

Freie Universität Berlin  
Otto Suhr Institut für Politikwissenschaft  
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Trabajo de Doctorado

# Influencia de la Política Neoliberal en la Sociedad Colombiana y el fortalecimiento del Autoritarismo

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktor der Politikwissenschaft (Dr. Phil.):

**Der Einfluss der neoliberalen Politik auf die kolumbianische  
Gesellschaft und die Verstärkung des Autoritarismus**

Jaime Torres Gonzáles

Tutores :

Dr. Elmar Altvater

Dr. Marianne Braig

Berlin, 2009

*A Margarita, Catalina y Alejandro.*

## **Agradecimientos**

El autor agradece el valioso apoyo prestado por el Profesor Dr. Elmar Altvater, quien con sus observaciones, su rica, larga y siempre renovada producción intelectual, aportó una lúcida orientación temática que le permitió ampliar la comprensión del papel que juega Colombia en el proceso de globalización en curso, así como de sus desafíos y oportunidades. La Profesora Dra. Marianne Braig igualmente brindó su amable y eficaz colaboración en la parte final del trabajo, posibilitando su terminación a tiempo.

Para el buen desarrollo de la presente investigación fue vital la asesoría académica prestada por diferentes miembros del cuerpo profesoral del Instituto Otto Suhr de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Libre. Los Seminarios donde se trabajó la teoría de la Escuela Crítica de Frankfurt sobre la Personalidad Autoritaria constituyeron una valiosa referencia para el análisis de dichas tendencias en el terreno de la investigación en Colombia e Hispanoamérica.

Un sustento callado, permanente y decisivo fue prestado por el excelente servicio de bibliotecas de la ciudad, en especial del Instituto Iberoamericano de Berlín y la Biblioteca Central Estatal, instituciones que gracias a su buena organización, personal amable y calificado, así como a su constante actualización de la documentación sobre Colombia y las temáticas consideradas, hicieron posible una abundancia de materiales que enriquecieron mi percepción del complejo trabajo. En Colombia queda el autor en deuda con las investigaciones periodísticas recientes sobre los factores de violencia, en especial con las realizadas en difíciles condiciones por el equipo de la Revista Semana.

A mis dos hijos les agradezco el apoyo emocional y la colaboración brindada en diferentes momentos, y a Margarita, los amplios diálogos compartidos y la fecunda orientación ofrecida en temas nuevos para mí.

Deseo resaltar las discusiones sostenidas con el sociólogo e historiador cartagenero, Dr. Arturo Rodríguez Bobb, en su cátedra en el Instituto para Latinoamérica de la Universidad Libre, las que me permitieron incorporar nuevas perspectivas para la concepción del trabajo. A todas las personas que aportaron a las discusiones, revisión de borradores, traducciones y puntos de vista específicos, en especial a las Dras. Fanny Rubio y Gesine Müller, al Dr. Bernhard Gäbler y a Luke Creemers, el autor les queda muy agradecido. Este sentimiento cobija igualmente a mis hermanos Francisco y Fabiola, así como a las personas e instituciones que en Colombia de diferentes maneras contribuyeron para que el autor pudiera avanzar en la investigación.

Jaime Torres González  
[jatorres@zedat.fu-berlin.de](mailto:jatorres@zedat.fu-berlin.de)  
Berlín, Julio 2009

## Contenido

	<u>Página</u>
Abstract (English)	9
Resumen (Castellano)	10
Zusammenfassung (Deutsch)	20
Introducción	30
PARTE I. COLOMBIA ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO	   44
Capítulo I - La teoría de la Personalidad Autoritaria y los sistemas políticos autoritarios.	 45
1.1 El forjamiento de la personalidad autoritaria	45
1.1.1 La teoría de la Personalidad Autoritaria de Theodor Adorno - Escuela Crítica de Frankfurt	46
1.1.2 Desarrollos de la teoría de la Personalidad Autoritaria	49
1.1.3 Condiciones para el desarrollo del carácter no-autoritario y de una sociabilidad equilibrada e incluyente	53
1.2 El individuo y los sistemas políticos autoritarios	55
1.2.1 La identificación de la población con el liderazgo autoritario	55
1.2.2 Los sistemas políticos totalitarios	58
1.2.3 Los regímenes autoritarios	60
1.2.4 La democracia ,delegativa'	62
Capítulo II - Formación de la personalidad autoritaria en Colombia Y la exclusión del sujeto étnicamente diferente.	 66
2.1 La relación entre la Población Indígena y los Conquistadores y Colonizadores españoles	66
2.1.1 La consideración de la Esclava y el Esclavo africanos - La herencia genética privilegiada dentro del ,proceso civilizador'	72
2.1.2 El autoritarismo colonial hispano fundado sobre el racismo eclesial etnocentrista	75
2.2 La República Independiente y la continuidad de la exclusión	78
2.2.1 La independencia de España y el reconocimiento de ,los Derechos del Pueblo'	78
2.2.2 Integración / segregación social en la República del Ss. XIX	80
2.2.3 Cómo caracterizaron los Notables Criollos a la población Neogranadina independizada de España	82
2.2.4 Las teorías Racistas en la Colombia del Ss. XX	87

2.2.5	El declive del discurso centrado en el racismo	90
Capítulo III	- De la Constitución conservadora de 1886 a la ` Democracia Constitucional´ de 1991	95
3.1	La democracia Pluralista o de Poliarquía	96
3.2	` Democracia´ Oligárquica en la Constitución de 1886, reforma poligárquica en 1936 y la Constitución de 1991	101
3.2.1	La reforma constitucional de 1936	102
3.2.2	La Constitución de 1886 reformada por el Plebiscito de 1957	105
3.2.3	La Constitución de 1991	108
3.3	Principales reformas en la Constitución de 1991	111
3.3.1	Democratización de las instituciones políticas	112
3.3.2	Fortalecimiento de los Poderes independientes	114
3.3.3	La protección de los Derechos	115
3.4	La eficacia del Poder Judicial como legitimador del régimen político	116
3.5	La Corte Constitucional	118
3.6	Instituciones claves no sujetas al régimen democratizante de 1991	120
3.6.1	La autonomía del Banco de la República	121
3.6.2	La no-reforma del régimen de las Fuerzas Armadas	122
Capítulo IV	- La dinámica autoritaria y la rebelión contra la democracia constitucional de 1991	126
4.1	La Guerra Fría y la generalización del concepto de ,enemigo interno', o la continuidad de la exclusión a través de la violencia	126
4.2	Violencia e implantación de la Doctrina Neoliberal	139
4.3	Las Guerrillas en la época neoliberal	141
4.3.1	Las Negociaciones de Paz sin frutos al cambio del Milenio	143
4.3.1.1	El autoritarismo de las guerrillas	145
4.3.2	El secuestro y la confrontación armada como potenciadores del autoritarismo	149
Capítulo V	- El Liderazgo Autoritario como epílogo del período neoliberal	153
5.1	La influencia de un Presidente con visión patriarcal en el estimulo de la violencia	156
5.2	La „Ley de Justicia y Paz“, o el proyecto de legalización del Paramilitarismo	165
5.2.1	El re-encauzamiento de la „Ley de Justicia y Paz“ por las Cortes de Justicia colombianas	170
5.2.1.1	El fracaso de la Ley de Justicia y Paz	174
5.3	El papel clave que juegan los Estados Unidos para promover o desactivar las tendencias autoritarias	175
5.4	El florecimiento de las tendencias autoritarias durante la	

Presidencia de Uribe	178
5.4.1 Los Informantes civiles	179
5.4.2 El fraude a la democracia representativa	182
5.4.2.1 Fraude para la reelección del Presidente	183
5.4.3 El control social paramilitar	188
5.4.4 La manipulación de la Información como estímulo a la violencia	190
5.4.5 La Personalidad Autoritaria de caracterizados miembros de las élites como instrumento de agresión y subordinación	195
5.5 A manera de Conclusión: la democracia en Colombia y la dinámica Autoritaria	199

## PARTE II.

EL PARADIGMA NEOLIBERAL Y EL CONSENSO DE WASHINGTON: BASES TEORICAS E IDEOLOGICAS. EL ESTADO COLOMBIANO COMO PROMOTOR DEL CAPITAL FINANCIERO	203
--	-----

CAPITULO VI. La política neoliberal al cambio de Milenio.	205
---	-----

6.1 El `Consenso´ de Washington	205
6.2 El neoliberalismo y la Escuela de Chicago	208
6.2.1 El aporte de Frank Knights a la Escuela de Chicago	208
6.2.2 El capitalismo competitivo en la visión de Milton Friedman	211
6.3 Se cumplen los supuestos neoliberales en la relaciones internacionales?	215
6.3.1 La intervención del Estado para apoyar las industrias nacionales y las presiones por la `desregularización´	216
6.3.2 Los subsidios a la agricultura y el comercio internacional	219
6.3.3 La desregularización de las economías	221
6.3.4 La información y la libertad de mercados	222
6.3.5 El papel del dinero y las presiones especulativas	223
6.3.6 La capacidad de fraccionamiento y transporte de bienes, la desregularización y el shock ecológico	227
6.3.7 El desarrollo de las naciones y el libre comercio	229
6.4 Conclusiones	231

CAPITULO VII. El capital financiero globalizado como eje y beneficiario del proceso de desarrollo económico	234
---	-----

7.1 Las tasas de interés en el mercado financiero internacional	237
7.2 La moneda nacional como una mercancía	240
7.3 El fomento estatal al sector financiero en Colombia	242
7.3.1 Las tasas de interés del crédito y el apoyo al sector financiero	251
7.3.2 El comportamiento de los agregados monetarios	255
7.3.3 Creación de dinero en mercados primario y secundario de valores	260
7.3.4 Los costos por el tipo de defensa de la divisa Peso Colombiano efectuada por el Banco Central	262

7.3.5	Las inversiones del Banco de la República	268
7.4	Conclusiones	272
PARTE III.		
EFECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO NEOLIBERAL		
COLOMBIANO DESDE 1990 HASTA 2008		
		275
CAPITULO VIII. La liberalización financiera como activadora de la		
Crisis de la vivienda y la crisis económica del Fin de Siglo		
		277
8.1	El Sistema UPAC	277
8.1.2	La liberación financiera desvincula la UPAC del Índice de Precios al Consumidor	280
8.1.3	La intervención del Sistema Jurídico en la economía ante el fracaso del 'mercado libre'	285
8.1.4	El nuevo Sistema y la financiación de Vivienda Social	287
8.2	Conclusiones	292
CAPITULO IX. El Sistema Colombiano de Pensiones		
		294
9.1	La reforma del Sistema de Pensiones	294
9.1.1	La incapacidad del nuevo Sistema de Pensiones para cubrir a los Colombianos	300
9.1.2	Las Inversiones de los Fondos de Pensiones	305
CAPITULO X. La Reforma del Sistema de Salud		
		309
10.1	La reforma del Sistema de Salud según la Ley 100 de 1993	310
10.2	Las imprecisas cifras de Usuarios con derecho al Servicio de Salud	314
10.3	La eficiencia financiera en el Sector Salud	318
10.3.1	La reforma para estimular la competitividad y la crisis Hospitalaria	321
10.4	El deterioro de los Indicadores Epidemiológicos	324
10.4.1	Desnutrición, Enfermedad, Racismo y Exclusión Social	331
10.5	El Derecho a la Salud, las Acciones de Tutela y la Democracia Constitucional Colombiana	336
CAPITULO XI. El Sector Educativo limitado por la estrategia Privatizadora		
		344
11.1	Educación e Ingresos en Colombia, Suramérica y el Este de Asia desde 1950	346
11.1.1	Mayor desarrollo económico de Suramérica a mediados del Siglo XX	346
11.1.2	La incidencia del Analfabetismo	349

11.1.3	Cubrimiento educativo del Ciclo Primario	350
11.1.4	Cobertura del Ciclo de Secundaria	352
11.1.5	La educación Universitaria y Especializada	353
11.2	La Educación en Colombia a partir de 1990: ampliación moderada privatizando, sin lograr Cobertura Universal	356
11.2.1	La financiación estatal de la Educación y su reducción en 2001	362
11.2.2	Los logros educativos con el Modelo Privatizador	365
11.2.3	El avance de la Educación Terciaria Colombiana en perspectiva global y la Movilidad Social interna	372
11.3	Conclusiones	383
CAPITULO XII. El desarrollo económico neoliberal resulta insuficiente y exige una política autoritaria		386
12.1	Del agotamiento neoliberal a la crisis mundial	386
12.2	La creación de empleo y la flexibilización de la Legislación Laboral	395
12.2.1	La violencia contra los Trabajadores organizados en Sindicatos	400
12.3	La pérdida de empleos y de dinámica en el Sector Agrario	402
12.3.1	El Desplazamiento permanente y con violencia del Campesinado	411
12.4	El modelo económico en curso no tiene capacidad para integrar a La producción y al ingreso a la población del país - El Sector Informal	416
CONCLUSIONES		422
a.- Los modelos Neoliberal y Autoritario se agotan		422
b.- Colombia y las nuevas tendencias políticas en América		439
Bibliografía General		448
Bibliografía - Artículos periodísticos		456
Páginas Web institucionales consultadas		460

## ABSTRACT

History and current situation of Colombia are interpreted in this work according to the influence they suffered from authoritarian tendencies, vested in the person of renown leaders, in the legal and social fabric, as well as in their conflictive relationship with democratic trends. Authoritarianism was deeply instilled by colonial education, by the exclusive and exclusionist dominance of christian religious ideas, idealizing a white and European origin and with clearly racist content. It was passed on with minor corrections during the republican era, legitimizing a kind of social relations that deny the positive values and contributions of indigeous and black populations, and of the descendants of the great tri-ethnic mix. They were systematically underestimated and use of violence against such a majority was - as much conscious- as unconsciously, picked up early by the more conservative elite as a form of "usual and legal" behaviour. This paper analyses the main characteristics assumed by the authoritarian personality formed this way, his transformations and effects at different stages of Colombian history, up to its current expression. It is argued that the roots of a cultural tendency of elite sectors, not to solve the problems from which the society acutely suffers, but to use violence instead - in opposition and to the discouragement of inclusive or democratic principles -, are to be found in the retention and encouragement of such authoritarian ideas and behaviours in the social relations and in the legal framework.

Authoritarianism and neoliberalism are two categories that complement each other in the recent history of Colombia, Latin America and the Caribbean. Neoliberalism, promoted by the 'Washington Consensus', was assumed by the elite without the consultation of the population. Its character, adverse to social reform, led in Colombia to the impulse of a regressive policy and, parallel to the development of the 1991 Constitution, hindered the construction of a more democratic and consultative political and social system provided therein. The existence of social structures, power and a high concentration of ownership as a legacy of the authoritarian tradition have propiciated that the economic freedom granted by the Colombian state to capital for deregulation and privatization, could be used with great advantage for them, to the detriment of an integrated development and democracy for the nation as a whole.

Through this work, it is shown how the state neglected the provision of essential services, concentrating on the support of big, especially financial, business, to the detriment of small and medium entrepreneurs. Investments in pension funds and shares of public debt, health, education and housing, created business for large companies and politicians, some with high levels of corruption, but did not improve the quality of life of the commons. The resulting tensions between authoritarian and democratic tendencies have not been resolved through transactions in the neoliberal period, but are enforced without reforms making use of massive violence against the social sectors, leading to a catastrophic situation of the human rights, to the restriction of the constitutional legality and requiring constant manipulation of public opinion. At the beginning of the global crisis in 2008, it becomes clear how neoliberal and authoritarian models are exhausted in Colombia, while other nations of the continent are looking for new forms of integration.

## Resumen

### **La Influencia de la política neoliberal en la sociedad Colombiana y el fortalecimiento del Autoritarismo.**

Sobre el objeto de trabajo y la metodología.- El presente trabajo trata sobre las tensiones que se presentan en un continuo histórico colombiano entre las tendencias autoritarias y las democráticas. La Teoría de la Personalidad Autoritaria desarrollada por la `Escuela Crítica de Frankfurt´ se asumió como herramienta de análisis y caracterización de influyentes individuos y costumbres sociales. En el curso del trabajo se encontró cómo dichas características se hallan presentes en multitud de personas, con relativa independencia de la época histórica vivida. El método histórico se utilizó para encontrar los rasgos autoritarios más característicos de la sociedad y de connotadas personalidades. Los componentes democráticos hacen su aparición con fuerza en períodos más recientes y en constante tensión con los primeros, que han predominado en la vida del país. Para el análisis de las últimas décadas se emplearon métodos macroeconómicos y cuantitativos para comprender el impacto de la doctrina Neoliberal en función de su impacto en el sistema económico, político y del tipo de inserción que adoptó dentro del tejido social del país.

---

#### **La influencia de la Personalidad Autoritaria en la historia Colombiana.**

Las transformaciones que debieron sufrir las y los sobrevivientes de las nacionalidades aborígenes que ocupaban el territorio que hoy conforma Colombia fueron dramáticas : la Conquista y Colonización Españolas introdujeron un manejo social perfectamente autoritario, donde su objetivo de `construir el Imperio en ultramar´ fue tan decidido, como terribles sus medios y confuso su horizonte, porque se amalgamaron la necesidad económica de corto plazo por extraer riquezas mineras para fortalecer el Imperio, a costa de la extinción de la mayoría de los pobladores, con la meta político-religiosa de largo plazo consistente en cristianizar la población del Nuevo Mundo para expandir el universo Católico. Para lograr ambos objetivos se recurrió al poder de la espada conquistadora y a la cruz evangelizadora. Y en ambos casos, las necesidades, aspiraciones y derechos de las poblaciones aborígenes fueron completamente desconocidas. En el límite de la virtual extinción de los indígenas, la importación de esclavas y esclavos africanos presentó similar patrón, definido en este caso por la negación de su existencia como seres humanos, confirmada por el carácter de esclavización de una etnia por otra.

No puede extrañar entonces que los españoles que administraron el Virreinato de la Nueva Granada y formaron las siguientes generaciones, exhibieran los rasgos que caracterizan a la `Personalidad Autoritaria´ definida por Theodor Adorno y la Escuela Crítica de Frankfurt 4 siglos después:

- Sujeción a una autoridad suprema (el Rey - el Virrey - el Papa), mientras se subyugaba incondicionalmente a los habitantes locales,
- establecimiento de patrones racistas a través de una clara diferenciación étnica determinante de la estructura social,
- confección de patrones ideológicos de minusvalía de las mayorías subordinadas,
- validación de la monopolización de las propiedades, las rentas, el ejercicio de la violencia y la administración de Justicia por la élite dominante,
- minusvalía de las mujeres de la propia étnia, pero derecho inobjetable al trato sexual con las mujeres de las demás étnias.

El patrón meridianamente autoritario se expresó en valores absolutos tales como "la pureza de sangre" de la nueva élite, su pertenencia al "pueblo de Dios" en oposición al concepto de "pueblos de infieles" dignos de ser exterminados (como extensión mental de las luchas contra los pueblos musulmanes). El reconocimiento social a las y los sobrevivientes de la globalización de aquella época se dió en términos como el: "te reconozco -te bautizo- como cristiano, en tanto te subordinas al Dios y al Rey". En la medida que la Colonización avanzó, una pequeña pero todopoderosa élite propietaria de las tierras, rentas, conocimientos y privilegios se estableció firmemente por sobre una liviana capa de subalternos blancos y mestizos que ocuparon un lugar intermedio en la escala social, y sobre las grandes mayorías de labriegos y trabajadores manuales de pieles de color oscuro.

La lucha independentista a principios del siglo XIX impartió los primeros cambios en el patrón político autoritario vigente, afectando al tipo de sistema político, pero los rasgos de personalidad dominantes entre los miembros de la élite republicana continuaron siendo racistas y exclusionistas -individual y socialmente-, asumiendo muchas de las prerrogativas de sus antecesores. Sólo una parte de la población, aquella definida como 'criolla' (americanos hijos de españoles) ganó el reconocimiento pleno de nuevos derechos, refrendado con la capacidad para exhibir títulos de propiedad privada expropiados a la Corona. Con la República las capas de cortesanos se fueron transformando en capas medias que se ampliaron en proporción directa al ejercicio de nuevas actividades comerciales; el proceso de mestizaje reforzó dicha tendencia, dando lugar a una ampliación democratizante que sólo con grandes resistencias fue aceptada por la élite de visión eurocentrista autoritaria, cuyo ideario no fue sustituido con la revolución de Independencia por otro paradigma, sino contradictoriamente complementado con fracciones de las teorías de la Ilustración. Si la nueva dirigencia criolla se benefició con la independencia política, las comunidades indígenas vieron perder lo que quedaba de sus propiedades colectivas en sitios cercanos a las áreas urbanas -los Resguardos- a nombre de la doctrina liberal de la propiedad individual. La población afrocolombiana debió esperar hasta la mitad del siglo XIX para lograr su libertad formal, sin recibir ninguna indemnización en términos de adjudicación de tierras de labranza. El desconocimiento de derechos inherentes a la población trabajadora continuó haciendo parte del consciente e inconsciente colectivo de las élites colombianas, con profundas huellas en las pequeñas capas medias y en las mayorías que ocuparon las escalas bajas de la pirámide social.

