomina a los bogotanos–, triste y serena, enfrentada con la Bogotá de inmigrantes provincianos, optimistas y alegres. Entonces la Bogotá literaria, del lenguaje y los poetas, frente a la Bogotá moderna, de internet, de expansión física al Occidente –si la vemos espacialmente– y de aventureros para salir adelante, sin mayor historia en la ciudad.

En conclusión provisional, argumentamos que Bogotá va «caribeñizándose» en su ingreso al siglo XXI, y que la civilización costeña del Atlántico, de la literatura, la música y hasta el clima, y de un colorido hacia un deseado vibrante amarillo, salvaguarda a los bogotanos de su temible frío y de su lenguaje acartonado y gris. Quizá sea esta la diferencia con otras ciudades andinas del continente, como Santiago o Quito, que no tienen costas en el Atlántico. «Caribeñizarse» debe entenderse por «colombianizarse», pues la ciudad también adquiere el color y la personalidad de sus múltiples migraciones nacionales, que llegan a la capital con distintas etnias y diversos grupos culturales. Pero «caribe» es la manera visual de decir, dentro del mapa del país, que su ambiente físico y cultural se calienta. Es tan fuerte el imaginario caribe de Bogotá, que no es extraño encontrar a extranjeros que llegan a la ciudad, situada a 2.600 metros sobre el mar, listos para enfrentarla con gafas de sol ardiente y con trajes como para las cálidas playas de Cartagena o Santa Marta.

## ■ Seis emblemas

Termino estas notas con una evocación de seis de los emblemas construidos por la ciudadanía para abordar de modo afectivo su ciudad actual. Llamo

---

7. Esta figura del «cachaco» representada en distintas narrativas, cine, literatura o televisión, tiene origen etimológico en el francés de comienzos del siglo XX (Francia tuvo gran influencia cultural sobre Bogotá). «Ese tipo es de caché», suele decirse todavía. La palabra completa es *cachet*, incluida en algunos diccionarios como galicismo para significar estilo propio, personalidad... la calidad superior de alguna cosa; carácter, más precisamente. Y la palabra *coat*, que significa «abrigo» en inglés, se le unió para formar el *cachet-coat*, abrigo de marca que evoluciona en el término híbrido de *cachaco*: el bogotano antiguo, también de buena marca y estilo y de lengua bien hablada.

emblemas a los objetos que representan, de modo altamente cualificado, un imaginario ciudadano, y entiendo por imaginarios urbanos la expresión de sentimientos colectivos que producen asombro social en su percepción desde una dimensión estética; por tanto, percibir bajo un estado imaginario no es solo un ejercicio de la cognición sino de los sentires y los deseos.

He seleccionado seis de los emblemas dominantes de la ciudad, y concluyo con una radiografía emblemática que busca recoger en una imagen evocativa a la Bogotá de hoy.

**Anhelo cumplido: ciudad verde, espacio y servicios públicos.** En la memoria de los años del nuevo milenio<sup>8</sup> se puede decir que los ciudadanos hacen un reconocimiento colectivo a la recuperación del espacio público, asociada a dos de sus alcaldes, Enrique Peñalosa (1998-2001) y Antanas Mockus (2001-2004), y a la realización de distintas actividades para tal logro, como reorganizar el sistema de transporte, recuperar parques, organizar eventos deportivos, artísticos o culturales de gran peso en la ciudad, además de construir enormes y bien dotadas bibliotecas públicas en barrios populares y de lograr una cobertura de 100% en agua y luz y cifras cercanas en los otros servicios públicos, junto con un aumento en el consumo de electrodomésticos y de compra de bienes en más de 50% para el año 2010 respecto a tres años antes; o sea, una Bogotá más consumista. Bogotá, al terminar la década, reconoce, según el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)<sup>9</sup>, un aumento sin precedentes en la venta de servicios (hasta constituir 60% del total de su riqueza), al tiempo que produce 42% de los ingresos del país (con 18% de la población nacional).