Todavía 4 siglos después del arribo de Cristóbal Colón, en 1892 un respetado Presidente de Colombia, Miguel Antonio Caro, se expresaba en términos como: "la conquista y la colonización de estos países ofrece a nuestra consideración el espectáculo de una raza vencida que en parte desaparece y en parte se mezcla con una raza superior y victoriosa; un pueblo que caduca, y otro que en su lugar se establece, y del cual somos legítimas ramas . . ." Para arrobarse dicha legitimidad, la élite republicana más conservadora reclamó para sí como un valioso atributo el pasado autoritario hispano, invisibilizando toda la arbitrariedad utilizada -"el espectáculo"- para que "aquella raza vencida que en parte desaparece" hubiera sido reducida a un número mínimo de víctimas sobrevivientes en condiciones de existencia degradantes. El mantenimiento de un sentimiento de superioridad, con privilegios garantizables por el Estado y no sujetos a contradicción por las capas subalternas, se siguió expresando a todos los niveles. A mediados del siglo XX se refería así sobre los cimientos de la nacionalidad colombiana el también ex-presidente y poderoso caudillo Laureano Gómez: "Nuestra raza proviene de la mezcla de españoles, de indios y de negros. Los dos últimos caudales de herencia son estigmas de completa inferioridad". Y ya en el Siglo XXI otro influyente Presidente nacional, Alvaro Uribe Vélez, declaraba ante parlamentarios estadounidenses que la migración de trabajadoras y trabajadores colombianos a ese país, se podría controlar . . . : "El Presidente dijo que consideraría implantar microchips en los cuerpos de los trabajadores colombianos antes de su ingreso a Estados Unidos" . . . como lo hacen los terratenientes con sus animales.

### **Las Reformas Democratizantes y los límites del Autoritarismo.**

En la historia nacional los principios liberales se amalgamaron con las tradiciones autoritarias y los derechos se han aplicado de acuerdo con la posición de las personas y grupos en la pirámide social. La ampliación de los derechos democráticos ha sido posible básicamente a través de dos vías que están directamente influenciadas por la posición económica :

- a) por adquisición de derechos de propiedad, y posteriormente
- b) en el siglo XX por el reconocimiento de derechos como trabajador.

En 1936 la reforma constitucional impulsada por el presidente Liberal Alfonso López Pumarejo incluyó en la conservadora Carta Magna de 1886 nuevos derechos de los ciudadanos, aportando elementos que respondían al mayor desarrollo capitalista del país y de la naciente clase obrera, la mayoría de ellos incorporados recientemente en las reformas democráticas de la 2ª. República Española y en la legislación del 'New Deal' que FD Roosevelt consignó en los Estados Unidos para afrontar la grave crisis iniciada en 1929. Esta nueva visión de un Estado que intermediaba en los conflictos sociales entre grupos opuestos, que usaba su autoridad para expedir legislación duradera que permitía negociar y regular dichos conflictos, así como utilizar el cobro de impuestos a la propiedad para invertir en servicios sociales e infraestructura, constituyó un diametral avance en el manejo de las relaciones políticas y sociales. Sin embargo, su capacidad transformadora fue rápidamente neutralizada por la reacción conservadora y en pocos años los líderes de ese partido político apoyados en la jerarquía religiosa, condujeron al

país a la guerra civil de mediados del siglo XX. Para salir de los horrores de la guerra, los dos grandes partidos firmaron el pacto del "Frente Nacional" y reformaron la Constitución, incluyendo parte del contenido social de 1936, pero frenaron la reforma agraria y reforzaron las estructuras autoritarias tradicionales.

Una nueva oleada de reforma democratizante se vivió en Colombia con la expedición de la Constitución de 1991, la cual sumó aportes de muy distintos grupos políticos y sociales, configurando una Carta Magna de gran contenido garantista de los derechos individuales, económicos, sociales y ambientales. A este proyecto político de profundas raíces integracionistas de la amplia diversidad social colombiana pronto se le opuso un esquema fundamentado en la tecnocracia económica: con la caída del Muro de Berlín y la implosión del `socialismo real` a comienzos de los 90's, pareció que las teorías neoliberales propaladas por el Consenso de Washington fueran las únicas viables para la economía mundial y particularmente para los países Latinoamericanos. Ante la ausencia de un proyecto económico reformador que pudiera avanzar sobre los logros del modelo industrializador en crisis, un núcleo de la dirigencia política y empresarial decidió -sin ninguna consulta con diferentes sectores del país-, acoger el esquema neoliberal. La implantación desde el Estado de las nuevas políticas implicó un desmonte rápido de las instituciones estatales que habían servido para integrar a una mayor proporción de colombianos y colombianas a una sociedad más urbanizada y con mayores derechos ciudadanos. El modelo neoliberal al contrario se concentró en el estímulo de algunos segmentos de grandes inversionistas locales y extranjeros, sacrificando las condiciones para apoyar un desarrollo democrático y competitivo del sector privado y municipal que permitieran la creación masiva de empleo. Mientras tanto desmontaba gran parte de la institucionalidad estatal de servicio social, la que se declaró como `imposible de reformar`, abriendo paso al proceso de privatización y concentración de capitales que continúa su marcha hasta el presente.

### **Las concepciones autoritarias florecen con el modelo neoliberal.**

En el trabajo se analiza cómo la falta de dinámica del modelo neoliberal para dar ocupación a los millones de habitantes de las ciudades y campos del país, el descuido y falta de capacidad para prestar los servicios sociales necesarios, la estrecha visión para concebir ampliaciones de la generación de ingresos y democratización de la propiedad, mantienen a la población en estado de permanente crisis, emigración masiva del país y desplazamiento violento interno. Tal vez la mayor limitación política que exhibe esta doctrina consiste en su negación de la reforma social y económica, negación que en su interpretación por parte de las élites más conservadoras del país, da origen a privilegiar la confrontación militar en períodos de crisis, con la falaz expectativa de "solucionar" los problemas. Se estructura así una visión que recoge los antiguos prejuicios autoritarios sobre las mayorías como "clases inferiores y peligrosas", visión que es reforzada por concepciones militaristas modernas que definen a amplísimos grupos de colombianos como: "La población civil insurgente se define como la masa heterogénea conformada por elementos provenientes de diferentes sectores y unificada a través de un proceso de actividad psicológica ... La población civil insurgente se encuentra en los movimientos sindicales,

estudiantiles, campesinos, políticos...”, población que es declarada como “el enemigo interno” y masivamente tratada con esquemas militares. Este tipo de interpretación (asumida por líderes paramilitares y tomada de manuales del Ejército Colombiano, a su vez tomados de manuales del Ejército Estadounidense) está en la base de la tragedia de muertes, desplazamiento violento del campesinado, secuestros y confrontación armada que no cesan en el país -nuevamente- desde fines de los años 1980’ s.

Durante la historia reciente del país, las dos últimas generaciones de colombianos han conocido del homicidio de medio millón de personas, generalmente hombres jóvenes. En el curso del trabajo se analiza cómo en esta tragedia se puede palpar un desconocimiento absoluto del derecho a la vida, que tiene su origen en el mantenimiento de las tradiciones autoritarias. Si bien la violencia es ejercida por muy distinto tipo de personas, no puede desconocerse el singular papel que la mentalidad autoritaria tiene en estos hechos y, particularmente, la actitud de quienes tienen la posición y los medios para orientar al país. Su usual indiferencia ante los hechos violentos que recaen sobre el ciudadano común, el constante encubrimiento de los medios de comunicación y de los gobernantes sobre situaciones incubadoras de violencia, e incluso -en la época del Presidente Uribe Vélez-, el llamado desde la primera posición del país a ‘exterminar los terroristas’ y constantes actitudes semejantes, sólo pueden conducir a incentivar la violencia y los patrones autoritarios que residen en el inconsciente individual y colectivo. Si el liderazgo ejercido por los dirigentes privilegia dichos comandos, qué se puede esperar de quienes tienen las armas en las manos? Ese imaginario aún no se separa de las ideas de exterminio de los “pueblos de salvajes” que tan eficazmente plasmó la educación autoritaria durante muchas generaciones. Si el valor de la vida de una persona está tajantemente determinado (o desconocido) por una escala de valores propagada desde la dirigencia, atada a convicciones y conveniencias de orden político que desconocen los derechos humanos básicos, no puede extrañar que otras personas y grupos se decidan a elaborar sus propias escalas, que tienen en común con la del dirigente, que ambas desconocen el máximo derecho de todo ser humano, su derecho a la vida, derecho violado con gran facilidad en Colombia por la existencia de la ‘pena de muerte’ extrajudicial.

La recurrente tragedia política del país se aprecia en la polarización del conflicto, en la apelación a medidas extremas que evitan pasar por la reforma de las condiciones de injusticia. La dirigencia más conservadora ha aprendido incluso a utilizar la oposición armada de las guerrillas de izquierda para su beneficio y el de un proceso de concentración de poder, de tierras, rentas y recursos naturales. En la medida que las guerrillas se quedan sin proyecto político y cometen cada día mayores crímenes, en esos mismos términos la élite belicista comprendió que ese tipo de enemigo le era supremamente conveniente para justificar una masiva actividad militar que a nombre de su combate, en realidad expropia a miles de campesinos, afrocolombianos e indígenas. Todas esas campañas se legitiman ante la propia población atacada y ante la comunidad nacional e internacional, como ‘lucha contra el terrorismo’. Las teorías conspirativas utilizadas por los poderes totalitarios durante toda la historia de la humanidad encuentran -crecientemente durante el régimen del Presidente Uribe- un terreno fértil en Colombia. Sin embargo, el proyecto político autoritario no actúa aisladamente sino

que se complementa con un proyecto tecnocrático-económico que establece una columna vertebral centrada en el sector financiero, a través del cual incide en las más amplias facetas de la vida nacional.

### **Impactos de la Estrategia Neoliberal.**

#### **1. La Banca Central organiza el mercado financiero según principios que propician el elevado endeudamiento público y conducen a la especulación.**

El diseño institucional neoliberal ha aportado decisivos elementos para la reconstitución de la estructura del país, siendo el manejo centralizado de la política monetaria y financiera uno de sus pilares. Este papel le correspondió al Banco Central, el cual implantó de acuerdo con el ideario neoliberal, un modelo económico en el cual no son los sectores reales (la industria, el café u otros) los que inclinan la balanza para tomar las grandes decisiones macroeconómicas. Ahora le correspondió el turno al sector financiero, para lo cual se liberalizaron las tasas de interés, se desmontaron los controles de cambio de la moneda, se abrió el país al ingreso y salida de los capitales financieros internacionales. El estímulo central para el funcionamiento del nuevo esquema fue el encarecimiento de la tasa de interés, logrado a través de la anulación de diferentes regulaciones al sistema financiero. La dirección la tomó el Banco de la República a través de la captación masiva de dinero a través de los Títulos de deuda pública TES, los cuales crecieron más rápidamente que ninguna otra inversión en el país. Los intereses pagados a los compradores de los TES -con dineros del Presupuesto Nacional- sumaron cantidades de tal magnitud que le aportaron al Sistema Financiero suficientes utilidades para recuperar las pérdidas originadas en la crisis especulativa de 1999. Una vez cumplido dicho rol, el monto absoluto de TES continuó creciendo rápidamente y se revela exagerado en relación con los ingresos del gobierno central, pues los intereses que se pagan por la deuda superan el 20% de sus ingresos -superando con creces la inversión en educación o salud-. El presupuesto estatal ha quedado así atrapado en un negocio financiero especulativo que le implica continuar alimentando con elevados intereses al capital financiero, es decir, el Estado se volvió 'deudo-adictivo' y el alto volumen de deuda se estableció como un elemento rígido y costoso que debe pagar toda la economía nacional.

La crisis del Sistema de financiación de Vivienda UPAC a fines de los 90's constituye un claro caso de la forma como se insufló la especulación por parte de las autoridades financieras (Junta Directiva del Banco Central y Ministro de Hacienda) cuando para liberalizar el mercado financiero, desligaron la tasa de corrección monetaria del reajuste de los salarios, para vincularla a la tasa de los títulos comerciales. La acumulación de intereses sobre intereses que soportaron los usuarios del crédito Upac (Corrección Monetaria liberalizada + Márgen de Intereses liberalizados) hicieron imposible el pago de las deudas. Muchas familias deudoras perdieron sus viviendas y el otrora pujante sistema hipotecario entró en crisis hasta derrumbarse. Las elevadas tasas de interés liberalizadas también se le cobraron a las industrias, agricultores y al conjunto del país, llevando el estallido de ese proceso especulativo a la recesión de 1999, la más fuerte que ha conocido el país desde que se llevan estadísticas económicas. Este

constituyó un proceso especulativo bastante similar al que estalló con la crisis inmobiliaria en los Estados Unidos en 2008, la cual actuó como el detonador que reventó la burbuja financiera, lo que está conduciendo al mundo a la crisis económica más fuerte desde 1929.

Tanto la crisis local de 1999 como la mundial iniciada en 2008 tienen su origen en un proceso inducido por la enorme libertad otorgada al capital financiero por los gobiernos y las instituciones impulsoras del Consenso de Washington, para que especule con toda libertad, devengue altas tasas de interés para sus inversiones y concentre enormes masas de capital financiero, el cual termina invadiendo todas las actividades y al final reventándose y reventando la economía real. En Colombia han sido los pocos pero poderosos grupos financieros (locales y foráneos) quienes han profitado antes y después de las crisis de la concentración del capital, cambiándose el perfil productivo relativamente inclinado hacia la producción industrial, agropecuaria y la generación de puestos de trabajo, por uno donde los servicios dominan, los grandes capitales determinan las inversiones y el empleo y la generación local de tecnología se estancan. El Sector Informal se constituyó en medio de su precariedad, en el destino de más de la mitad de la población urbana del país, mientras que las nuevas regulaciones laborales, empleos a término fijo y los de las Cooperativas de Trabajo Asociado, precarizaron rápidamente las relaciones laborales.

## **2. El deterioro en los Servicios Públicos de Educación y Salud. El estancamiento del Sistema Pensional.**

Las ejecutorias del modelo neoliberal durante dos décadas en Colombia son también pobres en otra de las estrategias claves para el desarrollo de sus objetivos: el fuerte estímulo del Estado al sector privado para dinamizar la economía a través de la prestación privada de los Servicios de Educación, Salud Pública y Pensiones. Con respecto a la Educación, se observa que ya en el siglo XXI Colombia es el único país de la región donde la educación primaria no es gratuita. Esto implica que el país exhiba la tasa neta de cubrimiento de sus niños más baja entre los países vecinos. El déficit de cubrimiento se agrava en la Secundaria y la Terciaria, mientras la proporción de prestación de este servicio por el sector privado crece. El promedio de escolaridad actual de un colombiano es de 7.5 años, situándose bastante más atrás respecto de países que hace pocas décadas tenían mayores deficiencias educativas, tales como los del Este del Asia. Y en los segmentos que se observa mayor actividad, por ejemplo en la educación Terciaria, los beneficios están concentrados en la minoritaria parte de la sociedad que cuenta con mayores ingresos. Es decir, se refuerza el proceso de inclusión de las minorías, mientras se continúa excluyendo de la educación a las mayorías.

En el estudio se muestra que parte importante de los bajos logros que exhibe el nuevo modelo educativo se encuentra en que se pretendió privatizar aceleradamente la educación en un país de gente con bajos ingresos, donde más de las 2/3 partes de la población está catalogada como pobre o indigente. Esta amplia masa escasamente puede comprar una deficiente canasta alimentaria y lo mínimo para subsistir. De dónde obtendría recursos para pagar educación privada? Un modelo privado para poder operar

activamente requiere de un mercado, 'una clientela' con suficiente capacidad adquisitiva. Por ello dicho modelo puede funcionar dentro del 20% de la población que puede pagar pensiones y matrículas relativamente costosas, pero naufraga cuando busca expandirse hacia los sectores de bajos ingresos. Muchas familias encuentran los crecientes gastos educativos impagables, constituyéndose en una masiva forma de exclusión social. Índices de cubrimiento Neto de la Primaria escasamente superando el 80% en el siglo XXI o de la Secundaria alrededor del 60% son altamente deficientes, en una época que la formación cultural y técnico-científica en el mundo es cada día más exigente.

El fenómeno de la desviación de recursos estatales vía corrupción se constituye en otro grave factor, el cual es aún más protuberante en el Sistema de Salud, especialmente en el Régimen Subsidiado que cobija (nominalmente) a más de la mitad de la población colombiana. Mientras muchos hospitales y centros de salud han debido cerrar sus puertas o reducir significativamente sus servicios, parte importante de los recursos girados regularmente por el Estado son capturados por una 'clientela política' que apoya al gobierno de turno y a sus grupos locales en los procesos electorales. Este sistema de corrupción opera encubierto por una generalizada manipulación de los sistemas de información que registran un número de afiliados que con frecuencia no existen, o existen para cobrar los subsidios, pues no se les presta el servicio o éste es de escasa calidad. La labor de control de la Superintendencia de Salud es mínima y le ha correspondido a los Jueces, vía Acciones de Tutela, velar porque se cumplan los compromisos asumidos y pagados por el presupuesto estatal.

La estrategia neoliberal para que el Estado sirva de dinamizador del sector privado que presta servicios sociales ha resultado negativa, pues sólo en los sectores sociales de mayor poder adquisitivo han funcionado los esquemas privados, los cuales de todas maneras también funcionaban con anterioridad. La práctica de implantación de los 'subsidios a la demanda' quebró a muchas entidades -especialmente hospitales con gran tradición-, creándose un vacío de atención que no ha sido llenado por el sector privado. Estos vacíos sólo se cubren donde existen 'mercados' atractivos, como en ciertos sectores de las grandes ciudades, pero no se compensa la pérdida en las áreas de bajos ingresos de las ciudades o en las zonas rurales. Es decir, la comercialización de la provisión de los servicios sociales no los ha mejorado, pero su prestación en los estratos de menores ingresos sí ha estimulado flujos crecientes de recursos que son atrapados por empresarios-políticos corruptos. En estos sectores son mucho más eficaces un modelo de salud y uno educativo provistos directamente por el Estado, quien puede subsidiar a la población de menores recursos. Esto fue lo que ordenó la Constitución de 1991 al disponer la utilización del presupuesto estatal "preferentemente en inversión social". De manera contraria el año 2001 el Presidente de la República logró que el Parlamento modificara la Constitución para restringir significativamente el volumen de recursos destinados a la educación, salud, agua potable y otros sectores sociales. El reajuste de las finanzas estatales acordado con el Fondo Monetario Internacional a raíz de la crisis fiscal de 1999 en lugar de 'racionalizar' (reducir) los elevados pagos por deuda pública al sector financiero, recortó la inversión social en los estratos más necesitados.

Dentro de las realizaciones neoliberales más elogiadas se contó el establecimiento de los Fondos Privados de Pensiones, cuyos depósitos han crecido casi tan rápido como los TES, debido al mecanismo de acumular intereses sobre intereses durante años. Sin embargo, se observa la contradicción de que mientras el saldo de dinero en los Fondos crece, la proporción de beneficiarios y beneficiarias de una futura Pensión se estanca -a la par con la generación de empleo estable-. El Sistema Pensional ha quedado reducido a cubrir cerca de 1/6 parte de la población colombiana. En el estudio se muestra cómo la gran mayoría de las personas que hoy cotizan a dichos Fondos, dado su bajo ingreso e inestabilidad laboral, no podrán gozar en su vejez de una Pensión completa. Esta deberá ser subsidiada por el Estado, indicando que el esquema privado que reemplazó y quebró al Seguro Social no ha podido superarlo y caerá en la misma debilidad: dependerá del presupuesto estatal para pagar las pensiones de las mayorías cotizantes. Los colombianos pueden estar seguros de que entre los afiliados estables del Sistema Pensional, sólo unos pocos podrán recibir de los Fondos privados una pensión completa en su vejez.

No eran éstos los tipos de desarrollos que planteaba idealmente el Consenso de Washington. Pero son los que se dan en Colombia porque la única manera de hacer operar el conjunto de las recomendaciones neoliberales ha sido sellar una alianza con las élites tecnocrático-autoritarias, que intermedian la implantación del modelo y dosifican la aplicación de la violencia legal e ilegal. Si con el criticado modelo industrializador auspiciado por las Naciones Unidas desde los años 1950 se selló una alianza con capas de industriales (locales y extranjeros), agricultores capitalistas y urbanizadores, la nueva alianza ha privilegiado a los capitalistas financieros especuladores (locales y foráneos) y a terratenientes mafiosos. Las diferencias entre los dos modelos de intervención estatal en términos de generación de empleo, creación de tecnología y estabilidad social son evidentes en ambos períodos. Lo que logró la tenaz crítica neoliberal contra el papel intervencionista del Estado no fue que éste se retirara de la economía, sino que cambiara su apoyo de la economía real por el fomento de la economía especulativa.

El modelo neoliberal aportó tanto los argumentos ideologistas como las herramientas tecnocráticas para estructurar las nuevas condiciones de integración desfavorable del país a la globalización, pero no habría podido lograrlo de no haber existido en Colombia una profunda herencia autoritaria que posibilitó que no hubiera consulta con la nación para implantar dichas políticas, y posteriormente para invisibilizar sus múltiples efectos negativos. A través de esta tradición autoritaria las Elites conservadoras se han encargado, con una combinación de reforma tecnocrática, manipulación de Medios de Comunicación y violencia armada legal e ilegal, de neutralizar las dinámicas democratizantes que se plasmaron en gran parte de la Constitución Política emitida en 1991. La implantación de manera paralela en Colombia de dos cruciales iniciativas políticas a comienzos de los 90's : la apertura neoliberal y la nueva Constitución, ha significado una gran tensión entre ellas, que se ha definido en la mayoría de los casos a favor de los intereses de los grandes propietarios y especuladores.

El modelo neoliberal en su incapacidad para apoyar un desarrollo político democrático en Colombia y las ambiciosas metas sociales contenidas en la Constitución, se nutrió en cambio de la tradición autoritaria para implantar sus políticas, evidenciando que no constituye ninguna garantía para superar los grandes problemas de integración que padece el país, mientras por el contrario, se erigió en una versión ideológico-tecnocrática que validó la implantación de un capitalismo salvaje para amplias capas de la población, asumiendo durante los últimos años un tono crecientemente autoritario, que lo identifica con las arbitrariedades y barbarie que se han aplicado contra millones de ciudadanos y mantienen al conjunto de la población en una inestabilidad permanente, con una falta de propósitos nacionales que le permitan recuperar su pujanza como pueblo libre, creativo y dueño de su futuro.

A lo largo de la argumentación contenida en este trabajo se puede comprender por qué Colombia, a pesar de su larga crisis, no se resquebraja. La crisis mundial que se inició en 2008 le exigirá a las fuerzas políticas al frente del modelo neoliberal y autoritario, nuevas iniciativas de represión de las protestas que crecientemente se desarrollarán por los costos de la crisis, y las minará. La larga crisis social también encuentra reservas democráticas que tienden a superarla: la persistencia de gobiernos locales incluyentes en Bogotá y otras áreas del país, el cambio de liderazgo político que se ha venido presentando en Latinoamérica e incluso recientemente en los Estados Unidos, liderazgos que paulatinamente se orientan a la solución de las principales necesidades sociales, a la integración de las economías y sociedades, al respeto por la naturaleza y al reconocimiento de los derechos de las mayorías. Para el éxito de este proceso se presenta como un gran reto la capacidad de renovación que tenga la población Colombiana, tanto sus élites progresistas como las demás capas sociales, para superar las pesadas ataduras ideológicas autoritarias creadas generaciones atrás y estimuladas día a día por una intensa campaña mediática destinada a fortalecer un poder manipulador que no vacila en imponerse por la fuerza. La crisis del modelo especulativo y violento que han impuesto, sólo tiene salida en términos de la recuperación de la capacidad de trabajo del conjunto de la sociedad, de la redistribución y circulación activa de sus recursos y del fortalecimiento del Estado para re-ordenar el tránsito hacia una sociedad que se enriquezca invirtiendo en la superación de la pobreza y las exclusiones. Que apoye la cualificación de su población y estimule el desarrollo de sus industrias respetando su todavía rico medio ambiente. Un Estado que garantice los derechos de sus ciudadanos y trabaje con ellos. En pocas palabras: que se construya democracia.

## Zusammenfassung

### **Der Einfluss der neoliberalen Politik auf die kolumbianische Gesellschaft und die Verstärkung des Autoritarismus**

Methodologische Bemerkung: Diese Arbeit handelt von der Spannung, die während einer langen historischen Periode zwischen den autoritären und den demokratischen Tendenzen in Kolumbien besteht. Die Theorie der Autoritären Persönlichkeit der Frankfurter Schule wurde benutzt, um die dominanten individuellen und sozialen Eigenschaften, die verschiedene Institutionen und Personen prägen, herauszuarbeiten. In der Arbeit wurde bestätigt, dass diese Eigenschaften relativ unabhängig von der geschichtlichen Zeit bei unterschiedlichen Persönlichkeiten existieren. Die historische Methode wurde angewendet, um diese charakteristischen Merkmale bei wichtigen Persönlichkeiten und in der Gesellschaft nachzuweisen. Die demokratischen Eigenschaften sind in historischer Hinsicht spät hinzugekommen und standen mit den dominierenden autoritären in ständiger Spannung. Makroökonomische und Quantitative Methoden wurden eingesetzt, um den Einfluss der neoliberalen Politik, einschließlich ihrer Durchsetzung, während der letzten Jahrzehnte auf Wirtschaft und Gesellschaft zu analysieren.

---

#### **Der Einfluss der autoritären Persönlichkeit in der kolumbianischen Geschichte.**

Die Umwandlung, die die Ureinwohner verschiedener Nationalitäten des heutigen kolumbianischen Territoriums erleiden mussten, war dramatisch: Die Eroberung und Kolonialisierung durch Spanien führte ein komplett autoritäres Gesellschaftsmodell ein. Dessen Ziel war es, „ein Imperium jenseits des Meeres“ zu errichten. Dabei war die Entschlossenheit genau so groß wie die Grausamkeit der Mittel. Widersprüchlichkeit entstand durch den Wunsch der Eroberer, in kurzer Zeit viele Bodenschätze auszubeuten, und durch das langfristige politisch-religiöse Ziel der Christianisierung der Völker der Neuen Welt, um das Katholische Universum zu expandieren. Beides war nur möglich, durch extreme Gewalt. Dabei mussten die Hoffnungen, die Bedürfnisse und die Rechte der Ureinwohner vollkommen unberücksichtigt gelassen werden. Da die Indianer fast ausgerottet wurden und dadurch das Imperium fast ohne Arbeitskraft blieb, importierten die Kolonialisten Männern und Frauen aus Afrika als Sklaven. Deren Rechte wurden ebenso ignoriert, was die Versklavung einer ganzen „Rasse“ durch die Elite eines anderen Volkes bedeutete.

Es kann nicht überraschen, dass die Spanier, die die Kolonialherrschaft eingeführt und die folgenden Generationen von Neogranadinen erzogen haben, die typischen Eigenschaften der Autoritären Persönlichkeit aufwiesen, die von Theodor Adorno und der Frankfurter Schule vier Jahrhunderte später definiert wurden:

- Unterwerfung unter eine Autorität (den König, den Vizekönig, den Papst), bei gleichzeitiger bedingungslosen Unterjochung der lokalen Bewohner;

- Rassistische Muster und klare ethnische Differenzierung wurden eingeführt und als bestimmende Elemente der sozialen Struktur durchgesetzt;
- Ideologische Auffassungen der Minderwertigkeit der Mehrheit der Bevölkerung wurden systematisch zur Geltung gebracht;
- Die Monopolisierung des Bodens, der Justiz, des Einkommens, der Gewaltausübung, der Enteignung der Einheimischen durch die dominante Elite wurden als rechtmäßig erklärt;
- Die Minderwertigkeit aller Frauen wurde behauptet, sowie die uneingeschränkte Erlaubnis des weißen Mannes zu sexuellen Beziehungen mit den Frauen anderer Völker.

Das deutliche autoritäre Muster manifestierte sich in absoluten Ausdrücken wie die „Blut-Reinheit“ der neuen Elite, ihre Zugehörigkeit zu „Gottes Volk“ - im Gegensatz zu den „Völkern der Ungläubigen“, die ausgerottet werden konnten (als geistliche Erinnerung des Kampfes gegen muslimische Völker). Die überlebenden Frauen, Männer und Kinder der damaligen Globalisierung wurden nur folgendermaßen sozial anerkannt: „Du wirst zum Christen getauft und musst dich Gott und dem König unterwerfen“. Während der Kolonialisierungsprozess fortschritt, etablierte sich eine kleine, aber mächtige Minderheit, die alles besaß, auch das erlaubte Wissen und die Privilegien, was ihre uneingeschränkte Herrschaft über die kleine Mittelschicht der Weißen und Mestizenuntertanen, sowie über die große Mehrheit der Bauern und Arbeiter von dunkler Hautfarbe ermöglichte.

Der Unabhängigkeitskampf Anfang des 19. Jahrhunderts brachte die erste Veränderung innerhalb des Musters des politischen Autoritarismus. Das politische System entwickelte sich durch die Einsetzung der Republik, die dominanten Persönlichkeitsmerkmale der Mitglieder der Elite blieben jedoch rassistisch und ausgrenzend -individuell wie gesellschaftlich. Diese kleine Schicht, die „criollos“ (Amerikaner spanischem Blutes), hat den größten Teil der alten Privilegien für sich übernommen und außerdem die neuen Rechte zu ihrem Nutzen ausgelegt, besonders das Recht des Privateigentums durch die Enteignung der spanischen Krone. In der Republik wurden die vorigen Untertanen in eine neue Mittelschicht umgewandelt, so lange neue wirtschaftliche Aktivitäten ausgeübt wurden. Das „mestizaje der Rassen“ hat diesen Prozess gefördert und ein Demokratisierungstrend wurde in Gang gesetzt, wobei dieser von der autoritär eurozentrisch ausgerichteten Elite nicht ganz akzeptiert wurde. Sie haben die alte Vision durch den Unabhängigkeitskampf nicht ganz ersetzt, sondern widersprüchlich mit Teilen der Theorie der Aufklärung ergänzt. Die neue leitende Schicht hat von der politischen Unabhängigkeit profitiert, aber die Indianer im Gegensatz haben, was von ihren kollektiven Ländereien übrig geblieben war (die „Resguardos“), in der Nähe bewohnter Plätze verloren - alles im Namen des liberalen Rechtes des Individual- und Privateigentums. Die schwarzen Sklaven mussten ebenfalls bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts auf ihre Freiheit warten und haben keine Entschädigung durch Landverteilung bekommen. Die grobe Missachtung der Rechte der Bauern und Arbeiter blieb ein klarer Bestandteil des Bewusstseins und kollektiven Unbewussten der kolumbianischen Eliten. Das hat sich tief in die ganze Bevölkerung eingepägt.

Noch vier Jahrhunderte nach der Ankunft Christopher Kolumbus, hat 1892 ein anerkannter Präsidenten Kolumbiens, Miguel Antonio Caro, folgendes geschrieben: „Die Eroberung und Kolonialisierung dieser Länder gibt unserer Betrachtung nach, ein Schauspiel (un espectáculo) einer besiegten Rasse, die zum Teil verschwindet und zum Teil sich mit einer überlegenen und siegreichen Rasse mischt; ein Volk, das verfällt und ein anderes, das sich etabliert, von dem wir legitime Nachfolger sind ...“ Um eine Legitimität für sich zu beanspruchen, hatte die meist konservative republikanische Elite den ganzen Autoritarismus der Spanier wiederbelebt. Die damit verbundene grobe Willkür der Vergangenheit wurde ignoriert. Die Aussage von einem „Schauspiel einer besiegten Rasse die zum Teil verschwindet“ hat überhaupt nicht berücksichtigt, dass die Opfer in ein Existenzminimum getrieben und somit gewollt fast ausgerottet wurden. Ein Überlegenheitsgefühl, dessen Privilegien durch den Staat gewährleistet werden mussten und denen die Unterwürfigen nicht zu widersprechen wagen sollten, wurde zugleich beibehalten. Jahre später, Mitte des 20. Jahrhunderts, sagte ein anderer mächtiger Führer und kolumbianischer Präsident, Laureano Gómez: „Unsere Rasse kommt aus der Mischung zwischen Spaniern, Indianern und Schwarzen. Die beiden letzten Teile sind Stigma völliger Unterwertigkeit“. Und noch im 21. Jahrhundert hat ein anderer einflussreicher kolumbianischer Präsident, Alvaro Uribe Vélez, vor US-Amerikanischen Abgeordneten folgendes vorgeschlagen, um die Auswanderung der kolumbianischen Arbeiter zu kontrollieren: „Der Präsident sagte, dass er erwägen würde, Mikrochips in den Körpern der kolumbianischen Arbeiter zu implantieren, bevor sie in die USA gehen“ . . . genauso wie es Großgrundbesitzer mit ihren Tieren tun.

### **Die demokratischen Reformen und die Grenzen der autoritären Weltanschauung.**

In der nationalen Geschichte haben sich liberale Prinzipien mit autoritären gemischt. Eine klare Gerechtigkeit wurde nicht geschaffen. Die soziale Position der Personen und Gruppen in der Gesellschaft hat die Durchsetzung ihrer Rechte bestimmt. Die Verbreitung demokratischer Rechte wurde in der Republik vorwiegend durch zwei Mittel ermöglicht, beide in direkter Verbindung mit der Wirtschaftslage:

1. durch Eigentumsrechte, und
2. im 20. Jahrhundert durch Rechte als Arbeiter.

1936 fügte der liberale Präsident Alfonso López Pumarejo bei der Reform der konservativen Verfassung von 1886 neue bürgerliche Rechte hinzu, die durch das schnelle Wachstum der kapitalistischen Beziehungen und der neugeborenen Arbeiterklasse bewirkt wurden. Einige solcher Rechte wurden zu dieser Zeit auch in der zweiten Spanischen Republik und dem „New Deal“ in den USA gesetzlich - nach der Krise von 1929 - eingeführt. Der Staat gewann eine neue Rolle: in Konflikten zwischen entgegen gesetzten Parteien zu vermitteln. Neue Gesetze wurden veröffentlicht, wie die Einführung der Einkommenssteuer für Großhändler und Großbesitzer. Einnahmen, mit denen der Staat die Infrastruktur und soziale Einrichtungen bauen konnte. Das stellte eine wichtige und neue Errungenschaft für die politischen und sozialen Beziehungen dar. Trotz der Möglichkeiten des Staates, die gesellschaftlichen Verhältnisse demokratisch zu verändern, stellten die konservative Elite und die

Kirchenführer die Veränderungen schnell infrage. Damit entstand eine Auseinandersetzung, die nicht zu lösen war und die das Land in den Bürgerkrieg mitten des 20. Jahrhundert führte. Nach einem Jahrzehnt des Krieges, und um dessen Schrecken zu überwinden, unterschrieben die beiden großen politischen Parteien einen Friedensvertrag, als „Frente Nacional“ bekannt. Sie reformierten 1957 die Verfassung, und einige der Gesetze von 1936 wurden beigefügt, aber die entscheidende Agrarreform wurde eingestellt und mehrere herkömmliche autoritäre Strukturen wurden wieder verstärkt.

Eine neue reformatorische und demokratische Wandlung hat Kolumbien Jahrzehnte später mit der Verfassung von 1991 erlebt. Diese wurde durch verschiedene politische Strömungen erarbeitet und hat eine breite Palette von individuellen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Rechten eingeführt. Dies wurde ein wichtiges politisches Projekt, das breite Möglichkeiten für eine bessere Integration der kolumbianischen sozialen und gesellschaftlichen Vielfalt bot. Aber bald wurde ein anderes Projekt gegenübergestellt, welches durch die technokratische Wirtschaft begründet wurde: Mit dem Fall der Berliner Mauer und der Implosion des Realsozialismus am Anfang der Neunzigerjahre schien es, dass die neoliberale Politik des „Washingtoner Konsensus“ die einzige und geeignete Wirtschaftsdoktrin für die Welt und besonders für Lateinamerika war. Andere ökonomische reformatorische Modelle fehlten, die der Krise der lateinamerikanischen Industrialisierung etwas entgegenzusetzen hatten. Ein Teil der politischen und unternehmerischen Elite des Landes hat, ohne Befragung anderer Sektoren der Nation, das Schema des Neoliberalismus übernommen. Es wurde als Staatspolitik betrieben und hatte als eines ihrer Ziele die schnelle Beseitigung vieler staatlicher Institutionen. Doch diese waren ein wichtiger Bestandteil für eine bessere Integration der breiten urbanisierten kolumbianischen Gesellschaft. Das neoliberale Modell im Gegensatz konzentrierte sich auf die Förderung von großen lokalen und ausländischen Kapitalgesellschaften. Die Unterstützung von demokratischen und wettbewerbsfähigen Privatinvestoren und von städtischen Unternehmen wurde erschwert gemacht. Ein großer Teil der staatlichen Sozialeinrichtungen wurde als „unreformierbar“ erklärt und abgeschafft. Der Zug der Privatisierung, Deregulierung und Kapitalzentralisierung wurde in Gang gesetzt, und bis heute beibehalten.

### **Die autoritären Auffassungen blühen unter dem neoliberalen Modell.**

In der Arbeit wird analysiert, dass das neoliberale Modell keine Dynamik bewiesen hat, um massenhaft Arbeit für die Millionen Einwohner der Städte und auf dem Land zu schaffen und um die Sozialdienste zu gewährleisten. Der Mangel an Sozialreformen, an Demokratisierung des Eigentums und an der Verbesserung der Einkommensverteilung bedeutet, dass die ständige Krise, die massive Emigration und die gewalttätige Vertreibung der Bauern weiter existieren werden. Das ist möglicherweise das stärkste politische Merkmal dieses Modells: die Verneinung der Sozial- und Ökonomiereform. Dies führt bei Sozialkonflikten in Krisenzeiten dazu, dass die zumeist konservative Elite diese Konflikte als gültigen Grund ansieht, sie mit militärischen Mitteln „zu lösen“. So entsteht eine Sicht, welche die herkömmlichen bewussten und unbewussten autoritären Vorurteile verkörpert. Eine Bevölkerungsmehrheit kann dann in „gefährliche und

minderwertige Gruppen" eingestuft werden. Diese Mentalität wird durch moderne Militärauffassungen unterstützt, denen zufolge breite Schichten der kolumbianischen Gesellschaft als Verbrecher verstanden werden: „Die zivil aufständischen Einwohner werden als eine heterogene Masse definiert, die sich aus verschiedenen Gruppen zusammensetzt und die durch psychische Prozesse vereinigt wird ... Die zivil aufständischen Einwohner werden in Gewerkschaften, Studenten-, Auszubildenden-, ländlichen und politischen Bewegungen gefunden ...". Einwohner werden als „innerer Feind“ erklärt und massenhaft mit militärischen Mitteln bekämpft. Dieses Verständnis (das durch paramilitärische Führer von Lehrbüchern des kolumbianischen Militärs, und wiederum von der US-Armee übernommen wurde) ist der Grund für die Tragödie der Ermordungen, gewalttätigen Bauernvertreibungen, Kidnapping und bewaffneten Konflikten, die nicht aufhören und seit Ende der 1980er Jahren wieder anwachsen.

Während der letzten 25 Jahre haben zwei Generationen von Kolumbianern miterlebt, dass eine halbe Million Personen, meistens junge Männer, getötet worden sind. In dieser Arbeit wird diskutiert, dass diese Tragödie eine kategorische Verweigerung des Rechts auf Leben ist, die zu großen Teilen auf der Aufrechterhaltung der autoritären Tradition basiert. Obwohl solche Gewalt durch sehr verschiedene Arten von Personen ausgeübt wird, sollte man die einzigartige Rolle der autoritären Persönlichkeit beachten und besonders bei den Individuen, die die gesellschaftliche Stellung und Mittel haben, die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Ihre häufig gleichgültige Haltung gegenüber gewalttätigen Akten an normalen Bürgern, das Schweigen der Massenmedien und hochrangigen Beamten bei ungerechten Situationen, sowie der wiederholte Appell aus der ersten Position des Landes –während Uribe Velez's Präsidentschaft- „die Terroristen zu eliminieren“ und ähnliche Haltungen, können nur zu einer Wiederaktivierung der bewussten und unbewussten autoritären Muster und zum Wachstum der Gewalt führen. Wenn der Staatsführer solche Denkweisen und Handlungen befürwortet, was kann man von bewaffneten Personen erwarten? Diese Aufforderung lehnt sich immer noch an die Vorstellung, dass die Ausrottung „wilder Völker“ legitim wäre, die durch die autoritäre Erziehung vieler Generationen von KolumbianerInnen geprägt worden ist. Wenn der Wert des Lebens einer Person oder einer Gruppe stark von einem Bild abhängt, dass von der politischen Führung, ohne Rücksicht auf die Menschenrechte, propagiert wird, es ist nicht verwunderlich, dass andere Gruppen und Personen eigene Skalen des Hasses bilden, die das Recht auf Leben ignorieren. Sie haben mit der Skala des Führers gemeinsam, dass sie nicht das Recht auf Leben als das höchste anerkennen. Das Recht auf Leben wird in Kolumbien leicht verletzt, da die außergerichtliche „Todesstrafe“ weit verbreitet ist.

Die sich wiederholende politische Tragödie des Landes spiegelt sich wider in der Polarisierung des Konflikts: Die konservative Elite ergreift harte Maßnahmen, anstatt ungerechte Situationen zu beseitigen. Sie hat gelernt, den bewaffneten Widerstand der linken Guerrillas für sich zu nutzen. So lange die Guerrillas ihre politische Haltung immer mehr aufgeben und jeden Tag kriminelle Verbrechen ausüben, wird die ähnlich gewalttätige Elite diese Verbrechen nutzen, um ihre eigenen militärischen Aktivitäten zu vertuschen, welche auch für die Vertreibung von Millionen von Bauern, Indianern und Afrokolumbianern mitverantwortlich sind. All diese Kampagnen werden gegenüber der

eigenen angegriffenen Bevölkerung und gegenüber der nationalen und internationalen Öffentlichkeit als „Kampf gegen den Terrorismus“ legitimiert. Die Guerrilla zeigt sich also als ein extrem angemessener Feind der autoritären Elite. Die bekannten Verschwörungstheorien, die von totalitären Regimes während der ganzen Geschichte benutzt worden sind, finden in Kolumbien fruchtbaren Boden, besonders während Präsident Uribes Amtsperiode. Allerdings wird die autoritäre Politik selbstverständlich nicht nur militärisch betrieben, sondern mit einem technokratisch-ökonomischen Projekt vervollständigt, das den Finanzsektor als Säule benutzt und durch dessen Aktivitäten Einfluss auf viele Ebenen des nationalen Lebens ausgeübt wird.