La Bogotá de estos años es una ciudad que aprovecha el uso de las calles y de espacios públicos, dando continuidad a las ciclovías hechas desde 1988 y que han sido parte fundamental del imaginario de Bogotá «como tierra caliente y costeña». Distintos eventos masivos aumentan la percepción del espacio público, tales como rock, ópera, jazz o ballet, conciertos de música caribeña, la llegada de varias nuevas salas de cine en centros comerciales, la construcción de Maloka (centro de arte y tecnología) en el occidente de la ciudad, la reconstrucción de la zona más deprimida de la ciudad, el Cartucho, o la creación del sistema de transporte Transmilenio, que vino a sobreponerse

---

8. A. Silva: *Bogotá imaginada*, cit., p. 101 y ss.

9. Ente colombiano, adscrito a Planeación Nacional, que dictamina las políticas económicas y sus modos de financiación.

al deseo de metro de los habitantes de la ciudad. Es una ciudad, en fin, más optimista, que siente menos inseguridad, orgullosa de varios de sus sitios, a lo cual contribuyeron las campañas oficiales exhibidas por la televisión, que muestran a Bogotá al lado de las ciudades más importantes de América en posibilidades de ofertas culturales, comerciales y turísticas.

La Bogotá de 2010 alcanza 15 metros cuadrados de zonas verdes por habitante, cuando 10 años antes eran solo 3, y se ubica así entre las cinco ciudades más verdes de la región, luego de Curitiba, Río de Janeiro, Belo Horizonte y Brasilia<sup>10</sup>. A

partir de 2001 se concibió un plan para dotarla de 400 parques de barrio –17 zonales y 7 metropolitanos–, que constituyó la primera fase del proyecto, ya concluida, mientras la segunda prevé similares medidas. Ya se puede decir que los parques metropolitanos, para disfrute de toda la ciudad, se triplicarían, y se proyectan otros 21, con lo que se ganará en lugares de encuentro colectivo, mejor aire y belleza paisajística.

Esa Bogotá de los parques es todavía una novedad llena de poder imaginario. Los ciudadanos, cuando se los interroga por sitios de paseo, de encuentro, de familia, de diversión para los domingos, han coincidido en señalar como nuevos sitios de placer el parque El Salitre y el Central Simón Bolívar, y podríamos reconocerlos como emblemas bogotanos, junto a monumentos como la Plaza de Bolívar o a sitios como el barrio colonial de La Candelaria. Ellos representan la Bogotá de los últimos diez años, con apertura al Occidente. Se quebró así la posibilidad única de crecimiento hacia el Norte que se había impuesto desde los años 50, luego del asesinato de Gaitán.

**Un sentimiento: el miedo.** A pesar del optimismo descrito, cuando los bogotanos expresan sus sentimientos sobre su ciudad, el más notable de todos es aún el miedo, si bien este viene reduciéndose en los últimos años, según el informe presentado por la Veeduría Distrital sobre la geografía de la muerte en Bogotá. Al examinar las tasas reales de homicidios de la década de 1990,

**La Bogotá de 2010 alcanza 15 metros cuadrados de zonas verdes por habitante, cuando 10 años antes eran solo 3, y se ubica así entre las cinco ciudades más verdes de la región ■**

---

10. Javier Silva Herrera: «Bogotá, entre las seis ciudades más verdes de Latinoamérica» en *El Tiempo*, 27/11/2010, <[www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-8463760.html](http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8463760.html)>.

encontramos que por cada 100.000 habitantes se pasó de 48 asesinatos en 1990 a 80 en 1993, el pico más alto, y luego la cifra fue descendiendo hasta llegar a 40 al finalizar 1999, a 34 comenzando el nuevo milenio y a 29 en 2002. Así, en el periodo 1993-1999 se observa una reducción que supera el 50% (4.164 muertes violentas)<sup>11</sup> y al llegar a 2007-2008 baja a 17,6. Lo anterior hace que, comparativamente, Bogotá presente una situación favorable, por supuesto que en medio de la desgracia de un porcentaje todavía alto si lo comparamos con Europa (con 8,9 homicidios por cada 100.000 habitantes), pero más bajo que el promedio de América Latina (25,6<sup>12</sup>). Las siguientes son las tasas de homicidios a fines de 2009: en Caracas, 210; San Salvador, 53; Jamaica, 49; Guatemala, 45,2; Honduras, 42,9. En este contexto, Colombia tiene 33,8, pero con un contraste irritante y vergonzoso entre ciudades: Bogotá, la capital, registra 19,6, mientras que Medellín marca 35 y Buenaventura, en el Pacífico y con población de origen africano, llega a 74.

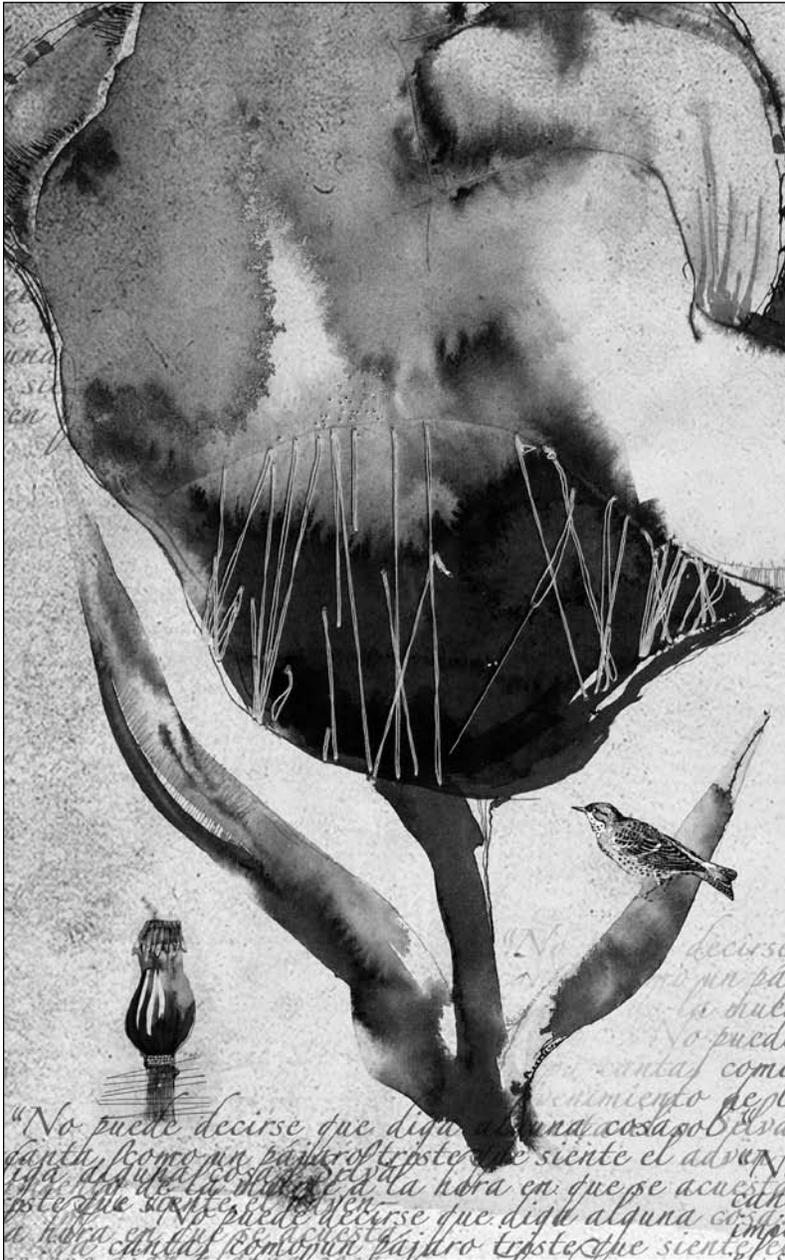
**Emblema olfativo: pan caliente a toda hora.** Las panaderías donde se vende pan caliente a toda hora fueron reconocidas en mi investigación de 2000<sup>13</sup> como el primer lugar de encuentro ciudadano. Años después, sus olores siguen siendo reconocidos entre los favoritos de los bogotanos. Se puede decir que no hay barrio en la ciudad que no tenga varias panaderías. Es costumbre en la urbanización de la ciudad, en sectores medios y populares, que luego de construir una primera calle y unas pocas edificaciones, se abra el primer negocio, que suele ser una panadería, también llamada cafetería, lugar donde se come el pan y es posible encontrarse con los amigos y vecinos. Nunca fueron señaladas como portadoras de malos olores, ni como tristes ni peligrosas.

En las escalas de valoración se puede decir que las panaderías constituyen el escenario tradicional que más respeto y disfrute merece para los bogotanos, y cuando se invita a alguien a casa, espacio hoy preferido para hacer visitas y encuentros, se le ofrece como principal manjar unas onces a las cinco de la tarde, con pan. Este acertijo bogotano de las onces tiene su explicación. Se trata de una costumbre campesina que se adapta a la ciudad: las once corresponden a once horas luego de la levantada en el campo a las 5 de la mañana, que dan justo esa hora de la tarde. Es costumbre que

11. A. Silva: *Bogotá imaginada*, cit., p. 109.

12. «Homicidios, problema en alza en América Latina» en *El Tiempo*, 18/7/2008, sección internacional, p. 19.