## **Folgen der neoliberalen Strategie.**

### **1. Die Zentral-Bank organisiert den Finanzmarkt nach Prinzipien, die zu höher öffentlicher Verschuldung und zu Spekulation führen.**

Das neoliberale Design hat die Institutionalität des Landes verändert, und die Zentralisierung der Geld- und Finanzpolitik wurde als wichtige Säule betrachtet. Die Zentral-Bank hat diese Rolle übernommen und ein ökonomisches Model geschaffen, das nicht vom Realsektor (Industrie-, Agrar- oder andere Sektor) gestützt wurde, sondern dass die wichtigen makroökonomischen Entscheidungen nach den Regeln des Finanzsektors trifft. Dazu gehörten die Liberalisierung der Zinsraten, die Abschaffung der Kontrolle des Wechselkurses des Pesos und die Gewährleistung der freien Bewegung des Finanzkapitals. Der Anreiz für ein solches Schema wurde durch die Erhöhung der Zinsraten geschaffen, was die Abschaffung mehrerer Kontrollen des Finanzsystems erforderte. Die „Banco de la República“ steuerte das System mit massiven Geldeinnahmen durch Emission von „Títulos de Deuda Pública -TES“, deren Volumen schneller als jede andere Investition im Land wuchs. Die an die Käufer der TES bezahlten Zinsen -mit Geldern des Nationalbudgets- waren so hoch, dass z.B. das Finanzsystem nach der Finanzkrise ab 1999 ihre Verluste schnell bewältigen konnte. Nachdem das Ziel erreicht war, wuchs der absolute Wert der TES schnell weiter, welcher überproportional gegenüber dem Einkommen der Zentralregierung stieg: Die jährlichen Zinsen entsprechen mehr als 20% des Zentralstaatseinkommens und ihr Wert ist viel größer als die Investitionen in Erziehung und Gesundheit sind. Das Nationalbudget ist dadurch in einem spekulativen Finanzspiel gefangen worden, das hohe Zinsen für die Finanzinstitutionen bringt: Der Staat ist „Schuldensüchtig“ geworden, und die hohen Schuldenberge sind ein starrer und teurer Faktor, den die ganze Nation bezahlen muss.

Die Krise des Nationalen Hypotheken Systems -UPAC- Ende der 90er Jahre spiegelt sich als ein klares Beispiel dafür wider. Die Entscheidungen der Finanzhoheit (Zentral Bankrat und Finanzminister), die Rate „Corrección Monetaria“ vom Index des Wachstum des Lohnes zu lösen und lieber an die der kommerziellen Zinsrate zu binden, mit dem Ziel der Liberalisierung der Finanzmärkte, hatte als Ergebnis eine Kumulierung von Zinsen über Zinsen (verteuerter Corrección Monetaria + kommerziell Liberalisiertenzinsen), was die BenutzerInnen des Systems nicht tragen konnten, und dadurch haben wegen der unbezahlten Schulden viele Familien ihre Wohnungen verloren.

Das einst starke Hypothekensystem wurde erschöpft und musste abgeschafft werden. Die erhöhten Zinsraten wurden zugunsten des Finanzsystems ebenso von der Industrie, den Agrarproduzenten und den Landbewohnern bezahlt, mit den Folgen, dass diese Spekulation das Land in die schwerste Wirtschaftskrise führte, die es seit Berechnung von Wirtschaftsstatistiken gab.

Sowohl die lokale Krise von 1999 als auch die Weltfinanzkrise, die 2008 mit der Immobilienkrise begann, haben beide den gleichen Ursprung. Nämlich eine starke und fast unkontrollierte Liberalisierung der Finanzmärkte, die durch die befürwortenden Institutionen des Washingtoner Konsens und die meisten Regierung der Welt betrieben wurde. Ein solcher Rahmen ermöglichte den Finanzinstitutionen die Zinsen in die Höhe zu treiben und durch schnelle und massive Infiltrierung der meisten Aktivitäten, enorme Massen von Kapital zu konzentrieren. Mit der Explosion der spekulativen Blase gerieten sie in die Krise und zogen die Realwirtschaft mit sich. In Kolumbien haben die wenigen aber mächtigen lokalen und ausländischen Finanzkonzerne von der Kapitalkonzentration profitiert, sowohl vor der 1999er Krise als auch danach. Die Wirtschaftsstruktur wandelte sich von industriellen und Agrar- zu Dienstleistungsaktivitäten, die weniger Arbeitsplätze schufen und fast keine lokale Technologie entwickelten. Der „Informelle Sektor“, obwohl er sehr prekäre Konditionen bietet, wurde zum Schicksal für mehr als die Hälfte der städtischen Bevölkerung. Unterdessen haben die neuen liberalisierten Arbeitsmaßnahmen die unsicheren Arbeitsbeziehungen ausgeweitet wie die Teilzeit-Verträge und die noch prekäreren von der „Cooperativas de Trabajo Asociado“ angebotenen Arbeitsplätze.

## **2. Die Beschädigung des Erziehungs- und des öffentlichen Gesundheitssystems. Die Stagnation des Rentensystems.**

Das Werk des neoliberalen Modells während der zwei letzten Jahrzehnten hat sich in einem der wichtigen Ziele als mangelhaft erwiesen: der Staat hat versucht, die staatlichen Erziehungs-, Gesundheits- und Rentendienste durch private Institutionen zu ersetzen. Über das Erziehungssystem wird in dieser Arbeit erklärt, dass Kolumbien das einzige Land der Region ist, in dem die Grundschule Anfang des 21. Jahrhunderts immer noch nicht kostenfrei ist. Außerdem zeigt das Land die niedrigste Versorgungsrate. Der Mangel wird in der sekundären und der dritten Stufe gravierender, während die Versorgung durch Privateinrichtungen wächst. Die durchschnittlich besuchten Schuljahre der Kolumbianer sind 7,5 Jahre, was weit hinter anderen Länder liegt, wie denen in Ost-Asien, welche noch vor einigen Jahrzehnten viel größere Mängel in ihren Erziehungssystemen hatten. Es ist zu erkennen, dass im dritten Bildungsniveau, wo sich mehr Aktivität zeigt, die relativ kleinen Gruppen von Studenten, die aus Familien besseren Einkommens stammen, diejenigen sind, die vom Wachstum profitieren. Das bedeutet, dass der Prozess von Inklusion einiger Minderheiten verstärkt wird, während der Ausschluss der Mehrheit weiter betrieben wird.

Es wird in der Arbeit dargelegt, dass ein wichtiger Grund für die mangelhafte Versorgung im Erziehungssystem darin besteht, dass die Politik der schnellen Privatisierung ihr Ziel verfehlt hat, und zwar weil die Mehrheit der Einwohner des

Landes niedrige Einkommen haben und 2/3 als arm oder schwer bedürftig eingeordnet sind. Diese große Masse kann nur mit Schwierigkeiten Essen und das Minimum zum Leben besorgen, woher soll sie also Einkommen finden, um sich private Erziehung zu leisten? Ein privates Modell braucht - um sich dynamisch zu entwickeln - „Kundschaft“ mit genug Geld, die den Markt aktiviert. Ein solches Modell könnte für 20% der Kolumbianer, die relativ teure Gebühren bezahlen können, gut funktionieren. Es versagt aber, wenn Leute von niedrigen Einkommen die Zielgruppe sind. Viele Familien finden die Erziehungskosten unbezahlbar, und dies entwickelt sich zur breiten sozialen Ausgrenzung. Kennzahlen wie eine 80%ige Versorgungsrate der Primärstufe oder 60% der Sekundärstufe sind für den Anfang des 21. Jahrhunderts, in einer Zeit, in der die kulturelle-, technische- und wissenschaftliche Bildung in der Welt anspruchsvoller geworden ist, sehr mangelhaft.

Das Phänomen der Korruption beim Staatsbudget des Erziehungssystems ist besorgniserregend, jedoch ist die Lage beim Gesundheitssystem schlimmer. Besonders beim staatlich subventionierten System. Dieses versorgt -offiziell- mehr als die Hälfte der Einwohner Kolumbiens. Ein großer Teil der Staatsgelder für dieses System wird durch einen „politischen Klientel“ regelmäßig abgefangen, während viele große und kleine Krankenhäuser wegen Mangel an Ressourcen geschlossen wurden oder ihre Dienste radikal reduzierten. Solche korrupten Gruppen, die bei Wahlen die Regierungsparteien unterstützen, handeln mit einem manipulierten Informationssystem, das mit Nutzern rechnet, die nicht existieren, oder die nur um die Subventionen zu bekommen in Betracht gezogen werden, oder für die lediglich ein unzureichender Gesundheitsdienst zur Verfügung steht, obwohl dieser vom Staat bezahlt wird. Die Kontrollen durch die „Superintendencia de Salud“ sind niedrig und es hat sich zur Aufgabe der Richter entwickelt, durch Zwangsmaßnahmen (Acciones de Tutela) zu versuchen, dass die Rechte der Nutzer geschützt werden.

Die zentrale neoliberale Strategie, durch die der Staat ein starker Unterstützer des Privatsektors geworden ist, hat sich als fehlerhaft erwiesen, denn nur in den Sektoren, in denen Bürger besseren Einkommens vertreten sind haben solche Dienste gut funktioniert - dabei hatten diese Sektoren früher sowieso funktioniert. Die Verkürzung der direkten Subventionen hat viele Institutionen in die Pleite getrieben, besonders große und bekannte staatliche Krankenhäuser. Zusätzlich sind die entstandenen Angebotslücken nicht durch die Privatsektoren gefüllt worden. Diese Lücken wurden nur beseitigt, wo attraktive „Märkte“ existierten, z.B. in Teilen der großen Städte, wo bessere Verdienner leben. In Gebieten mit ärmeren Stadtbewohnern und auf dem Land wurden die Dienste kaum geleistet. Mit anderen Worten, die Kommerzialisierung der öffentlichen Dienste hat diese nicht verbessert, doch in Sektoren mit Personen niedrigen Einkommens hat das neue System ermöglicht, dass Teile des Staatsbudgets durch korrupte politische Unternehmer abgefangen werden können. Die 1991er Verfassung hatte verlangt, dass die Staatsbudgets „vorzüglich in Sozialinvestitionen“ ausgegeben werden. Im Gegensatz überzeugte der Präsident der Republik 2001 das Parlament, die Verfassung zu verändern, um einen erheblichen Teil der Erziehungs-, Gesundheits-, Wasser-, und anderen Sozialinvestitionen zu kürzen. Die Beschränkung der Staatsausgaben, die mit dem Internationalen Währungsfonds nach der 1999er Krise

besprochen wurde, erfolgte nicht dadurch, dass man die hohen Zinsen der Schulden reduzierte, sondern durch „rationalisierte“ (stark verminderte) soziale Investitionen in den Sektoren, in denen diese am meisten benötigt wurden.

Zu den meist gelobten diese neoliberalen Maßnahmen gehört die Einführung des Privaten Rentensystems, dessen Fonds fast so schnell wie die der TES gewachsen sind, weil dies durch die Bezahlung von (hohen) Zinsen über Zinsen während mehrerer Jahre bewirkt wurde. Jedoch kann es festgestellt werden, dass der Saldo des Fonds zwar wächst, das Verhältnis der damit versorgten Einwohner aber unverändert bleibt, wie auch das Wachstum von Arbeitsplätzen stagniert. Das Private Rentensystem kann nur ca. 1/6 der kolumbianischen BürgerInnen schützen. Die Analyse zeigt, dass die Mehrheit der Personen, die heute zum Fonds beitragen, als Rente keinen ausführlichen Lebensunterhalt erhalten werden, weil sie kaum Arbeitsstabilität und zudem ein schwaches Einkommen haben. Die Rente wird durch den Staat subventioniert werden müssen. Das bedeutet, dass das Privatsystem, welches den alten „Instituto de Seguros Sociales“ ersetzte und dessen Pleite bedeutete, seine Leistungen nicht übertreffen konnte und in die selben Probleme geraten wird: Es wird vom Staatsbudget abhängig werden, um die Renten der Mehrheit der Beitragszahler zu tragen. Die KolumbianerInnen können sicher sein, dass mit dem heutigen System nur wenige im Alter eine ausreichende Rente bekommen werden.

Die o.g. Ergebnisse waren möglicherweise nicht die, die der Washingtoner Konsens sich vorgestellt hatte. Aber es sind die, die in der kolumbianischen Wirklichkeit wahr geworden sind. Das vorrangige Ziel lautete ja, die neoliberalen Maßnahmen zu etablieren. Der einzige Weg dahin war, eine Allianz zwischen den technokratischen und autoritären Eliten zu schaffen, die die Einführung des Modells vermitteln und legalen und illegalen Gewaltdruck ausüben. Durch das stark kritisierte Industrialisierungsmodell, das von den Vereinten Nationen ab den 1950er Jahren gefördert wurde, wurde eine Allianz zwischen lokalen und ausländischen Gruppen von Industriellen, Agrarkapitalisten und Bauunternehmern besiegelt. Diese neue neoliberale Allianz hat die Zusammenarbeit zwischen lokalen und ausländischen Finanzkapitalisten und Großgrundbesitzern und deren komplexe Verstrickungen mit der Mafia herbeigeführt. Der Unterschied zwischen den zwei Modellen in Bezug auf Arbeitsbeschaffung, technologische Entwicklung und soziale Stabilität ist ganz klar. Was die scharfe Neoliberalenkritik an der aktiven Rolle des Staats bezweckte und erreicht hat war nicht, dass dieser mit der Wirtschaftsintervention aufhörte, sondern dass er seiner vorigen Strategie der Förderung der Realwirtschaft veränderte, um die spekulative Ökonomie voran zu treiben.

Die neoliberale Doktrin trug die ideologischen Argumente sowie die technokratischen Werkzeuge bei, um die Mehrheit der Kolumbianer in einem ungünstiger Lage im Globalisierungsprozess zu positionieren. Das Ziel wäre allerdings nicht zu erreichen gewesen, wenn die Eliten die alte autoritäre Tradition nicht hätten nutzen können, um die neue Politik praktisch ohne Befragung der Nation einzusetzen und später, um die schlechten Ergebnisse und die schlimmen Menschenrechtsverletzungen zu vertuschen. Unter Aktivierung der autoritären Tradition haben die konservativen Eliten eine

Kombination einer technokratischen Reform, der Manipulierung der Massenmedien sowie legale und illegale gewalttätige Aktionen betrieben, um die Durchsetzung der demokratischen Maßnahmen der 1991er Verfassung zu verhindern. Die gleichzeitige Einführung zweier wichtiger politischen Initiativen Anfang der 90er Jahre: die neoliberale „Apertura Económica“ und die Neue Verfassung, hat eine starke Spannung zwischen den beiden ergeben. Dabei wurde die Spannung vorwiegend zu Gunsten der Interessen der großen Spekulanten, Kapital- und Großgrundbesitzer gelenkt.

Die neoliberale Ideologie hat seine demokratische Reformunfähigkeit bewiesen und nicht die ehrgeizigen sozialen Verfassungsziele umgesetzt. Sie hat die autoritären Traditionen genutzt, um ihre Politik realisieren zu können. Das bedeutet, dass die Einwohner des Landes von einer solche Doktrin wenig erwarten können, um die schwierige Aufgabe der Integration der Nation zu erreichen. Der Neoliberalismus hat sich als eine ideologisch-technokratische Version eines wilden Kapitalismus etabliert, der durch seinen in den letzten Jahren wachsenden autoritären Ton versucht, Millionen von Bürgern ein unsicheren Leben zu unterwerfen und die Entwicklung einer demokratischen Identität vorzubeugen. Ein nationaler Wille und gemeinsame Ziele können sich nicht mit solchen Ideen entwickeln.

Durch die Argumentationen in dieser Arbeit wird verständlich, warum Kolumbien trotz seiner langen Krise nicht auseinander fällt. Die 2008 ausgebrochene Weltfinanzkrise wird die politischen Kräfte, die das autoritäre und neoliberale Modell vorantreiben, aufgrund der sozialen und ökonomischen Kosten in eine schwierige Lage bringen. Diese Kräfte werden neue Strategien brauchen, um Protest gegen die Unterdrückung zu verhindern, und sie werden dadurch geschwächt werden. Trotz der langen Krise existieren demokratische Reserven: die Ausdauer von lokalen integrativen Regierungen in Bogotá und anderen Gebieten des Landes, der politische Wechsel zu sozialen Lösungen in mehreren lateinamerikanischen Ländern sowie die erst kürzlich stattgefundenene Neuwahl der US-Amerikanischen Führung. Diese alle sind neue Richtungen, die mit großer Wahrscheinlichkeit dafür arbeiten werden, integrative, ökonomische und ökologische Strategien für den gesamten Kontinent und jedes der Länder zu schaffen, die die Rechte der Mehrheit anerkennen. Der Erfolg eines solchen Prozesses bedeutet in Kolumbien eine große Herausforderung für seine Bevölkerung, seine fortschrittlichen Eliten und alle sozialen Schichten, um die alten autoritären ideologischen Bindungen zu überwinden, die durch die ständige Manipulation während der jüngsten Zeit ein hohes Gewicht erlangt haben. Ein solches Modell zu ersetzen ist nur möglich, indem die Gesellschaft einen Weg schafft, um ihre eigene kreative Arbeitskapazität weiter zu vergrößern. Das muss durch die Anerkennung des Potenzials ihrer Einwohner, die gerechtere Verteilung und Mobilisierung der Ressourcen und durch eine demokratische und aktive Rolle des Staats erfolgen - durch verstärkte Investition in soziale Ziele, zur Bewältigung der ethnischen Ausgrenzung und zur Bewahrung der reichen Naturschätze. Also wird ein Staat gebraucht, der mit der Bevölkerung aktiv zusammen arbeitet und deren Rechte gewährleisten kann. Nötig ist eine Gesellschaft, die eine Demokratie aufbaut.

## INTRODUCCION

La comprensión del discurrir de la sociedad colombiana a principios del siglo XXI es compleja, dada la alta inestabilidad del clima social y político que la caracterizan, pero una de sus manifestaciones es impactante: durante los últimos 20 años se han producido 500.000 homicidios, más de 3 millones de campesinos han sido violentamente desalojados de sus predios y un número similar de ciudadanas-os han abandonado el país. La magnitud de esta tragedia es sólo propia de naciones en guerra, de un conflicto que se extiende sin solución duradera y cuya causalidad ha generado intensas discusiones dentro y fuera del país. La mayor parte de este período ha coincidido también con la aplicación de un nuevo paradigma ideológico y económico en el país: la doctrina neoliberal, la cual evidentemente no ha podido demostrar que puede contribuir a lograr un equilibrio. Más bien contribuye a perpetuar la inestabilidad.

Si bien los altos índices de violencia nunca en los últimos 500 años han sido ajenos a la cotidianidad del país, se observa que durante el siglo XX se alcanzaron vértices de gran conflictividad bélica a mediados del mismo, en el período conocido como „la Violencia“, que marcó por cerca de una década el cruento enfrentamiento entre compatriotas de los partidos Conservador y Liberal, y otros 50 años atrás, aquel gran conflicto entre los miembros de las mismas tendencias políticas que se produjo al cruce de las centurias XIX y XX, registrado como la „Guerra de los 1.000 días“. El contexto histórico de repetitivos períodos de alta violencia evidencia que la organización social colombiana, a la par con importantes avances en diferentes frentes, continúa arrastrando pesados lastres que la empujan a vivir en una conflictiva situación, donde la violencia parece ser uno de los componentes de su cotidianidad. Se considera que dicho lastre tiene uno de sus orígenes más claros en la determinante presencia de estructuras autoritarias fuertemente arraigadas en eslabones claves de su estructura social: en la personalidad de importantes dirigentes, en los marcos normativos, las instituciones y las costumbres sociales que sus élites patriarcales han practicado durante varios siglos y practican actualmente, conduciendo a la exclusión de amplias capas de la población y la creación de patrones de sumisión entre ellas.

El objetivo central de la presente investigación consiste en analizar los fundamentos y evolución de ese autoritarismo que se manifiesta en la exclusión e inestabilidad social que acompañan al país, autoritarismo que se acrecienta al cruce del siglo XXI, propiciando la generación de grandes oleadas de violencia. Para cumplir este cometido, se ha dividido el trabajo en dos partes: la primera, indaga sobre el origen y desarrollo histórico de los principios autoritarios que caracterizaron el orden social instaurado por la Corona Española, que le dieron una identidad fundamentada en el origen racial, la religión, lengua y valores coloniales, así como la legitimación ideológica y normativa de un sistema de gobierno que expropió -en el más amplio sentido del término- a los habitantes locales y se impuso por la fuerza. Estos principios fueron asimilados por los más caracterizados líderes de las élites de diferentes épocas y reproducidos durante las

transformaciones acontecidas en los períodos colonial, republicano y en la modernidad, garantizando la continuidad de la exclusión de la mayoría de la población hasta el presente, apoyándose en ciertas coyunturas en el uso intenso de la violencia militar. La segunda parte de la investigación se concentra en el período reciente, especialmente en el análisis del por qué de la incapacidad de los nuevos paradigmas (modelo neoliberal y reforma constitucional de 1991) para integrar al país. La doctrina neoliberal fue presentada por sus propulsores como la opción de política económica, social y también de relaciones políticas, que integraría al país al mundo globalizado, y a la sociedad internamente, gracias a la positiva dinámica a generar por las fuerzas del mercado. Por ello se procede a la búsqueda de los principales fundamentos e instrumentos que hacen que los impactos económicos y sociales del nuevo modelo económico se demuestre impotente para lograr una dinámica integradora y, por el contrario, choque con frecuencia contra el marco normativo constitucional, estimulando en lugar de neutralizar, las tradiciones autoritarias.

### **Marco teórico. Las tendencias autoritarias.**

El más completo análisis del fenómeno Autoritario ha sido desarrollado por la 'Escuela Crítica de Frankfurt' a raíz de la experiencia Nazi que condujo a la segunda guerra mundial. Diferentes teóricos de esta Escuela -especialmente en este trabajo se acudirá a Theodor Adorno-, encontraron que los sistemas políticos autoritarios y totalitarios fundan su poder e influencia -particularmente en períodos de crisis-, en la manipulación de los temores que padece la población y en la utilización intensa de factores psicológicos estimulados por el ejercicio del terror, los cuales posibilitan incidir con propósitos políticos en los sentimientos de dominación y subordinación presentes en todo ser humano. Al capitalizar las angustias de las personas para apoyar incondicionalmente al liderazgo autoritario, éste exige la subordinación de la población para 'eliminar' -supuestamente- los factores por él declarados de ser "los perturbadores" del bienestar social, mientras con sus actos de fuerza robustece el régimen anti-democrático.