13. A. Silva: *Bogotá imaginada*, cit., p. 131.



© Nueva Sociedad / Ródez 2011

**Ródez** nació en Bogotá, es artista visual, diseñador gráfico e ilustrador. Ha diseñado, escrito e ilustrado libros de literatura infantil, juvenil y de adultos en varios países. Docente de las universidades Javeriana, Jorge Tadeo Lozano y Escuela de Artes y Letras. Entre sus recientes distinciones destacan el ingreso a la Lista de Honor de la IBBY, Suiza, White Ravens de diseño editorial, Alemania, y Runner Up del concurso de Ilustración Noma, en Japón. Correo electrónico: <rodez5@yahoo.com>.

todavía se mantiene y ha sido revivida por sitios públicos como Casa Medina, panaderías de Carulla, Salón de Onces Yanuba, Centro Chía, junto a otras panaderías a la salida del sur y norte de la ciudad, todas mencionadas con buenos olores. Tomar café con leche y pan a las cuatro, o un poco más tarde, cuando llega el crepúsculo, es una de las delicias de la ciudad que los adultos llaman «costumbre santafereña», recordando el tiempo en que Bogotá se llamaba Santafé. Quizás el lugar más emblemático de esa costumbre en la Bogotá vieja sea la pequeña tienda Puerta Falsa, ubicada en el barrio de La Candelaria, con 70 años de antigüedad y donde todavía se hacen viajes para disfrutar sus onces. Las panaderías bogotanas, pues, huelen delicioso, a tradición del siglo XIX, a pan caliente y a café colombiano.

**Emblema espacial: ciclovías como playas.** El gran escenario de diversión asociado al deporte y a los encuentros son las ciclovías bogotanas. En rigor, el Campín (estadio de fútbol), las ciclovías y el Palacio de los Deportes suman cerca de 34% de preferencias para hacer deporte, verlo o divertirse en distintos días, pero en especial los domingos. En un estudio paralelo sobre Bogotá, los ciudadanos reconocen que el aumento en su calidad de vida se da junto a un mayor acceso a la cultura, la recreación y el deporte para 76% de los encuestados, el transporte para 72% y el arreglo de parques y zonas verdes para 70%<sup>14</sup>.

**Las ciclovías se han  
 calificado como espacio  
 público óptimo, que crea  
 una sociedad más  
 igualitaria que el automóvil,  
 que en Bogotá tiene razones  
 para su calificación elitista ■**

Las ciclovías se han calificado en Bogotá como espacio público óptimo, que crea una sociedad más igualitaria que el automóvil, que en Bogotá tiene razones para su calificación elitista. Las ciclorrutas, por su parte, han logrado ya 400 kilómetros de ejecución. Pero esto se debe más a la participación ciudadana que a una infraestructura adecuada para el desplazamiento de

ciclistas con suficiente seguridad y comodidad. De acuerdo con cifras del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las lesiones fatales por accidentes de tránsito en ciclistas se incrementaron 61% entre 1999 y 2000, pasando de 59 casos en 1999 a 95 en 2000. En 2001 la cifra ascendió a 102 muertes<sup>15</sup>.

14. «Bogotá Cómo Vamos», cit.

15. Juan Carlos Florez: «Ciclorrutas bogotanas», documento de trabajo para el Concejo de Bogotá, 2002, mimeo, p. 7.

También se señala que todavía las bici-rutas son de particular uso masculino: los hombres suman 95% de su uso cotidiano los días entre semana, pero no los domingos, donde es igualitaria la participación. En cuanto a la edad de uso de la cicla, se observa que 41% de los usuarios tiene entre 21 y 30 años.

Junto a las ventajas de la cicla como reductora de contaminación, economía y deporte para los ciudadanos, en Bogotá la bicicleta en algo ha cumplido –y aún puede hacerlo más– el papel de civilizadora urbana. El hecho de que se use sin distinciones de clase, que se implemente cada vez más como transporte cotidiano y que los domingos sea la excusa para que los ciudadanos exhiban sus cuerpos ante los demás constituyen indicios de que la cicla puede pasar a convertirse en un emblema ciudadano. Si se logra el propósito del Plan de Desarrollo del Sistema Integral de Transporte, entonces tendríamos un fenómeno de ciudadanos por las calles pidiendo a diario sus derechos, reclamando vías, seguridad, aire y, en fin, belleza a la ciudad. La belleza como derecho ciudadano iniciada con este invento bogotano de las ciclovías.

Las ciclovías han merecido distintas metáforas, pero hay una que cala en un profundo deseo bogotano: tener playa y mar a 2.600 metros de altura. Y como ello no es posible, las ciclovías aparecen como sustitutas. Allí se va los domingos y días festivos a ver mujeres en pantalonetas, allí se camina lento y seductor y allí mismo se usan cremas para el sol, se llevan gafas negras y hasta se habla con los otros caminantes. Todo como un buen día playero, cuando se sale a disfrutar el mirar y ser mirado. Se trata de un desafío no solo al frío bogotano, sino a su carácter andino cerrado y, peor, a una dirigencia de la ciudad llena de moralismos sobre el cuerpo y atestada de un elitismo excluyente, donde el placer visual se practica a escondidas y entre unos pocos elegidos.

***Emblema nocturno: un edificio de luces.*** Arco iris de luces de Bogotá. Así empiezan a denominar titulares de periódicos y ciudadanos a la iluminación de la Torre de Colpatria, hecha con el objetivo de que la ciudad pueda ser observada desde diferentes puntos. Este edificio, una torre de 48 pisos, luego de la iluminación se ha convertido en una nueva atracción urbana, pues desde diciembre de 1998 se ha abierto el último piso para ver Bogotá desde modernos telescopios, como los que se utilizan en otras partes del mundo y que funcionan simplemente con una moneda, como sucede en el Empire State en Nueva York o la Torre Eiffel en París. Esta

edificación, debido a la instalación de colores que la recorren de arriba abajo y que cambian permanentemente, ha venido a darle un inesperado colorido al centro capitalino. Su ubicación es extraordinaria, pues está situada en la parte más vistosa del llamado Centro Internacional, colindando con los puentes de la 26 y la Iglesia Colonial de San Diego y, hacia el Oriente, con el Museo de Arte Moderno de Bogotá y los bellos cerros capitalinos. Su intervención con esas luces y los binóculos la han convertido también en atractivo turístico y, por tanto, los ciudadanos la han vuelto a mirar, descubriendo lo público desde la mirada vertical. Es un nuevo punto de vista de la ciudad y un nuevo hito que podría estar más cerca de una experiencia audiovisual.

¿Este ejercicio del arco iris bogotano es del arte o de la arquitectura? Sus fronteras han desaparecido. La seducción visual toma sitio en Bogotá con esta torre, ejercicio que se repite con la moda ciudadana de jóvenes de estratos altos de ir los fines de semana a La Calera, pequeño pueblo situado en las alturas de la sabana de Bogotá, saliendo por el Nororiente, un paseo nocturno que incluye paradas por distintos sitios para admirar desde lo alto y desde afuera las luces de la ciudad. Se da acá algo de lo que los expertos llaman «arquitectura panorámica», cuando la ciudad se mira como ensueño: comenzó quizá con el primer globo aerostático de 1858 sobre París y sigue siempre que podamos ver paisajes de la ciudad como totalidad y desde arriba.

**Emblema negativo: caos vehicular y metro soñado.** La apuesta de la Bogotá futura se hace desde el transporte. Sus ciudadanos, al terminar la primera

**La apuesta de la Bogotá  
 futura se hace desde el  
 transporte. Sus ciudadanos,  
 al terminar la primera  
 década del milenio,  
 no aguantan más  
 el fracaso del sistema ■**

década del milenio, no aguantan más el fracaso del sistema de transporte, lo que origina la compra de motos: pasamos, en los últimos siete años, de 20.000 a 120.000 motos, de 103.000 a 200.000 autos, y aparecen las bici-taxis, con más de 5.000. A su vez, los bloqueos contra el Transmilenio (TM) se dan día de por medio: se le adjudica demora, sobrecupo e inseguridad, y la percepción ciudadana cambió: de un «hermoso gusano

rojo que volaba» hace diez años, cuando nació, a un tractor pesado y repleto, donde estrujan, manosean y roban, en especial celulares.

Mientras tanto, los ciudadanos siguen soñando con un metro. No se trata de una pelea entre metro y TM, pues este ya nos dio lo mejor que pudo. El caso del borde oriental de la ciudad es revelador. El TM recoge en la avenida Caracas 600.0000 pasajeros por día, pero por este sobreuso de más de 25% de sus reales posibilidades, ha reducido su velocidad en 30%. Ese borde (de la calle 1 hasta la 170 entre la Circunvalar y la NQS) moviliza 3.500.000 pasajeros por día, y en 2018, cuando Bogotá y su área metropolitana tengan 11 millones de humanos, recogerá 4.000.000. Así que el metro parecería ser el único capaz de responder con una velocidad y comodidad razonables para que la urbe no colapse en infraestructura.