La legitimación del liderazgo autoritario no se limita a la presión armada y se apoya en varias fuentes ideológicas, bien sean los prejuicios raciales, étnicos, religiosos o políticos, pero siempre es conducido a lograr la subordinación de las mayorías a las élites en el poder, impidiendo sistemáticamente el florecimiento de tendencias que exalten la auto-determinación de los individuos y grupos sociales, que conduzcan al reconocimiento y práctica de los derechos democráticos. Se presentan las características individuales de la 'Personalidad Autoritaria' y se establecen sus manifestaciones en el plano de los sistemas políticos, por medio de aportes de la teoría política que estudia desde los regímenes totalitarios hasta variaciones 'blandas' del autoritarismo, como las 'democracias delegativas', que permiten comprender las modificaciones que dichos sistemas han presentado a través de diferentes períodos históricos. Una constante metodológica conduce el análisis: la identificación de determinantes expresiones autoritarias en las diferentes épocas, analizadas en contraposición con las tendencias democratizantes, contradicción que también puede expresarse para el caso colombiano en la dicotomía: 'formación autoritaria de estado' Vs. 'formación social de estado'.

Para encontrar dichas expresiones el trabajo se apoya en el Método Histórico, que plantea la validez del análisis de los acontecimientos y prácticas ocurridas y documentadas en diferentes épocas de una sociedad, para establecer con ayuda de las normas, costumbres y discursos profesados por importantes líderes políticos, militares y sociales, las implicaciones fundamentales para que se dé una determinada estructuración de las relaciones sociales en el marco de un espacio, como el territorio colombiano. De este análisis a través del tiempo, se toman las principales características que condujeron a la validación ideológica de un discurso que fundamentó la exclusión de las grandes mayorías de la población y tuvo su concreción en la monopolización del saber, las armas y las propiedades en manos de los pequeños grupos de las élites hispanas y sus herederos criollos durante la República. A través de los discursos se realiza un seguimiento a valores como la 'limpieza de sangre', los 'pueblos de Dios', el 'populacho ignorante', y sus denominaciones más modernas como 'los ateos comunistas' o 'los terroristas', categorías vagas donde el discurso de las élites más conservadoras -locales y foráneas- fundamentan la exclusión y ubican a la gran mayoría de los integrantes de la nacionalidad.

El fenómeno autoritario presenta una característica crucial de gran ayuda para su empleo metodológico en esta investigación: se puede encontrar presente tanto en la estructura de la personalidad individual como en las instituciones políticas y sociales en muy diferentes sistemas económicos y políticos a través del tiempo. Aún teniendo encuenta las marcadas diferencias entre épocas y sistemas de organización social, las tendencias autoritarias con frecuencia permanecen y a pesar de las transformaciones que sufren, presentan un común denominador: tienden a inhibir los sentimientos y las prácticas de reconocimiento plural de la individualidad (o individualidades). A nivel social actúan como restrictores y/o moderadores de los derechos de las mayorías, en favor de minorías. Y a través de la familia, la educación, la religión y las costumbres, de manera consciente e inconsciente, se transmiten de generación en generación. El Autoritarismo tiende a negar la existencia del 'otro' o la 'otra', y por tanto de sus aspiraciones, necesidades y derechos. Por ello recurrir a su exasperación sistemática puede convertirse en un instrumento y en un fin, para las élites o étnias que se proponen la conquista o el mantenimiento del poder sobre grupos o sociedades más amplios.

La tendencia contraria, es decir, el reconocimiento del 'otro / la otra' implica tanto actitudes individuales como paradigmas normativos que fundamenten el ejercicio amplio de libertades y derechos comúnmente aceptados, o sea marcos democráticos. A partir de la independencia nacional del poder colonial a principios del siglo XIX, junto a la consagración de derechos autoritarios de la tradición colonial y al sistemático desconocimiento de las tradiciones redistributivas de los pueblos amerindios, la joven República -acogiendo algunas tendencias de la Ilustración europea- inició el reconocimiento de varios de esos principios en los textos Constitucionales. Éstos tímidamente incluyeron la constatación de normas de ejercicio y beneficio común, que poco a poco y con base en las necesidades y presiones sociales, se han ampliado y acompañado de instituciones que buscan garantizar los marcos normativos, proceso que se puede denominar de 'construcción social de Estado' y que se confronta con la dinámica

que ha sido dominante durante la mayor parte de la historia del país: la 'construcción autoritaria de Estado', que se apoya básicamente en el poder armado y judicial-represivo. Para encontrar la influencia de dichos marcos en la evolución de las tensiones autoritarias / democráticas, se realiza un análisis normativo sobre las principales variaciones presentadas en los marcos constitucionales, especialmente las emanadas de la República Conservadora (1886), las reformas de 1936 y 1957, así como las transformaciones contempladas en la Constitución expedida en 1991. Se colocan en discusión los principios que rigen la 'democracia poliárquica' o plural -según categorización del politólogo Robert Dahl- y se confrontan los marcos normativos con la experiencia histórica nacional.

Esta confrontación posibilita diferenciar los grados de inclusión / exclusión social generados en diferentes etapas, entendidos como el grado de reconocimiento social y legal otorgado a los derechos, tradiciones y necesidades de los diferentes grupos de la población. Los procesos de la Conquista y Colonización españolas introdujeron un alto nivel de diferenciación en las sociedades americanas y se innovó con un elemento que tendría un efecto muy estable y era fácilmente reconocible: la diferenciación étnica. La nueva jerarquía fue claramente excluyente de la población aborígen, en tanto se les conculcó el derecho a la posesión de la tierra, lengua, religión y cultura, usualmente utilizando grandes dosis de violencia armada e ideológico-religiosa. La inclusión social de parte de la capa superior de las sociedades indígenas -el cacicazgo-, se permitió en condición de subordinación sólo en tanto pudo utilizarse como canal para cobrar impuestos al conjunto de la población y facilitar su dominio por la nueva capa dirigente. El grado de exclusión de la población africana importada como esclava fue definido a través de la negación de su carácter de seres humanos libres. Este grupo que creció paulatinamente y con los siglos se volvió un componente raizal de la nacionalidad, sólo pudo muy lentamente ganar derechos positivos y obtener a través de sus grandes riquezas culturales y aporte a los ejércitos independentistas un mayor grado de reconocimiento e inclusión social. En el curso del trabajo se evaluarán características del difícil proceso de integración al que debieron someterse los grupos mestizos y mulatos, para lograr mayores niveles de reconocimiento e inclusión social. La declaración formal de Colombia como una nación multi-étnica sólo se produjo en 1991 y su concreción práctica avanza lentamente. Sin embargo, en toda América -del Sur al Norte- se vive desde fines del siglo XX un activo proceso de reconocimiento constitucional y práctico de los derechos de las étnias no-blancas, que propicia procesos reales de integración social.

Para la comprensión de la manera como se han articulado las expresiones más rudas del período de violencia de las últimas décadas, se acude al análisis discursivo de las reveladoras declaraciones de líderes de grupos paramilitares, de altos funcionarios gubernamentales y militares, a través de las cuales se realiza una descripción detallada de las características, valores, vínculos y políticas que les permitieron realizar una campaña de violencia atroz en los más amplios escenarios del país, pero especialmente en las zonas donde las tradiciones autoritarias han tenido mayor peso: las áreas rurales. Los vínculos institucionales que confiesan y los fundamentos doctrinales en que se apoyan, permiten realizar una elocuente radiografía del sustrato de violencia concebido por las

élites conservadoras del país. También se auscultan diversas manifestaciones de las graves violaciones a los derechos humanos de las organizaciones armadas de izquierda, encontrándose que los comportamientos de estos sectores -incubados como rechazo a las injusticias desde el poder tradicional-, sufren un proceso de deterioro que se nutre igualmente de un profundo autoritarismo, fundamentado a su vez doctrinariamente en las teorías de la izquierda totalitaria, atacando un autoritarismo con otro tipo de autoritarismo. En el curso del trabajo se expondrá cómo la polarización de estas fuerzas radicales de derecha e izquierda se conjuga en la época más reciente para asestar fuertes retrocesos a los marcos democráticos que se han logrado incorporar a la legislación y las costumbres del país.

El carácter que ha asumido el régimen político colombiano en el período más reciente se analiza a través de las actuaciones legales, políticas y declaraciones del presidente Alvaro Uribe Vélez, por ser un influyente personaje que ha logrado aglutinar una cantidad de sectores tecnocráticos y autoritarios que combinan las iniciativas institucionales neoliberales con antiguas tradiciones elitistas, pero que debe gobernar dentro del marco constitucional de 1991 que contiene una gran cantidad de garantías democráticas. Se configura así un régimen de gobierno que restablece un fuerte liderazgo presidencialista, propiciando hábilmente un ambiente de gran polarización que impregna las pasiones y costumbres políticas del país en dirección a la intensificación del autoritarismo y a la desestructuración de las reformas democráticas. Para encontrar las líneas determinantes de su acción política se recurre al análisis de varias de sus iniciativas gubernamentales, de su particular estilo de liderazgo, su tendencia a desplegar un gran manejo mediático que justifica el uso de la violencia al precio de la desinstitucionalización del joven 'estado constitucional de derecho', prolongando el conflicto y sosteniendo el más grave fenómeno de violencia existente a principios del siglo XXI en los países del hemisferio occidental.

La consideración intelectual del fenómeno autoritario ha encontrado tal vez su mejor expresión en Colombia en el campo de la Literatura, destacándose obras como 'El Otoño del Patriarca' de Gabriel García Márquez -a través de la cual se caracterizan también otros dictadores latinoamericanos-, recogiendo sus símbolos y recreando las relaciones sociales en que se apoya. En términos de teoría política, el ex-canciller colombiano y primer presidente del Comité permanente por la defensa de los Derechos Humanos, Alfredo Vásquez Carrizosa, produjo en 1979 un seminal trabajo: 'El poder presidencial en Colombia', donde analiza la trayectoria de la institución Presidencial, sus fundamentos legales y recursos autoritarios para concentrar el poder en diferentes épocas de la República. El trabajo publicado el 2006 por el politólogo Pedro Medellín Torres: 'El presidente sitiado', se apoya en los desarrollos de Vásquez y en el análisis de Juan José Linz sobre 'el Presidencialismo' en América Latina, para actualizar el debate. Pedro Medellín realiza un recorrido histórico desde los inicios de la República y muestra la evolución de la institución Presidencial, enfatizando los grados de institucionalización / desinstitucionalización en diferentes períodos de la vida política colombiana, llegando con su análisis hasta la primera presidencia de Alvaro Uribe Vélez. El autor resalta el papel jugado por la crisis de los partidos políticos al finalizar el período del 'Frente Nacional' y la manera como el liderazgo presidencial ha incidido para desestimular la

función de los partidos como bases del juego político democrático, fenómeno que denomina las 'Presidencias Personalistas'. Le asigna un rol fundamental en la crisis actual de los partidos a 'aspectos culturales' tales como el clientelismo y la corrupción, los cuales el poder presidencial habría estimulado para entregar a los políticos corruptos los recursos del Estado, a cambio de hacer retroceder la desconcentración del poder presidencial definida por la Constitución de 1991. Sin embargo, no se detiene el autor a indagar los orígenes de dicha 'propensión cultural' a la corrupción, sino que aparece como una característica dada de la personalidad histórica colombiana.

En la presente investigación se ha considerado que dichos 'aspectos culturales' efectivamente tienen un gran peso en la crisis general del país, que afectan a las élites y al conjunto de la población, y que su génesis y posible reparación deben buscarse en el tipo de sociedad instaurada desde la refundación oficial de nuestra identidad como una 'cultura cristiana y occidental', porque se realizó un abrupto corte y se configuró una idea de sociedad radicalmente diferente, fundada en una fuerte sumisión ideológica que generó traumas que siempre se negaron y por tanto han prevalecido hasta el presente. Los investigadores sociales que buscan los fundamentos de la nacionalidad colombiana en la creación de la República a principios del siglo XIX, bajo los principios de la Ilustración y el liberalismo clásico, pueden desconocer el gran acumulado contradictorio sobre el que se articularon las nuevas instituciones republicanas. La claramente estratificada sociedad fundada por la conquista hispana fue cristianizada a la fuerza y sobre la muerte de las lenguas locales se impuso la Castellana. Dentro de una jerarquía nítidamente definida donde predominaron los estereotipos racistas contra las personas no-blancas, se mezclaron las étnias. Se validó e institucionalizó la violencia como potestad de las élites, legalizándose la defensa de 'la propiedad y el orden' a costa de la opresión a las mayorías de los habitantes del territorio. Para encontrar las fuentes de la 'propensión cultural' a que se refiere P. Medellín -no sólo hacia la corrupción sino también a la legitimación elitista de la violencia-, se analizan los discursos y actos de regencia de los sectores que se consolidaron en el poder, los cuales se auto-validaron fundamentando y difundiendo una ideología profundamente falaz y discriminatoria de la población trabajadora. Así se estructuró un marco ideológico y legal que fue transformado en los diferentes períodos históricos, pero que debió ser constantemente reforzado desde el Estado a través de intervenciones con el uso de la fuerza y el engaño.

Las luchas anti-autoritarias ejercidas por las víctimas de la violencia, desde los pueblos aborígenes, la población esclava y sus descendientes, hasta parte de las élites lesionadas, han ido logrando un acervo de normas que lenta y difícilmente se han introducido en los cuerpos legales, hasta lograr adquirir facetas democráticas con el correr del tiempo. La construcción ideológica autoritaria auto-validada por las élites sobre la existencia 'inmemorial' de una 'capa superior' y con privilegios evidentes, se constituirá en el fundamento -consciente e inconsciente- que les permitirá sentirse con el 'derecho a burlar' el marco legal ampliado con derechos democráticos. Las manifestaciones de corrupción y costumbres clientelistas serán las que se considerarán como 'tendencia cultural' anti-democrática colombiana por Pedro Medellín, Luis Jorge Garay y otros autores, dándosele menor -o ninguna- importancia a la legitimación

ideológica del uso intenso de la violencia por las jerarquías, costumbre también 'cultural', de acuerdo con la interpretación que se realiza en el presente trabajo.

En el imaginario de parte importante de los políticos, militares o grandes propietarios colombianos, así como de no pocos académicos, directores de Diarios y personas del común con formación autoritaria, se asume como un hecho, algo así como un 'derecho natural', la prerrogativa de las capas sociales altas para ejercer la violencia para defender el statu-quo, bien sea directamente o a través de las armas y la represión estatales. Los politólogos Eduardo Pizarro y Ana María Bejarano en publicación del 2002, en un período donde numerosas voces encabezadas por el candidato presidencial Alvaro Uribe planteaban la 'solución' militar del conflicto interno, propusieron como un principio esencial la necesidad de „recuperar el monopolio de la violencia para el Estado democrático”, asumiendo como un hecho que en el país se cumplía el principio liberal que consagra la "igualdad de todos ante la ley".<sup>1</sup> Dicho concepto de igualdad se entiende como 'dado', actuante, como existente en la vida diaria de todas las personas en Colombia, restándole toda importancia a que un 'orden democrático' se desvanece como tal cuando los derechos de amplias capas de la sociedad no están siquiera 'al mínimo' que aluden los autores mencionados. La definición de una 'ciudadanía de segunda clase' que discute Guillermo O'Donnell en sus trabajos<sup>2</sup>, sostiene precisamente que en muchas 'democracias' los derechos y la existencia por debajo de dicho 'mínimo' son una constante para amplias capas excluidas por tradición.

Para legitimar un 'monopolio de la violencia estatal' que preserva un orden, éste debe contar con garantías de que aquellos derechos básicos de las y los ciudadanos -más allá de la declaración de igualdad ante la ley escrita en el papel-, se cumplen, son actuantes y tienen mecanismos de satisfacción. De esta manera se podrá asentar un orden democrático incluyente y no el ejercicio de la violencia estatal contra los excluidos, con frecuencia a nombre de la democracia. En el presente trabajo se analizará cómo se ha construido en Colombia desde hace mucho tiempo una 'propensión cultural' a considerar la existencia de un sistema democrático sin incluir al conjunto de la población, más precisamente, haciendo caso omiso de los derechos de una amplia proporción de ciudadanas-os. Es la 'invisibilización' de los ciudadanos 'de segunda clase'.

El planteamiento de Pizarro y Bejarano se produjo en una coyuntura donde la crisis nacional de liderazgo incitó a una fuerte ofensiva militar estatal en alianza con grandes contingentes de ejércitos privados-mafiosos, mientras el discurso oficial se refería a 'la

---

<sup>1</sup> Pizarro, Eduardo – Bejarano, Ana María. 2002. From 'Restricted' to 'Besieged': the changing nature of the limits to democracy in Colombia. Ed. Kellogg Institut, Working Paper No. 296. Notre Dame. „A democratic state not only claims a monopoly on violence in society but more importantly, claims that this monopoly is a necessary condition for effectively guaranteeing the rights and freedoms of the citizens under its jurisdiction. Force is, above all, an instrument used toward an essential end - the establishment of a certain degree of internal order... In a democracy, the state offers a certain social order where, at a minimum, all citizens are equal before the law... Without a solid, democratic rule of law, democracy becomes impossible... Clearly, the reconstruction of the rule of law is the sine qua non for consolidation of Colombia's political democracy.” Ps 30 y 37.

<sup>2</sup> Se refiere a sus trabajos „Democracia Delegativa?” de 1992 y „On the State, Democratisation and some Conceptual Problems – A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries” de 1993.

recuperación para el Estado del imperio de la ley', invisibilizando los vínculos con la delincuencia política privada. Además se propició el entendimiento del conflicto de Colombia como una polarización entre el Estado -como depositario de la nación- y las guerrillas. Otras causas que tuvieron crucial incidencia en el naufragio del liderazgo de las élites, tales como la crisis económica de fin de siglo, o el grado de penetración del narcotráfico en el Estado y amplios grupos de las élites del país, o la masificación de los índices de pobreza y miseria en los años 90s., no se hicieron visibles ni formaron parte de la polarización así definida. La tesis de los académicos citados se funda en la respetada afirmación del sociólogo alemán Max Weber sobre „el Estado como garantía del estado legal de derecho en toda la nación”, tesis totalmente aceptada por quienes contemporáneamente teorizan sobre la consolidación de la democracia, pero que debería ser calificada en el caso colombiano.

El mismo Max Weber tampoco la calificó con criterios democráticos cuando la planteó a fines del siglo XIX para su país, porque su visión e intereses estuvieron claramente identificados con el patriotismo y la consolidación de „... los intereses económicos y políticos de potencia de nuestra nación y de su depositario, el estado nacional alemán”.<sup>3</sup> En sus consideraciones sobre los conflictos rurales del oriente de su país, donde los grandes propietarios de origen alemán experimentaban crisis económicas y los campesinos pobres alemanes emigraban a las zonas industriales del oeste o al exterior, la mayoría de los habitantes de la zona, los campesinos de origen polaco permanecían apegados a la tierra a pesar de su mayor pobreza. En esas condiciones se evidenció un conflicto entre nacionalidades, siendo calificados los de origen eslavo por muchos en su época -y también por Weber- como individuos de „raza inferior”<sup>4</sup>. A pesar de que este tipo de afirmaciones de orden cultural tuvieron claras manifestaciones de discriminación legal, que propiciaron connotaciones genocidas unas pocas décadas después, también Weber se pronunció por la necesidad de la monopolización de la ley y el orden bajo la égida del Estado, aquel que pugnaba por ser potencia mundial e invisibilizaba los derechos de las mayorías locales en el oriente del país.

Para realizar la selección de textos, normas y declaraciones que fundamentan histórica e ideológicamente el autoritarismo y la exclusión en Colombia, se ha recurrido al análisis de contribuciones realizadas desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales tales como la historia, la sociología, la psicología y el derecho, así como durante el período más reciente a los análisis e informaciones periodísticas, para encontrar las raíces y

---

<sup>3</sup> Weber, Max. 1982. Escritos Políticos I. Primera Edición en Español, Folios Ediciones. México. P. 19.

<sup>4</sup> Weber, M. Op. Cit. P. 16. El párrafo completo dice: „Como hemos visto, la lucha económica de las nacionalidades se desenvuelve también bajo la apariencia de la ‚paz’. Los campesinos y los jornaleros alemanes de las zonas orientales no son desalojados de la tierra mediante una lucha abierta por parte de enemigos políticamente superiores: en la lucha silenciosa y desoladora de cada día, sucumben ante una raza inferior a la suya, abandonan la patria y van al encuentro de las incertidumbres de un oscuro porvenir. No hay paz en la lucha económica por la existencia. Sólo aquel que confunde este simulacro de paz con la verdad puede creer que de las profundidades del futuro sea capaz de nacer para nuestros descendientes la paz y la alegría de vivir.” Efectivamente, el principio de dicha paz no fue posible hasta después de la dictadura Nazi. Los territorios ‚del oriente’ fueron reconocidos por los Aliados como parte del Estado Polaco en 1945, inicialmente bajo el protectorado de la Unión Soviética.

transformaciones de las estructuras autoritarias. Este campo presenta amplias opciones de investigación y profundización en múltiples aspectos, desde la estructuración de los códigos de educación familiar, religiosa o los roles de género, hasta amplios campos de las relaciones sociales, económicas, del ejercicio de la justicia y el papel de las fuerzas de seguridad. El hecho de que en el sistema político del país existe una tradición de elecciones populares y que a fines del siglo XX se cuenta con un marco legal renovado y complejo que posibilitaría un principio de 'construcción social de Estado', sin duda posibilita también el mantener opacas las manipulaciones del autoritarismo que están en la base de la permanente crisis social.