Entonces, cuando los bogotanos protestan o piensan en su ciudad futura y se imaginan un cambio radical del sistema, no es caprichoso. La reciente encuesta «Bogotá Cómo Vamos»<sup>16</sup> señala un aumento de la insatisfacción con todos sus sistemas de transporte: en 2008 era de 26% y ahora es de 37%. La insatisfacción con el TM es de 75%, y cuando se examinan las principales empresas de buen servicio, TM no aparece, pero sí lo hace cuando miramos las tres peores, junto con Mantenimiento Vial y Contraloría. Al cruzar esta información con las variables que han constituido reales conquistas en la capital, aparece lo que se ha consolidado más que en ninguna otra ciudad en la región: 100% de cobertura en agua, luz y alcantarillado. Lo peor es el transporte y la inseguridad, que vienen en picada en las últimas alcaldías.

### ■ Bogotá en una bolita

Si mirásemos a Bogotá en un círculo de 100 ciudadanos, o proyectásemos a 100 otros datos de su cultura urbana<sup>17</sup>, para el año 2010 esta sería su crucial radiografía, con sus cualidades, aciertos y retos: 54 habitantes son mujeres y 46, hombres; 6 tienen más de 65 años, 60 son menores de 30; de sus barrios por estrato económico, 94 corresponden a los más pobres y 6, a los más ricos; los 10 ciudadanos más pobres reciben 1 peso, mientras que los 10 más ricos, 54; por cada policía público hay 15 celadores privados; el agua y la luz llegan a 100, el alcantarillado a 95, y acceden a educación básica 98 niños en edad escolar, mientras que a internet, 60; de

---

16. Boletines 2, del año 2010.

17. A. Silva: «Imagined Bogotá» en *Città. Architettura e società*. 10. *Mostra Internazionale di Architettura. La Biennale di Venezia*, Fondazione La Biennale, Venecia, 2006, p. 122.

100 accidentes, 58 involucran a peatones; los ciudadanos se movilizan así: 3 en moto, 3 en bicicleta, 6 en taxi, 4 a pie, 14 en vehículos privados, 24 en TM y 46 en otro transporte público; 70 están satisfechos con su trabajo y 78 creen que el futuro será mejor. Entre todas las capitales de América Latina, Bogotá era la más optimista desde los inicios del nuevo milenio, pero en la encuesta de junio de 2009 del Latinobarómetro ocupa lugares intermedios<sup>18</sup>, lo que sugiere una pérdida del porvenir en los imaginarios urbanos de Bogotá. ☒

---

18. «Latinoamérica optimista a pesar de todo, Latinobarómetro anual», Santiago de Chile, en *El Tiempo*, 4/6/2010.

## Summaries ■ Resúmenes en inglés

### **César Morales Oyarvide: The Failure of a Strategy: A Critique of the War Against Drug Trafficking in Mexico, Its Justifications and Effects [3749]**

Four years have past since the beginning of the «war against drug cartels» launched by the government of Felipe Calderón. The article analyzes its effects: higher consumerism, more violence and a greater penetration of crime in State institutions, as well as human rights violations and the birth of a new paramilitary. The failure of the punitive strategy is clear, and behind this lurks the chronic weakness of the Mexican State. It is necessary to launch an integral plan focussed on damage reduction, which is not limited to the police side, and looking into prevention, as well as the social aspects of the problem. *Key Words: Drug Trafficking, War, State, Mexico.*

### **Pablo Ospina Peralta: Ecuador: Attempted Coup or Police Mutiny? [3750]**

The coup of 30<sup>th</sup> September in Ecuador, which saw a police uprising and the President detained for hours, has led to an interesting debate: was it a simple police mutiny triggered by pay issues, that was disorganized and without

leadership? Or was it a coup d'état aimed at deposing Rafael Correa and neutralizing the «citizen's revolution» process? The article analyzes the events in detail, the role of the different actors and their interests, and plants some background themes, which help to better understand the situation, such as the police unrest, Correa's style of management, and the lack of connection between the Executive and a large part of the social organizations. *Key Words: Politics, Police, Coup, Mutiny, Ecuador.*

### **Lorena Soler: Paraguay: When the Novelty Isn't the Result: The Political Process that Created Fernando Lugo [3751]**

The victory of Fernando Lugo in the 2008 presidential elections was novel for various reasons: first time that a bishop had reached the Presidency, end of the Colorado hegemony and proof of the new strength of social movements. The article sustains that all these elements, which much analysis deems «unexpected», have their roots in long processes, which reveal the crisis of a form of economic accumulation and the cracks in the dominant bloc built since the military dictatorship. *Key Words: Economy, Politics, History, Paraguay.*

**Ricardo Bonilla González: The Opening and the Return to Primary of the Colombian Economy: A Short-Term Paradise [3752]**

Colombia consolidated in the last two decades a new model of economic development highly dependent on mining exports and hydrocarbons. Despite the increase in foreign investment and of the financial excesses in both sectors, the article signals that the strategy of concentration in coal and oil –with the consequent negative impact on the industry– did not manage to modify the outline of social inequality nor resolve unemployment, the main macroeconomic problem in the country. In this sense, greater opening of the Colombian economy would be far from generating a process of stable and sustainable growth. *Key Words: Oil, Coal, Opening, Commerce, Employment, Investment, Colombia.*

**Javier Garay: The Politics of Colombia's International Insertion [3753]**

Although important reforms have taken place, Colombia faces big challenges in its policy of economic insertion in the international system: among other issues, it must look for a larger regional and sectorial diversification, so avoid the concentration in a few countries and products, especially primary. Additionally, it must encourage the investment in goods with high added value, so that the export dynamism benefits all of society and not just some privileged sectors. For this it is necessary to advance in a national consensus around the policy of international insertion of the country. *Key Words: Economy, Exports, International Insertion, Colombia.*

**Socorro Ramírez: Colombian Foreign Policy Turn [3754]**

Since his inauguration, Juan Manuel Santos introduced a change in Colombian foreign policy. This includes, in first place, an attempt to reinsert the country in South America, for which the government has been given the task of rebuilding relations with countries such as Venezuela and Ecuador. As for the United States, which remains the ally with the most weight, Santos is looking for a more diverse relationship, while exploring deeper ties with natural allies such as Chile and Peru. The opening to the region and the world is auspicious. However, to be able to carry it out, Colombia must advance in answering the internal problems it faces, without which the good intentions could remain in nothing. *Key Words: International Relations, Foreign Policy, Juan Manuel Santos, Colombia.*

**Francisco Gutiérrez Sanín / Paula Zuluaga Borrero: Towards a Mining Country: Challenges for the Political System and the State [3755]**

The process of conversion of Colombia into a mining and coca country has had profound effects that go further than the productive structure. The creation of institutional mechanisms for the distribution and the regulation of the mining royalties in the context of the neoliberal modernization of the State in the 90s meant a saturation of the weakest bureaucracies in the mining regions of the country, characterized mostly by the presence of paramilitary groups and guerrillas. Added to the problems of local administration of the new resources

was, in consequence, the ability of these illegal actors to coopt the state apparatus and control a large part of the millionaire income. *Key Words: Mining, Royalties, State, Municipalities, Colombia.*

**Alejo Vargas Velásquez: The Colombian Political System at the Start of Santos' Government [3756]**

Since the country's origins, Colombia's political system has been characterised by the coexistence of traditional and modern elements. Additionally, violence is a constant in Colombia's political history, from the civil wars of the 19<sup>th</sup> century to the current conflict with armed organizations. Leaving off from these roots, the article analyzes the special political moment which crosses the country, marked by the end of the Uribe period and the start of the government of Juan Manuel Santos: the perspectives, until now, are more

positive than negative. *Key Words: History, Political System, Violence, Juan Manuel Santos, Colombia.*

**Armando Silva: Inputs and Outputs for Building a Civic Bogotá [3757]**

In the urban and cultural resurgence, Bogotá has «Colombianized». This implies that it is no longer the city enclosed in supposed «authentic», to make way for the multiple cultures, styles, ethnicities, cuisines, sounds, chromatic mixes and even beliefs that live there and that, in turn, represent the vast and complex national polyphony. The article investigates the hopes and frustrations of Bogotá, its fears and views of the future, from an angle which combines innovations in urban infrastructure, new musical trends and even old smells. *Key Words: City, Culture, Urbanism, Bogotá.*

## ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Septiembre de 2010

Quito

Nº 38

DOSSIER: UN NUEVO REGIONALISMO SUDAMERICANO. Presentación del dossier, **Adrián Bonilla y Guillaume Long**. La inserción internacional de Suramérica: la apuesta por la Unasur, **Carlos Alberto Chaves García**. Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?, **Augusto Wagner Menezes Teixeira**. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana, **Adriana Suzart de Pádua y Suzeley Kalil Mathias**. El Mercosur agrario: ¿integración para quién?, **Agostina Constantino y Francisco Cantamutto**. Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008), **Mariano Roark y Antonela Giglio**. Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas, **Lester Cabrera Toledo**. DEBATE: El Movimiento Bolivariano en Venezuela: ¿de vuelta al populismo?, **Flávio da Silva Mendes**. DIÁLOGO: El desacuerdo y la política latinoamericana. Un diálogo con Benjamín Arditi, Alexander Amézquita O. TEMAS: La piratería como conflicto. Discursos sobre la propiedad intelectual en México, **José Carlos G. Aguiar**. La construcción social del futuro tecnológico: Suyusama – estudio de caso, **Juan Carlos Moreno O. y Sara Guzmán Ortiz**.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec/html/iconos.html>. Pedidos y suscripciones: <lalibreria@flacso.org.ec>.