La investigación sobre uno de los fundamentos de las 'democracias delegativas' y de los regímenes modernos autoritarios, a saber, la manipulación mediática, presenta pocas contribuciones comprensivas en el caso colombiano. Además de los trabajos de María Teresa Herrán y Carlos Humberto Uribe Celis en 1991<sup>5</sup> que sentaron criterios básicos de las tendencias que asumen, han aparecido otros aportes sobre aspectos particulares del conflicto social, sobre la identidad e historia de los Medios, pero el análisis específico de la 'despolitización' de la opinión pública como un objetivo que procuran los sistemas con tendencias autoritarias, aún espera contribuciones.<sup>6</sup> La fusión de los intereses de los principales grupos económicos del país con los medios masivos de comunicación, su intencionalidad de ser 'funcionales' al liderazgo político y la concentración económica, aunados a las fuertes presiones realizadas contra los comunicadores sociales independientes y los pocos medios de la oposición, han conducido a que la gran mayoría de análisis públicos se adapten a una superficialidad que impide el desarrollo de un periodismo investigativo y una opinión pública independientes. Por esta razón el presente trabajo se apoyará en la selección de contribuciones publicadas fraccionadamente en diversos medios o en las declaraciones mismas de los delincuentes y de los funcionarios que ejercen los poderes institucionales, para analizar las manifestaciones de la capacidad de manipulación mediática de la élite regente en Colombia.

Una de las características que los trabajos del politólogo argentino Guillermo O'Donnell asigna a las 'democracias delegativas' es su propósito de 'despolitizar' la ciudadanía, como un instrumento que habilita al Presidente y su régimen, para que los votantes 'deleguen' en su investidura la facultad de pensar y decidir lo que conviene o no al país, sin la ingerencia de una opinión formada de los mismos. Los trabajos de Pedro Medellín, Eduardo Pizarro Leóngomez y otros autores enfatizan que la despolitización se origina principalmente en la crisis de los partidos políticos, los cuales se habrían reducido después del Frente Nacional a ser 'empresas electorales' o grupos cuasi-privados de presión. Sin que esto deje de ser cierto, en la presente investigación se considera prioritario el papel que la exclusión ha jugado por medio de la ideología imperante, buscando evitar que gran parte de la población siquiera contemple, y menos que

---

<sup>5</sup> Herrán, María Teresa, 1991. La Industria de los Medios de Comunicación en Colombia. Fescol. Bogotá. – Uribe Celis, Carlos Humberto, 1991. Democracia y Medios de Comunicación en Colombia. Editorial Foro Nacional. Bogotá.

<sup>6</sup> Una reciente contribución desde la Psicología Social crítica: „De Macondo a Mancuso – Conflicto, violencia política y guerra psicológica en Colombia“, ha sido publicada por Edgar Barrero, en Ediciones Desde Abajo, 2006, Bogotá.

encuentre, caminos de acceso para ser parte de dicha ,opinión pública' que incide en la política. El papel ideológico del autoritarismo consistente en la formación de patrones de aconductamiento social para garantizar la subordinación del excluído y la excluída ante el poder („te reconozco -como sometido- si te conviertes", como exigió con la espada la cruzada cristianizadora) y su continuidad histórica dentro de amplios grupos de la población colombiana, han servido de eficaz control social para prevenir que se politicen y hagan uso de sus derechos de ciudadanía.

Trabajos en los que se ha apoyado el presente estudio, tales como ,La Nación en los manuales de historia de Colombia' de J.A. Lewin, el de Giovanni Mantilla referente al análisis de la ,seguridad democrática' desde el punto de vista de la filosofía de Michel Foucault, publicados por la Universidad de Los Andes de Bogotá, o los del sociólogo Arturo Rodríguez Bobb en la Universidad Libre de Berlín sobre las poblaciones negras en Colombia, entre muchos otros, permiten entender cómo ha existido todo un pesado andamiaje ideológico que ha prevenido que millones de colombianas-os asuman un criterio de ciudadanía, siendo presionados a ,salirse' de los marcos legales aceptados de protesta y cayendo en la criminalización. La ciudadanía de ,segunda clase' de que habla O'Donnell está estrechamente asociada a estas estructuras exclusionistas y sus fundamentos ideológicos conservadores actúan adicionalmente y con antelación, al efecto negativo que la crisis de los partidos tradicionales ocasiona en la inestabilidad del sistema político.

Al tiempo que se considera indispensable el papel de los partidos políticos como formadores de opinión y canalizadores de los conflictos sociales, que en una democracia conduce a transacciones, acuerdos y marcos legales que facilitan la vida en sociedad, no se puede desconocer que las élites de los mismos partidos tradicionales han establecido en Colombia claros parámetros de exclusión -hacia adentro y hacia afuera-, tales como la prohibición constitucional de participación de terceros que decretó el Frente Nacional. El germen de la exclusión estuvo en el origen de la arquitectura institucional que los partidos Liberal y Conservador crearon, que los llevó a distribuirse los cargos y las riquezas del país, con claros beneficiarios dentro de los pocos miembros de las mismas élites y socios extranjeros. En el presente trabajo se plantea que más que ser ,la crisis de los partidos' la causa que debilitaría la frágil democracia, sería el origen y cotidianidad exclusionista autoritaria de los mismos partidos -dirigidos patriarcalmente por sus líderes-, lo que previene que la población participe, oriente y se beneficie de las políticas de los mismos. Las tendencias profundamente individualistas de las doctrinas neoliberales, que han sido acogidas por la mayoría de los dirigentes políticos nacionales, beben en dichas tradiciones exclusionistas y profundizan la crisis partidista.

Parte importante de los estudios recientes de diversos investigadores colombianos y extranjeros se centran en la crisis de la institución presidencial, tanto en Colombia como en Latinoamérica. En este trabajo se enfatizan las contribuciones a la ,construcción social de Estado' que diferentes movimientos políticos y sociales lograron en reformas constitucionales como las de 1936 o la de 1991, por considerarse como aportes fundamentales para robustecer la convivencia social, la construcción democrática participativa y el desarrollo económico, pero que son entendidas por los sectores conservadores como ,debilitantes' de una institución presidencial fuerte y de la

.construcción autoritaria de Estado'. Adicionalmente se discute un factor que la mayoría de estudiosos no desconocen, pero abordan muy rápidamente y dejan a las Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos -posiblemente motivados por la intensa reacción negativa que provoca entre las élites conservadoras colombianas-, en lo relacionado con la vinculación del poder presidencial a las masivas violaciones de los derechos humanos: el combate al autoritarismo de las guerrillas de izquierda se está apoyando en el sistemático fortalecimiento del autoritarismo presidencial, produciéndose el desmonte del marco legal que estimula la democracia, el respeto a los derechos humanos y la participación de la población en la conducción del país, a pequeña y gran escala. La crítica al Presidencialismo tiene importantes facetas institucionales y políticas, pero se considera que la catástrofe humanitaria que atraviesa el país merece un lugar más relevante que una crítica aséptica desde las investigaciones académicas.

Otra de las características que asume el discurso público y periodístico de la Colombia de finales del Siglo XX consiste en que establece una dicotomía entre las palabras con que se defienden las políticas estatales, y los hechos como se concretan parte de dichas políticas, especialmente cuando se trata del `aconductamiento´ de sectores sociales, por ejemplo el trato al Sindicalismo o el Desplazamiento forzado del Campesinado. En la determinación de dicho manejo dicotómico ha jugado un papel muy importante el nuevo discurso Neoliberal. Este se apoya en las fortalezas de las doctrinas Liberales, en conceptos tales como `libertad´, `democracia´ y otros. El discurso Neoliberal ha sido masivamente utilizado a partir de la década de 1990 y su promesa de aportar bienestar social y económico para el conjunto de la población -en tanto se desarrollaran las reformas recomendadas por el Consenso de Washington-, sirvió para opacar la otra gran promesa que en el plano político se institucionalizó con la expedición de la Constitución Política de 1991. La implosión del `socialismo real´ en la misma época le permitió a los defensores de la nueva ortodoxia un campo ideológicamente libre de competidores, el cual facilitó la incorporación de sus reformas -fundadas en los manejos económicos de apertura al mundo globalizado-, reformas que después de dos décadas de implantación en Colombia y períodos más largos en otras naciones Latinoamericanas, no permiten una evaluación positiva de sus impactos.

Para comprender mejor los planteamientos neoliberales se acude en la Parte II del presente trabajo al discurso de dos de los más connotados teóricos de dicha Escuela: Frank Knights y Milton Friedman, quienes exponen con gran claridad cómo la doctrina que propalan toma su existencia de un mundo donde la economía discurre sin ataduras -llamadas monopolios o Estado-, donde las fuerzas del mercado son `libres´ en el sentido de que ninguna persona, empresa o institución pueden forzar resultados que no sean aquellos logrables a través de la competencia. Estos teóricos de la Escuela de Chicago en Economía consideran que el papel central del Estado nacional consiste en garantizar esa situación de libertad económica, libertad que se expandirá también al mundo político y a las relaciones sociales en general. Esta visión optimista que atribuye a la economía el papel de ordenadora de la sociedad, generadora de bienestar colectivo y de libertades, impregna profundamente la visión Neoliberal. En este trabajo no se entra a confrontar la validez de dichas teorías en períodos históricos vividos por las naciones industrializadas, donde sus desarrollos internos pudieron haber estado positivamente

influenciados por condiciones competitivas. Pero sí se discuten los efectos que las políticas de estos países han tenido en las economías y sociedades en proceso de industrialización, especialmente lo referente a las relaciones de los Estados Unidos con Latinoamérica.

Este trabajo se apoya en las discusiones de dichos fenómenos presentados por autores como Noam Chomsky, Joseph Stiglitz y Elmar Altvater, los cuales argumentan que algunos de los más importantes desarrollos de los países del norte se han debido precisamente al gran apoyo estatal a determinados sectores, aún en detrimento de la prevalencia de condiciones competitivas e impidiendo con frecuencia que la libre competencia se ejercitara en los países de menor desarrollo, en los casos en que las empresas nacionales de los primeros pudieron verse negativamente afectadas. También Milton Friedman advierte que la existencia de estructuras monopólicas al interior de las naciones, ejercidas por `oligarquías`, constituye un grave problema para el desarrollo de las libertades que su modelo argumenta. Sin embargo, poco de estos fenómenos es rescatado por la doctrina neoliberal que acuña el Consenso de Washington, la cual sólo combate las prácticas monopólicas atribuibles al Estado, no las del sector privado que lo sustituye, pero alaba las libertades que plantea el modelo.

En este trabajo se parte de la hipótesis de que la constante prédica de la existencia y necesidad de operación de dichas `libertades` constituye un manejo esencialmente ideológico del discurso neoliberal, en la medida que no se ocupa de que las condiciones económicas competitivas efectivamente prevalezcan, atribuyéndole al Estado la culpabilidad por toda distorsión y negando la existencia de las limitantes monopólicas privadas a la competencia, y más grave aún, argumentando para evitar que se produzcan las reformas que conduzcan al logro de un marco más competitivo en las sociedades a través de reformas al sistema de propiedad, o al papel central que los Estados nacionales pudieran aportar para lograr dichos propósitos. En esos términos se ha adoptado la hipótesis de que el modelo neoliberal propicia el desarrollo de las tendencias autoritarias en Colombia, en tanto se apoya en decisiones de élites que privilegian aún con enormes costos sociales la positiva evolución de los grandes flujos de negocios, antes que la distribución de los beneficios del trabajo entre el conjunto de la sociedad.

Las condiciones de operación del nuevo marco teórico globalizante no sólo corresponden a un ambiente que favorece los grandes monopolios locales y extranjeros en Latinoamérica, usualmente remplazando monopolios estatales por transnacionales, sino que el modelo propina un eficaz impulso al amplio desarrollo del capital financiero internacional, el cual gana activamente posiciones en las condiciones desregularizadas del universo neoliberal, concentrando más la propiedad en naciones como las Latinoamericanas que ya contaban con deficientes condiciones económicas democráticas antes de que se abrieran las compuertas para la `libre movilidad` de los capitales. El Profesor Altvater muestra en sus diferentes obras cómo los flujos financieros ganan una profunda fuerza especulativa a finales del siglo XX, dinámica que analizada desde su influencia en un país como Colombia, permite establecer a partir del análisis de sus principales movimientos de capitales, que su Estado Nacional pasó a constituirse en el principal apoyo e instrumento para garantizar que la libre movilidad de esos grandes

capitales se estableciera como norma en el funcionamiento de la economía, mientras que la arquitectura sobre la que opera esa libertad implica coartar la movilidad que podrían tener los multitudinarios pero pequeños flujos de las empresas no monopólicas y trabajadores que tradicionalmente han aportado el producto nacional.

El discurso neoliberal se apoya en una gran dosis de Tecnocratismo, es decir, expone sus ejecutorias como el resultado de evaluaciones técnicas tomadas por elevadas instancias de decisión, que con frecuencia utilizan complicadas fórmulas matemáticas y modelos económicos que persiguen validar `objetivamente` -evitando discusiones sociales y políticas-, los propósitos de sus políticas. Para ello debe reducir dichas discusiones a los elevados círculos de élites que concentran la información y estarían habilitadas para tomar las decisiones que convendrían al conjunto social. El "Consenso" de Washington correspondió a un consenso entre reducidos grupos de funcionarios de las instituciones multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los cuales decidieron qué le convenía a los países de Latinoamérica, modelo de discusión -o mejor de imposición- que se proyecta a los altos círculos gubernativos del subcontinente. En el caso colombiano, un instrumento maestro para la aplicación de políticas de profundo contenido social y económico se produjo cuando se concentró la capacidad decisoria sobre la política monetaria en un estrecho círculo nombrado por el Presidente de la República, política que por tener mínimos controles, ni siquiera del Parlamento, asume rasgos autoritarios que no encuentran instancias de apelación y sus errores se encubren con argumentaciones tecnocráticas.

Con el propósito de indagar sobre los instrumentos, manejos y resultados de dichas políticas, se utiliza como metodología en las Partes II y III de este trabajo, el análisis cuantitativo de diferentes áreas de la vida nacional. Para ello se recurre al análisis macroeconómico, empleando intensivamente las estadísticas elaboradas por diferentes instituciones colombianas, así como otras internacionales. La interpretación de dichas cifras, el establecimiento de sus tendencias, permiten establecer las influencias políticas que la aplicación del modelo neoliberal induce a Colombia. El recurso metodológico de utilización de series largas de información, tanto del período neoliberal como del conocido como del `Frente Nacional` que coincidió con el de la `Industrialización por Sustitución de Importaciones`, posibilitan la confrontación entre las tendencias relevantes de ambos períodos y/o modelos, cuya evaluación en términos del grado de afectación del conjunto de la población permite conceptualizar quién o quiénes constituyen los beneficiarios -y/o desfavorecidos- por las políticas de desarrollo aplicadas durante las dos últimas décadas en el país. En otros términos, si la inercia de desarrollo de Colombia durante las dos últimas décadas confirma el favorecimiento de dinámicas democráticas o preferencialmente de tendencias autoritarias.

Si en la Parte I del presente estudio se analizaron las tendencias históricas, ideológicas, constitucionales y políticas del país, en las Secciones II y III se busca la confirmación o negación de la hipótesis propuesta para las dos últimas décadas, evaluando el grado de satisfacción de las necesidades de la población por medio de los índices de cubrimiento expresados por los Servicios de Salud, Educación, Pensiones y Construcción de Vivienda.

Dentro del análisis interno de los 4 Sistemas de Servicios Sociales escogidos, se buscó indagar hasta qué punto las nuevas políticas estimularon el desarrollo de fuerzas competitivas propias. Como en ellos se produjo un relegamiento de la actividad Estatal, se evaluaron las nuevas condiciones en que fue remplazado por la actividad privada y su grado de satisfacción de las necesidades para las cuales se concibieron los Sistemas. También permitió este estudio conocer las nuevas condiciones en que el Estado entró a apoyar al sector privado, fruto de la interacción del nuevo ideario con las tradiciones políticas del país. Además de ellos, se realiza en el Capítulo final una evaluación comprensiva de las anteriores variables con otras de profundo impacto como el Desplazamiento Forzado, la hostilidad al Sindicalismo, la pérdida de la dinámica económica y de la generación de Empleo, con sus efectos sobre la generación de un Sector Informal en la economía.

Para demostrar las principales características de las nuevas dinámicas del modelo neoliberal ha sido vital el uso de los instrumentos cuantitativos, porque permiten visibilizar aspectos que los discursos imperantes, tanto de los gobiernos como de sectores de la Academia y el Periodismo, con frecuencia encubren o evitan tematizar. Uno de los recursos metodológicos empleados consistió en evitar el círculo vicioso que puede constituir la comparación de ciertas variables exclusivamente contra ellas mismas, es decir, su evaluación a partir de su crecimiento a través del tiempo, ignorando las tendencias en otras áreas del mundo. Por tanto para el análisis de un Sector tan importante como el Educativo, el cual muestra sus bondades en el largo plazo, se consideró necesario realizar un análisis comparativo con otros países semejantes, algunos que utilizaron el modelo neoliberal -los Suramericanos- y otros como los del Este de Asia, que desde varias perspectivas políticas emplearon otros argumentos para su desarrollo. La comparación arrojó importantes y consistentes diferencias, que permiten establecer que los criterios e instrumentos utilizados en un área del mundo condujeron a resultados bastante distintos en la otra.

En conjunto, se ha considerado indispensable complementar y combinar, hasta lograr un análisis de conjunto, el método cuantitativo con el análisis cualitativo que arrojan las teorías políticas, históricas, sociológicas y psicológicas empleadas en la Primera Parte del trabajo. Una realidad compleja como la de la nación Colombiana, caracterizada durante muchos años del siglo XX por un pujante crecimiento económico, con importantes logros de ampliación democrática, pero a su vez cruzada por una persistente violencia y permanencia de sistemas de exclusión de amplias capas sociales, exige de métodos de investigación social que se complementen y permitan inferir las diferentes tendencias que contradictoriamente se entrelazan. Sobre la continua e inestable tensión entre dichas tendencias, sobre el acumulado histórico de sus diferentes expresiones históricas, sobre las principales marcas que las inercias autoritarias y democráticas han dejado en la sociedad colombiana, versa el presente trabajo.

## Parte I

### **COLOMBIA ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO**

- Teorías, origen y desarrollo histórico del Autoritarismo en Colombia
- Fortalecimiento de las Tendencias Autoritarias al cruce del siglo XXI
- Los marcos Constitucionales Colombianos

## Capítulo I

### LA TEORIA DE LA PERSONALIDAD AUTORITARIA Y LOS SISTEMAS POLITICOS AUTORITARIOS

El Autoritarismo, definido como la imposición de la voluntad de un individuo sobre otro u otros, y a nivel social como un sistema político y educativo que supone la subordinación incondicional a la autoridad constituida, ha acompañado a todas las sociedades humanas en diversos períodos y grados. En la estructuración de estos sistemas se moldea también el carácter de los individuos que se educan dentro de sus rígidos moldes, propiciándose relaciones de dominación / sujeción que pueden profundizar sus rasgos más agresivos y llevar a la conformación de completos sistemas autoritarios. En el caso contrario, en los períodos en los cuales en las sociedades florecen los rasgos no-autoritarios que auspician una participación múltiple, más equilibrada, incluyente y afectiva entre sus miembros, pueden gestarse relaciones sociales y estructuras de gobierno que se acercan a los conceptos genéricos de 'democracia' y 'reconocimiento' individual o social.

Para el análisis que se desarrollará en el presente trabajo sobre fenómenos contemporáneos e históricos de la nación colombiana, se tomarán en cuenta factores de su formación como sociedad a partir de la colonización europea de América, que moldearon unos estereotipos específicos que tendrán gran incidencia en la gestación de su estructura social y de la personalidad de sus gentes, haciéndose énfasis en el papel que juegan las élites establecidas.

#### 1.1 El forjamiento de la 'Personalidad Autoritaria'.

El alto nivel de violencia que se presenta en numerosas esferas de la sociedad colombiana de fines del siglo XX y principios del XXI, la recurrencia a patrones de atrocidades contra la vida semejantes a las ocurridas durante la guerra civil a partir del año 1948, sólo es dable cuando además de condiciones macro-sociales de gran desequilibrio se presentan estructuras morbosas o deformadas de la personalidad en individuos que juegan papeles claves en los grupos dirigentes del país, con capacidad para irradiarlas y darles fuerza operativa en otros de las demás capas de la sociedad.

Estas estructuras deformadas de la personalidad por la violencia y relaciones autoritarias en diferentes niveles de la sociedad, presentan en Colombia una ya larga historia y tienen sus orígenes lejanos en el trauma acaecido en la conquista y colonización españolas, cuando se produjo la subyugación de millones de habitantes de las tierras del continente americano,<sup>7</sup> y se establecieron una serie de patrones de

---

<sup>7</sup> Friede, Juan. 1974. Los Chibchas bajo la dominación española. Editorial La Carreta. Bogotá.

comportamiento de dominación y sumisión, de valores éticos y religiosos, leyes discriminatorias y políticas de segregación, que se han impregnado en el inconsciente colectivo de todos los sectores sociales durante los 5 siglos recorridos hasta el presente. Con la destrucción de los principios éticos y culturales de las comunidades aborígenes americanas mejor organizadas, y posteriormente de las africanas importadas, poco a poco fueron caóticamente reemplazados por otros nuevos : inicialmente una mezcla de valores de élites de hombres guerreros que legitimaron la imposición de su voluntad por la fuerza, el enriquecimiento rápido y la esclavitud de las culturas locales, valores mezclados con conceptos feudales que buscaron el poder asentado en la posesión de la tierra y el control de sus moradores, apuntalados por creencias religiosas cristianas que desarrollaron paralelamente el paternalismo, la caridad y conceptos místicos de justicia, que posteriormente fueron impregnados por doctrinas liberales y hoy por el individualismo y utilitarismo neoliberales.