**Alemania:** F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

**Argentina:** Distribuidores: Jorge Waldhuter, 14 de Julio 58, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería Universitaria de Buenos Aires, Tucumán 1792.

**Bolivia:** en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437.

**Brasil:** en San Pablo: Librería Española e Hispanoamericana, Tel.: 3283.4700, e-mail: <libreriaespanola@terra.com.br>; en Porto Alegre: Outras Américas, e-mail: <nuevasoc@uol.com.br>.

**Colombia:** Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

**Costa Rica:** Librería Nueva Década, Tel.: (506) 225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

**Ecuador:** LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

**España:** Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail:

<revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

**Guatemala:** F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

**Japón:** Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

**Nicaragua:** Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

**Perú:** El Virrey, Miguel Dasso 141, San Isidro, Lima, Tel.: 440.0004, e-mail: <libreria@elvirrey.com>.

**Puerto Rico:** en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:  
**<www.nuso.org>**

Distribución internacional a librerías:  
**<distribucion@nuso.org>**

#### PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
<b>Incluye flete aéreo</b>	<b>6 números</b>	<b>12 números</b>
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 165	\$ 330

#### > Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. **Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de **Fundación Foro Nueva Sociedad** a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>.

## ¿EL HUEVO O LA GALLINA?

Economía y política  
en América Latina

## COYUNTURA

**Francisco Leal Buitrago.** Colombia: elecciones atípicas y perspectivas inciertas  
**Michael Dauderstädt.** Deudas de Estado y Estados con deuda. Crisis y crecimiento en Europa

## APORTES

**Mercedes Isabel Botto.** El G-20 y la gobernanza global: ¿un cambio en la arquitectura o en los procedimientos? Una mirada desde América Latina

## TEMA CENTRAL

**Alberto Acosta.** Maldiciones que amenazan la democracia  
**Ludolfo Paramio.** Economía y política de las clases medias en América Latina  
**Nelly Arenas.** La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia  
**Yann Basset.** Las relaciones entre las esferas política y económica. ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos?  
**Federico Traversa.** ¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista  
**Tomás Palau Viladesau.** La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay

## SUMMARIES

## LITERATURA Y DINERO

Ensayo, ficción, poesía

## COYUNTURA

**Israel Covarrubias.** El PRI como orilla de la democracia. Después de las elecciones de 2010 en México  
**Nicolás Comini.** El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales

## APORTES

**Juan Pedro Sepúlveda / Jorge Riquelme Rivera.** La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina

## TEMA CENTRAL

**Gonzalo Garcés.** Una pasión gastada  
**Andrés Hoyos.** Libro 2.0  
**Gabriela Alemán.** Charadas  
**Jeffrey Cedeño.** Literatura y mercado: algunas reflexiones desde América Latina  
**Esteban Schmidt.** Love Estar System  
**Ksenija Bilbija.** Borrón y cuento nuevo: las editoriales cartoneras latinoamericanas  
**Iván Thays.** Me acuerdo  
**Hernán Vanoli.** Sobre editoriales literarias y la reconfiguración de una cultura  
**Martín Brauer.** La construcción del relato desde unos países naufragos. García Márquez, centro del canon  
**Washington Cucurto.** El Hombre Polar regresa a Stuttgart. Selección de poemas

## SUMMARIES



[www.nuso.org](http://www.nuso.org)

## Enero-Febrero 2011

### COYUNTURA

*César Morales Oyarvide* Una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México

*Pablo Ospina Peralta* Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?

### APORTES

*Lorena Soler* Paraguay: el proceso político que construyó a Fernando Lugo

### TEMA CENTRAL

*Ricardo Bonilla González* Apertura y reprimarización de la economía colombiana

*Javier Garay* La política de inserción internacional de Colombia

*Socorro Ramírez* El giro de la política exterior colombiana

*Francisco Gutiérrez Sanín / Paula Zuluaga Borrero* Los retos políticos de un país minero

*Alejo Vargas Velásquez* El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos

*Armando Silva* Entradas y salidas para armar la Bogotá ciudadana