Se ha configurado hasta el presente una sociedad supremamente fraccionada, que busca identificarse con valores de las culturas occidentales, pero adquiridos dentro de un continuo histórico tan complejo y traumático, que ha hecho que comportamientos proclives a la violencia tengan una relativamente fácil cabida dentro de la estructura de valores y tradiciones del país. Particularmente sectores muy influyentes de sus élites han tenido en el pasado y mantienen hoy vivas creencias, teorías y conductas discriminatorias, algunas abiertamente agresivas, que propician comportamientos y formas de gobierno claramente autoritarias. Principios de 'ciudadanía' o de 'identidad colectiva', son aún muy fragmentados, contradictorios, con contenidos que en la práctica son aplicados selectivamente por cada grupo social, lejos del ideal universal liberal o del solidario de las culturas aborígenes, que rescatan el valor del individuo y de la comunidad a que se pertenece.

Para comprender la incidencia actual de esos patrones, se ha considerado necesario realizar un recorrido histórico sobre la génesis y transformaciones que con el tiempo ha asumido dicha malformación ideológica, para cuyo análisis se tomarán en consideración aportes de disciplinas de las ciencias sociales que han estudiado las estructuras de la personalidad, las formaciones políticas y sus manifestaciones en la vida social.

### **1.1.1 La Teoría de la Personalidad Autoritaria de Theodor Adorno - Escuela Crítica de Frankfurt.**

A pesar de que la violencia acompaña recurrentemente el desarrollo de todas las sociedades, sólo hasta el siglo XX las jóvenes disciplinas de la Psicología y la Sociología introdujeron el estudio sistemático de los factores individuales que aunados a los sociales, propician el uso sistemático de la violencia como medio para ejercer el control grupal. Las investigaciones realizadas por Theodor Adorno, Max Horkheimer y otros-as investigadores de la 'Escuela Crítica de Frankfurt' <sup>8</sup> en la Alemania de los años 1930s durante el ascenso del Nazismo, así como del comportamiento criminal Nazi durante la

---

<sup>8</sup> Escuela Crítica de Frankfurt. Otros de sus miembros fueron Franz Neumann, Erich Fromm, Herbert Marcuse, Walter Benjamin, Jürgen Habermas. Su primer Director fue M. Horkheimer.

Segunda Guerra Mundial, se apoyaron en las teorías Psicoanalíticas para comprender el origen y los mecanismos que alimentaron dichos patrones. Para ello desarrollaron la 'Teoría de la Personalidad Autoritaria', que si bien se centró en el fenómeno del Fascismo, no se limitó a analizar los comportamientos y fundamentos de dicha ideología. Adorno y su grupo crearon -entre otras-, la 'Escala-F' (Escala de propensión a las conductas fascistas - 'Faschismus Skala'), que indaga sobre la existencia de estructuras autoritarias de la personalidad (individual) que pueden favorecer o ser manipuladas para emprender acciones violentas vinculadas al Fascismo.

La investigación se centró en los "Estudios sobre la estructura del Carácter en relación con la Moral e Ideología de la Guerra"<sup>9</sup> y fue formulada al final de la Segunda Guerra Mundial en la Universidad de California en los Estados Unidos, donde se encontraban exiliados varios de los autores. A pesar del valioso aporte realizado, la aplicación y continuación de la investigación implicó descubrir frágiles facetas de la estructura autoritaria de la personalidad también en los Estados Unidos de la posguerra, lo que la convirtió en un instrumento crítico y la hizo blanco del ataque de las posturas Macartistas, teniendo como consecuencias la interrupción de las investigaciones y la salida de Adorno y de otros integrantes del equipo del país. Vale anotar que su aplicación en Alemania inmediatamente después de la guerra tampoco fue posible, debido al fenómeno de la Negación del problema que allí se dió y que sólo hasta fines de los años 1960s -en parte con la participación de T. Adorno-, otros miembros de la 'Escuela de Frankfurt' y las nuevas generaciones de alemanes-as, volvió a cobrar vigencia.

En su presentación de la Escala para medir el Fascismo 'F-Skala'<sup>10</sup> escribe Adorno en relación con las variables que a su juicio inciden para conformar la personalidad autoritaria / fascista:

"Estas variables se complementan a nuestro criterio de forma tal que **pueden constituir un Síndrome específico**, con una estructura más o menos duradera en la personalidad del individuo, que lo hacen propenso a la propaganda anti-democrática. Se podría decir que la Escala-F pretende medir el potencial del Carácter antidemocrático... Cuando hemos discutido ampliamente sobre las Variables, aparecen en primer término sus relaciones con el Etnocentrismo ... Diferentes respuestas al Test de la Escala-F revelan una tendencia a la Glorificación, al sometimiento acrítico ante la Autoridad y a la tendencia a condenar a personas pertenecientes a otros grupos (étnicos), en nombre de algún tipo de autoridad a la que deberían someterse. Por esto la categoría *Autoritarismo* toma un peso propio que merece ser investigada ..."

Adorno define en su Modelo variables como:

- **Convencionalismo**, referido a un fuerte apego a los valores tradicionales de las capas medias y altas de la sociedad.
- **Subyugación autoritaria** : acrítica aceptación de la autoridad.

<sup>9</sup> Adorno, Theodor. 1973. Studien zur Autoritären Charakter. Die Konstruktion der Faschismus (F)-Skala. (Estudios sobre el Carácter Autoritario. La Construcción de la Escala para medir el Fascismo). Frankfurt am Main. P. 41. (Traducción del texto en alemán por el autor del presente trabajo. Igualmente para las siguientes Notas traducidas del alemán o del inglés).

<sup>10</sup> Adorno, T. Op. Cit. P. 45 – 46.

- **Agresión autoritaria** : tendencia a criticar, descalificar y atacar a quienes violarían las normas definidas.
- **Supersticiones y estereotipos**: creencias místicas en un destino ineludible y en formas rígidas de pensar.
- **Ideas polarizantes** : pensamiento con dominancia de dimensiones contrapuestas: 'amigo-enemigo', 'poder-subyugación', 'fuerte-débil'. Identificación con los actos del Poder ; subyugación ante él.
- **Destructividad y cinismo** : visión hostil, difamación de lo humanitario, justificación racional de conductas opresivas.
- **Aversión a lo sensible** : descalificación de lo subjetivo, lo sensible, de la fantasía.
- **Proyección conspirativa**: disposición a creer que eventos oscuros y poderosos determinan el mundo y proyección de esos pensamientos inconscientes instintivos hacia los otros.

Plantea T. Adorno con respecto al 'Convencionalismo' :

"La propensión al Fascismo es según una conocida hipótesis, característica de las Capas Medias de la sociedad y >>es intrínseco a esa cultura<<; las personas más adaptadas exhiben los mayores prejuicios... Las normas de comportamiento que a estos individuos fácilmente escandalizan, porque ven en ellas bajos patrones morales de los grupos minoritarios no asimilados, o de >>las clases bajas<<, serían las que provocan -cuando han sido suficientemente interiorizadas-, su falta de resistencia a la violencia y los crímenes que caracterizan el estadio avanzado de desarrollo del Fascismo." <sup>11</sup>

Con respecto a la Subordinación y Agresión Autoritarias, expone Adorno algunos puntos centrales:

- La **Subordinación** ante el poderoso es un elemento clave de un sistema autoritario de gobierno, en la medida que la voluntad de los individuos se puede manipular más fácilmente cuando existen claras estratificaciones y débil comunicación de abajo hacia arriba, mientras que la **aceptación indiscriminada de la autoridad** garantiza la ejecución de la voluntad del gobernante, aún en perjuicio del subordinado.
- La **Agresión Autoritaria** la ve Adorno como el componente sádico de la unidad que compone con la **Subyugación Autoritaria** -la que ocupa el lugar del componente masoquista-, para formar un conjunto inter-actuante. Esta unidad explicaría por qué la agresión se acompaña frecuentemente con juicios morales, que colocan en posición de indefensión al sujeto agredido y validan al agresor. Las personas que se identifican con el grupo dominante podrían soportar las agresiones de que son objeto dentro de un régimen anti-democrático, al 'transferir la culpa' de su situación a los grupos minoritarios o a los colocados en indefensión.
- Una **visión Etnocéntrica** de la sociedad valida el ejercicio del poder por parte de los miembros del propio grupo étnico, desplazando al campo de los subordinados a los no miembros, aún tratándose de las mayorías sociales.

---

<sup>11</sup> Adorno, T. Op. Cit. Pg. 47. Traducción del alemán por el autor.

Dentro de los conflictos sociales el factor étnico ha jugado usualmente un papel importante. Los últimos siglos de nuestra historia han coincidido con la preeminencia de las culturas europeas en el concierto mundial, lo que ha significado que la pertenencia a grupos de raza blanca sea condición –así sea inconsciente– para la aceptación dentro de las lógicas del poder en sus áreas de influencia. El etnocentrismo europeo fue cabalmente aplicado a la colonización de América, África y Asia por los españoles, portugueses, ingleses o franceses. Las sociedades resultantes al 'Descubrimiento de América' se fundaron en muy claros preceptos de pertenencia racial, los cuales fueron sistemática y cruelmente instaurados contra los derechos de los pueblos aborígenes y los esclavos importados del África.

La preeminencia racial y los numerosos genocidios resultantes no fueron tematizados o criticados por los científicos sociales hasta muy entrado el siglo XX. Debió producirse la experiencia etnocéntrica Nazi, dirigida también contra sus pares europeos, para que escuelas como la Crítica de Frankfurt, indagaran en los orígenes de tales conductas y valores. De acuerdo con Adorno: „ ... una de los más cómodas maneras de sentirse una persona psicológicamente superior a otra, consiste en la pretensión de pertenecer a una >>raza mejor<<“<sup>12</sup>

Las carencias y problemas de la vida diaria pueden entonces, cuando se han construido entidades de 'menor valor' en la sociedad, ser atribuidos por los grupos dominantes a esos grupos minusvalorados. Los impulsos agresivos de los miembros del grupo dominante pueden ser de ésta manera racionalmente dirigidos contra los miembros del otro grupo. El grado de 'legitimidad' de la agresión puede estar tan claramente soportado por los prejuicios sociales, que la persona discriminadora puede sentirse totalmente justificada y libre de culpas. A esto le llama Adorno 'cinismo' y lo considera normalmente acompañado por 'impulsos destructivos'.

### 1.1.2 Desarrollos de la Teoría de la Personalidad Autoritaria.

En su trabajo sobre "Familia, Personalidad, Política" publicado en 1997, plantean los autores Christel y Wulf Hopf, la vigencia del trabajo de Adorno sobre la 'Personalidad Autoritaria', indicando la necesidad de abordar adicionalmente aspectos originalmente poco trabajados, tales como las relaciones familiares. El 'cinismo' descrito por Adorno, lo entienden los Hopf directamente gestado por el tipo de educación familiar impartida a los niños:

"La disposición y capacidad para no desarrollar Sentimientos de Culpa cuando se han violado normas, se presenta especialmente en niños que provienen de familias en las que en su educación dominan las demostraciones de Poder (castigos corporales, amenazas, utilización de la eliminación de privilegios como medio de sanción.)"<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Adorno, T. Op. Cit. P. 58.

<sup>13</sup> Hopf, Christel y Wulf, Hopf. 1997. „Familie, Persönlichkeit, Politik – Eine Einführung in die politische Sozialisation“. (Familia, Personalidad, Política – Una introducción a la Socialización Política). Juventa Verlag, Weinheim und München. Pag. 37. Traducción del alemán por el autor.

Observaciones realizadas a familias indican que características como el 'cinismo' estarían poco presentes entre personas educadas con patrones de mayor libertad y afecto, con criterios de autoridad pero bajo autoritarismo. También observan los Hopf que los efectos asignados por los creadores de la Teoría de la P.A. a la identificación con la imagen paterna, tales como los desarrollos autoritarios o sadomasoquistas del carácter, deben mirarse hoy incluyendo también sus efectos sobre la crianza de las hijas mujeres, así como la influencia de las madres, que son las personas que mayor tiempo dedican a los hijos e hijas. Una Madre etnocéntrica también tiene una gran probabilidad de transmitir esos valores y sentimientos a sus hijos. Los Hopf consideran que la primaria visión Freudiana machista debe ser revaluada, para incluir a la otra mitad de la humanidad -las mujeres-, como parte importante del análisis. Cuando estos autores se preguntan por la influencia que las relaciones familiares tienen con el autoritarismo, señalan:

"(Propensión) a la propaganda fascista presentan de acuerdo con la teoría de la 'Personalidad Autoritaria' sobre todo aquellas personas con acendrados prejuicios y sentimientos de agresión etnocéntricos y anti-semitas. Por el término **Etnocentrismo** se entiende aquí un conjunto de tendencias afectivas y cognitivas, según las cuales las orientaciones del Grupo Propio -la propia nacionalidad, religión, entre otras-, son exageradamente valoradas, mientras que las de los Otros Grupos -étnicos, religiosos u otras minorías- son desprestigiadas y desvalorizadas. (Esas personas) se humillan ante quienes están arriba, veneran la Autoridad del grupo propio (sumisión autoritaria), sintiéndose con el derecho moral de maltratar a los débiles y a las minorías (agresión autoritaria), y tienden a acatar las reglas convencionales de comportamiento. El tipo de autoridad ejercido en la Familia y el carácter de las relaciones intra-familiares son elementos claves para incidir en la acuñación de las tendencias y posturas autoritarias." <sup>14</sup>

Con respecto a la relación entre la formación de una 'Personalidad Autoritaria' y la agresividad que muchos individuos evidencian al relacionarse con personas diferentes, bien sea por su color, religión o pensamiento político, observan los Hopf:

"Una de las tesis centrales de la 'Teoría de la Personalidad Autoritaria' consiste en que las personas autoritarias y etnocéntricas que exhiben posturas agresivas contra las minorías, presentan un cuadro idealizado de su pasado y de la educación impartida por sus padres... De manera similar serán idealizadas otro tipo de Autoridades. Se produce una sumisión al ideal de Autoridad del grupo propio, mientras se defogan los impulsos agresivos reprimidos contra otros, que se consideran fáciles de atacar." <sup>15</sup>

### **El Autoritarismo en la Izquierda.**

La Teoría de Adorno se centró en el estudio del Fascismo, teoría política caracterizada de 'derecha', pero también trabajó sobre los fenómenos relacionados con el Dogmatismo,

---

<sup>14</sup> Hopf, Christel; Hopf, Wulf. 1997. Familie, Persönlichkeit, Politik. Eine Einführung in die politische Sozialisation. Juventa Verlag Weinheim und München. P. 25 - 26. Traducido del alemán por el autor.

<sup>15</sup> Hopf, Christel. Op. Cit. Pg. 28-29. Traducción del autor.

los cuales no son exclusividad de una sola corriente política. Milton Rokeach<sup>16</sup> desarrolló en Inglaterra en 1960 una escala para medir el dogmatismo, buscando establecer la tendencia de una persona a 'pensar en blanco y negro', para medir el grado de intolerancia. Al aplicar el Test a estudiantes de diferentes tendencias políticas, los afiliados a corrientes ortodoxas marxistas presentaron mayor grado de inclinaciones dogmáticas que los demás. Estos Texts sugieren que la influencia de una educación autoritaria puede conducir a la formación de individuos con caracteres signados por altos grados de inflexibilidad, quienes en sus procesos de socialización política pueden hacer parte de grupos tanto de derecha como de izquierda.

Otro estudio sobre el comportamiento político fue realizado en 1975 - 76 por el 'Infratest Institut' en la República Federal Alemana y Berlín-Oeste entre personas de izquierda, arrojando que las afiliadas a organizaciones catalogadas como "ortodoxas comunistas", a diferencia de los otros miembros de la Izquierda : "Im Forschungsbericht stellen die orthodoxen kommunisten den 'eigentlichen Gegentyp' zu den Undogmatischen dar".<sup>17</sup> Entre las principales características que arrojó el Test se destacaron:

- Un elevado grado de ideologización que exhibe una rígida y dogmática capacidad argumentativa, que difícilmente compatibiliza con la de la contra-parte.
- Alta aceptación de la Violencia como instrumento para lograr cambios sociales.
- Insistencia en su propia 'normalidad y salubridad psíquica', autovaloración que poco se presentó entre los demás miembros de grupos de Izquierda.

La utilización de la violencia entre los comunistas ortodoxos se encontró ligada, más que a la agresión autoritaria (personalizada) definida por T. Adorno, a la **agresión al servicio de la ideología** con la pretensión de provocar cambios sociales a través de la violencia. En cambio la propensión a actuar violentamente entre miembros de organizaciones de derecha se ha encontrado directamente relacionada con la agresión autoritaria, aquella dirigida contra minorías y grupos débiles. Estas características encontradas dentro de poblaciones europeas se hallan también claramente identificadas en los miembros de grupos políticos auspiciadores de prácticas violentas en Colombia.

### **El 'Síndrome de Hostilidad contra Grupos'.**

Un complejo estudio realizado por un grupo de investigadores sociales alemanes, entre ellos Heitmeyer, Wilhelm<sup>18</sup>; Hüpping, S.; Leibold, J.; Kühnel, S. y Mansel, J., entre otros, ha entrevistado y analizado por 10 años a cerca de 2.000 personas seleccionadas, localizadas en todos los estratos sociales y condiciones, en busca de los determinantes que cohesionan / dividen a una sociedad como la alemana de hoy. Los resultados obtenidos hasta el año 2002 le permitieron a los autores concluir -como lo hizo T. Adorno-, que existe un Síndrome en la sociedad alemana, que ellos llaman el 'Síndrome de

---

<sup>16</sup> Rokeach, Milton (1918 – 88) fue Profesor de Sociología en la Universidad Estatal de Michigan y Washington (EUA). En 1960 publicó 'The Open and Closed Mind'; en 1973 'The Nature of Human Values', donde fundamenta el 'Rokeach Value Survey' que investiga inclinaciones sociales y políticas.

<sup>17</sup> Hopf, C. Op. Cit. Pags. 44 - 48

<sup>18</sup> Heitmeyer, Wilhelm (1945 - ) es Profesor de la Universidad de Bielefeld (Alemania), Director del Instituto para la Investigación Interdisciplinaria sobre Conflictos y Violencia. Trabaja las áreas de Desintegración Social, Socialización, Violencia, Hostilidad Social y Extremismo de Derecha.

Hostilidad contra Grupos', el cual se expresa no contra personas individualmente sino por su pertenencia a un grupo considerado débil o 'extraño' a la sociedad. Existen múltiples indicios de que la presencia de este síndrome podría extenderse a muchas otras sociedades europeas y no-europeas. La investigación evalúa 9 Categorías:

- Hostilidad hacia los extranjeros
- Valoración de los 'derechos establecidos' de la población autóctona
- Racismo
- Antisemitismo
- Islamofobia
- Homofobia
- Subvaloración de la Mujer
- Subvaloración de los 'Destechados'
- Subvaloración de los Minusválidos

La permanencia y relativa estabilidad de los resultados encontrados y sus desarrollos hasta el año 2006 habilitan a los investigadores a considerarlos como verdaderos síntomas de una enfermedad social (Síndrome). Expresa W. Heitmeyer :

„Mientras mayor sea el sentimiento de inseguridad percibido por las mayorías de una sociedad debido a procesos de desintegración, mayor será el peligro de que las siempre latentes ideologías de la desvalorización (de otros grupos) se manifiesten como un factor determinante del clima social... Algunos indicios señalan que los grupos más débiles pueden sufrir crecientes oleadas de valoraciones negativas, las cuales según las tendencias estructurales de las sociedades, su evolución individual y las intervenciones ambiguas de las Elites, se pueden convertir en valoraciones socialmente "aceptadas" con efectos duraderos." <sup>19</sup>

Indican los autores del estudio que la '**latencia**' y el carácter estructural de los sentimientos de hostilidad hacia los grupos tenidos como 'peligrosos' o 'minusválidos', posibilitan que en situaciones de relativa crisis, tanto factores objetivos como el desempleo, o subjetivos como los sentimientos de desintegración social, puedan entrar a jugar papeles determinantes en el deterioro de la estabilidad del tejido social de una nación. La forma como se activarían los sentimientos hostiles la consideran de ninguna manera automática, sino mediatizada por la situación política, económica, los manejos de los medios de comunicación y la actitud de las élites.

De la manera como lo expresa la Teoría de la Personalidad Autoritaria, los sentimientos de hostilidad y las agresiones a que ellos puedan conllevar, son dirigidas contra los grupos subvalorados en las escalas de percepción de los grupos dominantes, los cuales corresponden usualmente a minorías étnicas, religiosas u otras, pero también a grupos mayoritarios de una sociedad, como es el caso de las Mujeres.

Como se puede concluir a través de los estudios realizados en diferentes países y durante varias décadas, las tendencias de agresión y discriminación contra muy

---

<sup>19</sup> Heitmeyer, Wilhelm. 2007. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Ein normaler Dauerzustand? (Hostilidad hacia grupos específicos. Una situación normal?) Pags. 15 - 16. Frankfurt. Traducción del autor.

diferentes clases de grupos sociales, tal como lo planteó la Teoría de la Personalidad Autoritaria, tienen profundas raíces, mantienen una existencia latente y son 'normalmente' activadas y practicadas en gran cantidad de comunidades y naciones, generando consecuencias agresivas variables, especialmente en función del manejo dado a las crisis por las dirigencias y del grado de negación de los derechos fundamentales en una sociedad.

### **1.1.3 Condiciones para el desarrollo del carácter no-autoritario y de una socialización equilibrada e incluyente.**

El desarrollo del carácter autoritario individual tiene un medio de reproducción fértil en ambientes familiares, laborales o religiosos impositivos, donde el dogmatismo y la ausencia de afecto y libertades predominan. Sin embargo, su contrario puede coexistir simultáneamente, así sea en condiciones limitadas, porque la semilla de la auto-determinación, del aprecio por condiciones de libertad y amor por los demás -como características inherentes a la sociabilidad de las personas-, no se extingue. La coexistencia de ambas tendencias constituye un principio de la vida social. Sin embargo, la dominancia temporal de una de ellas puede estar fundamentalmente propiciada por el tipo de organización social. En particular, relaciones sociales fluidas, integrativas, de reconocimiento de los aportes de cada individuo y grupo social, de aprecio por la convivencia colectiva y por los derechos fundamentales propios y de los demás, lo que podría definirse como 'relaciones democráticas de convivencia', sin duda auspician un desarrollo más equilibrado e integrativo de las personas.

Sobre esta tensión plantea la psicóloga Jessica Benjamin:

"Las relaciones de Poder resultan de los intercambios entre el Yo propio y el de los otros. En pocas palabras: el Dominio y la Subordinación se originan en la quiebra de las tensiones entre la auto-confirmación y el correspondiente reconocimiento mutuo que se produce del encuentro entre el Yo y el de los otros, como entidades independientes y de igual valor. Auto-afirmación y Reconocimiento conforman los polos de un precario equilibrio. Este equilibrio es determinante para lo que se conoce como 'Diferenciación': el desarrollo de la personalidad del individuo, con conciencia de sus diferencias respecto de los demás ... El Reconocimiento consiste en aquella reacción del otro que le da significación propia a las emociones y acciones del individuo. Es la condición para el desarrollo independiente de la actividad propia. La lucha que se produce entre el reconocimiento propio y el de los otros constituye, como Hegel mostró, el epicentro de las relaciones de Poder ... El intercambio del Reconocimiento a menudo se puede transformar en relaciones de Dominio y Sumisión."

20

Ese 'reconocimiento del Otro' lo ubican muchos psicoanalistas, así como investigadores de la Escuela Piagetiana al estudiar la evolución del psiquismo, o de la teoría

---

<sup>20</sup> Benjamin, Jessica. 1990. Die Fesseln der Liebe - Psychoanalyse, Feminismus und das Problem der Macht. (Las cadenas del amor – Psicoanálisis, feminismo y el problema del poder). Stromfeld / Roter Stern. P. 15-16. Traducción del autor del presente trabajo. Otras publicaciones de la autora son : 1995, 'Sujetos y Objetos del Amor: Ensayos sobre Reconocimiento, Integración y Diferencia'; 1997, 'La Sombra del Otro: Intersubjetividad y Psicoanálisis de Género'. J. Benjamin es Psicoanalista y trabaja en la Universidad de Nueva York.

Intersubjetiva como J. Benjamin, fundamentalmente en el desarrollo del infante y en la temprana relación madre-hijo, ésta influenciada por el entorno familiar y social. Escribe la última autora:

„A pesar de las dudas y dificultades pueden la mayoría de las Madres establecer y mantener desde el principio una estrecha relación con su hijo recién nacido. El éxito de su papel como Madre depende naturalmente de qué tanto amor y cuidados ella misma recibió de sus padres y del apoyo que ella reciba de otros adultos de su medio ... En esta temprana relación puede la Madre percibir los primeros signos del Reconocimiento: `Yo te reconozco como mi Bebé, quien también me reconoce a mí´.”<sup>21</sup>

Es claro que la pertenencia del individuo a un grupo, etnia o clase social específico no ,determina' su estructuración psíquica. La fuerte incidencia de la madre (y del entorno familiar) en la estabilidad psíquica de la nueva criatura es determinante. Lo que se desea enfatizar aquí es que las condiciones sociales ricas en traumas, en historias personales y sociales de sometimiento y violencia, no contribuyen a estimular una sana relación madre - hijo, sino que contrariamente pueden afectarla negativamente, en todos los segmentos sociales.

En cuanto al 'reconocimiento del Otro', de esa mujer india o negra y de sus descendientes, se expondrá más adelante empleando aportes de investigadores de la historia colombiana, cómo se dió preferencialmente dentro del patrón: 'te reconozco si te sometes', lo cual es en sí un contrasentido, porque si se da el sometimiento o la aceptación del aconductamiento, el reconocimiento del individuo por parte de quien o quienes se han reservado 'el derecho' de otorgarlo, será sólo como un ente subalterno. Este reconocimiento puede asumir el carácter de caritativo o paternalista -como lo orientó la evangelización religiosa-, o tender a mezclarse con el sometimiento déspota que prima en relaciones con alto contenido de violencia -familiar o política-, que puede dominar en períodos de crisis.

Sobre la continuidad del "reconocimiento de la Otra / del Otro", escribe J. Benjamin:

"El Reconocimiento no constituye ninguna secuencia predecible de eventos, como pueden ser las etapas de la Maduración y el Desarrollo, sino más bien un elemento siempre presente que atraviesa todos los eventos y fases de la vida ... Todos tenemos la necesidad de reconocer al otro como persona independiente: similar a nosotros y sin embargo diferente." <sup>22</sup>

Citando a G. Almond analizan C. y W. Hopf cómo la superación de las relaciones de amplio conflicto social a través del colocar en marcha procesos de socialización política implica todo un universo de relaciones, con una tendencia integrativa clara :

"La socialización política es un proceso de integración en la cultura política. Su resultado es un conjunto de Actitudes, Juicios, Valores y Sentimientos hacia el sistema político, hacia los diferentes roles y al rol del protagonista mismo del proceso integrativo ... El

<sup>21</sup> Benjamin, J. Op. Cit. P. 18. Traducción del alemán del autor.

<sup>22</sup> Benjamin, J. Op. Cit. Pg. 25 – 26. Traducción del autor.

fundamento de la democracia no consiste en el derecho al voto, a las decisiones por mayorías y otros procedimientos organizativos ... La atmósfera democrática se crea a través de muy sutiles manifestaciones que demuestran que las personas básicamente iguales son y que sus derechos y reconocimiento encuentran consideración adecuada." <sup>23</sup>

El reconocimiento del Otro y procesos de socialización política integrativos exigen grados de sensibilidad en las personas y los sistemas políticos que con frecuencia se han presentado, pero no han encontrado mayor apoyo de la élites en la historia Latinoamericana después de la colonización europea. A continuación se expondrán análisis sobre cómo se han alcanzado procesos de sujeción y manipulación del 'otro' para obtener la subordinación de las mayorías a pequeños grupos.

## 1.2 El Individuo y los Sistemas Políticos Autoritarios

### 1.2.1 La Identificación de la población con el Liderazgo Autoritario.

Muchos regímenes totalitarios y autoritarios han logrado desarrollar una profunda Identificación entre el líder y amplias capas de los ciudadanos del país. Ejemplos clásicos son Mussolini en Italia, Hitler en Alemania, Stalin en la URSS. En Colombia líderes como el Conservador Laureano Gómez a mediados del siglo pasado, o el actual Presidente Uribe Vélez, han arrastrado importantes masas seguidoras y encabezado fuertes polarizaciones. Con frecuencia estos liderazgos propiciaron que graves crisis se transformaran en guerras, donde la capacidad de conducción o manipulación del líder jugó papel central en la generalización de la violencia.

El Autoritarismo como sistema político que se basa en la aceptación incuestionada del ejercicio del poder, no sólo requiere de líderes fuertes sino también de individuos masificados que puedan ser enseñados -u obligados- o una combinación de ambas, a aceptar sumisamente las directrices del poder. Antonio Gramsci <sup>24</sup> afirmará que el liderazgo en una sociedad industrializada buscará la obtención de una **Hegemonía** mediante la combinación tanto de la fuerza, como de la conquista de la voluntad de los individuos a través de medios ideológicos.

En su estudio "El Estado Democrático y el Autoritario", publicado en 1961, el miembro de la Escuela Crítica de Frankfurt, Franz Neumann, analiza la relación entre el Poder y la Libertad, las condiciones en que se produce esa fuerte ligazón 'líder - masas', así como el papel que juegan algunas características psíquicas de los individuos, especialmente 'los Miedos', en esas relaciones.

Plantea Neumann que uno de los factores primarios que puede perturbar la estabilidad psíquica de los individuos es la **alienación** que se produce frente al proceso del trabajo, entendida como la separación percibida por el individuo entre la actividad desarrollada y el producto logrado, que lo 'alejan' de los logros de 'su' trabajo. A diferencia de una

<sup>23</sup> Hopf, Christel y Wulf. Op. Cit. P. 13. Traducción del autor.

<sup>24</sup> Ver: Gramsci, Antonio (1891-1937). Maquiavelo, la Política y el Estado Moderno. Río de Janeiro 1980.

sociedad sencilla, donde el trabajador empieza y termina su objeto de trabajo, sea la agricultura o la elaboración de utensilios, la alienación es una característica inherente al funcionamiento complejo de una sociedad industrializada -aunque no exclusivamente- y que afecta a todos los/las miembros de la sociedad, no solamente a los trabajadores. Uno de los tipos de alienación generados es la **alienación psíquica**, expresada como la exigencia de la vida social al individuo, de limitar la práctica de sus instintos vitales, entre ellos el sexual, en aras a vivir dentro de las normas sociales. Este tipo de adaptación a través de la renuncia -alienación-, constituye una de las primeras causas de la generación de **angustia y miedos** en el individuo.

La alienación produce angustia y miedos. Neumann diferencia entre tipos de angustia: la **angustia real** es aquella preocupación inducida por un hecho real, tal como un accidente de trabajo o una sequía, angustia que puede cumplir un papel positivo al inducir al individuo a la auto-protección a través de la toma de medidas preventivas. En tanto la **angustia neurótica o miedo irracional**, que es aquella que se produce internamente en la conciencia del individuo sin tener causa u origen precisos, no es por tanto fácilmente controlable por la persona. Las causas primarias de la angustia neurótica generalmente provienen del entorno externo, pero su grado de auto-explicación, de entrelazamiento y acumulación pueden superar la capacidad de comprensión y manejo por parte del individuo. Una persona que perdió su trabajo en tiempos de crisis económica, por ejemplo, puede experimentar continuos miedos de diversa índole, aún activados por fenómenos que normalmente no deberían guardar relación con su vida laboral.

Las respuestas de los individuos frente a las angustias son diversas: en unos casos positivas, en tanto reaccionan con acciones adecuadas para luchar contra el problema y superarlo. En otros reaccionan con miedo, parálisis, con huida, conviviendo incómodamente con el problema. Esta diferenciación se considera importante, porque permite aclarar la función política que puede cumplir la manipulación de la angustia. Neumann plantea además que la combinación de Angustias y Peligros externos puede dar origen tanto a Depresiones como a **Complejos de Persecución**.

En este punto se puede realizar la pregunta: por qué en diferentes naciones y tiempos los individuos masivamente, en casos que perciben amenazas o crisis mayores, se identifican y siguen, aún con los ojos cerrados, a su líder? Sigmund Freud planteó la teoría de que en estos casos actúa con fuerza ese impulso vital que tenemos todos los individuos -que él llamó la **libido**-, que permite producir una poderosa **identificación afectiva con el líder**, en la medida que éste se plantea como el medio indispensable y único, para protegerse de los graves peligros. Lo indispensable que se juzgue el papel del líder estaría directamente relacionado con la fuerte percepción de que es posible 'depositar' los sentimientos, angustias y expectativas -canalizadas en el impulso libidinoso- de millones de personas en 'una', en el líder, quien 'recibe' ese afecto, ese respaldo masivo y se empodera como punta de lanza para lograr los objetivos que ese líder plantea y que serían 'la solución' a las angustias y miedos percibidos.

Esta identificación masiva y afectiva se identificó por Freud como propia, también, de las hordas de animales, que reaccionan en cadena y siguen a su líder en casos de ataque y

pánico. Por esto cataloga la identificación afectiva como una **Identificación regresiva**, donde los individuos harían uso de sus impulsos libidinosos para 'regresar' a estadios históricos primitivos, donde actuarían como animales de manada, perdiendo su capacidad de discernimiento y toma de decisiones propias para 'endosarlas' a una persona, al líder. A este fenómeno se le denomina igualmente **Identificación Cesarística**, la que se diferencia de la Identificación Racional, en la cual el individuo no pierde su propia capacidad de decisión y por tanto, no sigue 'ciegamente' a su líder.

Argumenta F. Neumann: "La Identificación Cesarística puede jugar un roll en la historia cuando la situación de las masas objetivamente se encuentra en peligro. Cuando ellas están incapacitadas para entender el proceso histórico que viven y cuando utilizando el peligro se manipulan las angustias, produciéndose delirios de persecución."<sup>25</sup>

La manipulación política se produce a través del **falseamiento de la realidad** por parte del líder y su grupo, falseamiento caracterizado por realizar una interpretación tendenciosa de la realidad, pero que incluye algunos elementos reales, verdaderos, en la historia completa. Con los elementos reales se busca darle credibilidad a la historia, mientras que para el falseamiento se manipulan intensivamente los miedos de la población y se busca 'un culpable', para inducir a juzgar y actuar equivocadamente a quienes reciben la versión falseada. Al manipular los miedos irracionales o angustias neuróticas, la iniciativa política autoritaria del líder y su grupo puede adquirir dimensiones totalmente arbitrarias y rebasar los marcos legales y morales usuales, contando con una especie de 'legitimación' de la opinión pública para cometer abusos y revestir como 'medidas políticas' todo tipo de crímenes.

Algunas de las Teorías Conspirativas o casos de 'chivos expiatorios' más estudiadas son:

- La '**Conspiración de los Judíos**': los antiguos prejuicios en las sociedades europeas sobre los Judíos fueron intensivamente utilizados por Adolfo Hitler y su partido Nacional Socialista, como instrumento para unificar bajo su mando absoluto la voluntad del pueblo alemán durante la grave crisis de los años 1930s. Una vez los Nazis identificaron a los Judíos como 'la causa' de todos los problemas que soportaba Alemania, derogaron las normas legales democráticas, establecieron la dictadura en cabeza del Führer e implementaron todo tipo de crímenes contra los Judíos y contra toda la población que se opuso a sus designios, hasta conducir al mundo a la Segunda Guerra Mundial.
- La '**Conspiración Comunista**': muchos regímenes conservadores de gran número de países invocaron las graves violaciones de los derechos humanos y crímenes cometidos por los líderes soviéticos a nombre de la 'revolución socialista', para asociar con 'el comunismo' a todo tipo de reivindicaciones laborales y sociales de millones de trabajadores y grupos políticos socialdemócratas, liberales y socialistas. Si bien en Europa occidental gran parte de los derechos laborales, políticos y sociales fueron reconocidos después de la catástrofe de la 2a. guerra, la represión

---

<sup>25</sup> Neumann, F. Op. Cit. Pag. 270. Traducción del alemán del autor.

violenta contra sectores mayoritarios de la población se extendió a todo el planeta con la 'Guerra Fría' a nombre de la 'lucha anti-comunista'.

- La '**Conspiración Capitalista**': la resistencia que las dirigencias de los países capitalistas opusieron a la Revolución Rusa, llevó a los líderes de ésta a legitimar innumerables abusos y crímenes contra su propia población, acusada de participar de la conspiración contra-revolucionaria. Este tipo de sentimiento de persecución entre los partidos y miembros de corrientes de izquierda fue avivado por atentados reales cometidos bajo la polarización de la Guerra Fría, que dividió al mundo en blanco y negro. El colapso del Mundo Socialista acabó también con la actualidad de este tipo de teoría conspirativa, pero pueden todavía en el caso colombiano encontrarse estos estereotipos dentro de activistas marxistas radicales de antigua influencia soviética.

Si los miedos irracionales pueden ser relativamente fácilmente manipulables por los líderes en el poder, una de las herramientas básicas para mantenerse los regímenes autoritarios, de derecha e izquierda, consiste en estimular un clima social de permanentes tensiones y prejuicios entre los grupos sociales o políticos, donde la búsqueda de la polarización irracional y la negación del diálogo civilizado serán parte de los objetivos dominantes. Sin embargo, la interacción con esa polarización también implica que la agresión autoritaria se exprese con los **impulsos destructivos** que la caracterizan, llevando el liderazgo al ejercicio de la violencia contra el / los grupos considerados como 'responsables' del problema. En la medida que dicha violencia no puede resolver los conflictos invocados, su continua aplicación sólo puede llevar a la opresión y/o exterminio de los grupos atacados o también a lanzarse en la 'conquista' de otros botines o países, y generar la expansión del espiral de violencia, dejando irresolutas las problemáticas reales.

A continuación se considerarán algunos aportes de investigadores de las Ciencias Políticas sobre la caracterización de los regímenes políticos, que nos ayudarán a analizar el objeto de trabajo de la presente investigación.

### 1.2.2 Los Sistemas Políticos Totalitarios.

Siguiendo a Juan José Linz <sup>26</sup>, una tipología de los Sistemas Totalitarios (clásicos) les atribuye las siguientes tres características básicas:

- **La Ideología**: entre los sistemas totalitarios más perfeccionados conocidos por la humanidad se presentaron en sociedades europeas del siglo XX: el Nazismo en Alemania y el Stalinismo en la Unión Soviética. En ambos jugó un papel central la ideología, definida como una visión fija y determinista del mundo, donde algunas ideas juegan un papel central, al punto de constituirse para esas ideologías en "leyes" de la sociedad, con

---

<sup>26</sup> Linz, Juan José. 2000. Totalitarian and Authoritarian Regimes. Lynne Rienner Publishers, Inc. London. J.J. Linz (1926 - ) se desempeña como Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Políticas en la U. de Yale (EUA).

poder para transformar las conciencias y prácticas sociales hasta modelar unos sujetos sociales a imagen y semejanza de esos ideales doctrinarios.

La versión alemana del Fascismo, el **Nazismo**, hizo del Racismo un pilar básico, alrededor del cual debería organizarse la sociedad alemana y el Mundo. Su ideal de una "Raza Aria" y su opuesto, unas razas "impuras", encabezadas por los judíos y seguidas por los gitanos, eslavos, etc. los llevó a emprender una guerra de exterminio contra ciudadanos desarmados y a someter países enteros. De manera similar, a nivel de su ideario político definieron los Nazis que el "comunismo" era el engendro de esas razas impuras para dominar el Mundo y le declararon la guerra a muerte, no sólo a quienes habitaban en el único país que a principios del Ss. XX construía un sistema socialista, sino a aquellos que seguían doctrinas sociales cercanas a los intereses de los trabajadores, tales como activistas sindicalistas, socialdemócratas o intelectuales marxistas.

Para el **Stalinismo** la idea central la constituyó la revolución proletaria, en cuya construcción de una sociedad sin clases debería edificarse un sujeto con mentalidad "proletaria", el cual una vez masificado, se encargaría de eliminar mental y físicamente a sus congéneres opuestos: los ciudadanos burgueses, los pequeñoburgueses, los aristócratas, así como los campesinos o cualquier grupo acusado de favorecer a los anteriores. Debido a que estas categorías sociales y políticas no son fácilmente definibles (así como tampoco la de las "razas"), la pertenencia a cualquiera de estos grupos estuvo dada por los principios ideológicos de la élite stalinista gobernante, y allí fueron incluidos millones de personas, no sólo de la minoritaria nobleza rusa, sino básicamente de campesinos y capas medias que no cupieron en los esquemas estatizantes y fueron exterminados en miles de campos de concentración y paredones, de manera similar a como lo hicieron los Nazis con sus "enemigos" ideológicos.

Para ambas ideologías había unas "leyes" que deberían cumplirse inexorablemente en la sociedad, tal como lo hacen las leyes físicas en la naturaleza : la ley de selección de las especies, de las "razas fuertes", para los Nazis, que las harían prevalecer sobre las "inferiores". Para los marxistas-leninistas-stalinistas lo fueron las leyes del materialismo histórico que conducirían irremediabilmente al Mundo a una sociedad sin clases, siendo necesario que los "enemigos" de dicho proceso fueran neutralizados y/o exterminados. El papel central de estas "leyes" consistió en que más allá del deseo, los objetivos o posibilidades de los miembros de los partidos Nacionalsocialista o Comunista Soviético, más allá del alcance humano se situaban unas grandes fuerzas (leyes) que harían que sin lugar a dudas las razas fuertes se impusieran en el mundo o que las clases proletarias eliminaran a las otras clases. De esta manera sus ideologías eran arrolladoras, juzgadas por sus creadores como invencibles y sin duda gozaron de gran aceptación entre millones de personas en sus épocas.

- **El Partido y las Organizaciones de Masas:** Las estrategias de Nazis y Stalinistas involucraron la formación de partidos políticos masivos, altamente ideologizados, que se constituyeron en las cadenas transmisoras de las nuevas relaciones sociales y de poder que fueron construyendo a través del uso de la violencia como mecanismo para instaurar sus nuevos patrones. Si bien los partidos y organizaciones de masas eran realmente

masivos, su organización, discusión interna o mecanismos de decisión para nada eran democráticos sino todo lo contrario, altamente jerarquizados y autoritarios.

Los imperativos que se impusieron los Partidos Fascistas y Comunistas de ideologización y de intensa movilización de sus sociedades les exigieron a estas doctrinas totalitarias masificar el Partido y crear o penetrar las organizaciones sociales, de manera tal que intentaron que no quedara un poro social sin que su ideología y el campo de acción de sus políticas fuera tocado. De esta forma crearon organizaciones de niños, de juventudes, de madres, de trabajadores, de deportistas, etc. desde donde se predicaban con todo el apoyo estatal las nuevas doctrinas oficiales. El objetivo común era "formar" a toda la sociedad, sin derecho a la disensión, dentro de los valores y patrones definidos por sus ideologías, para respaldar la política del líder único nacional, destruyendo toda oposición interna y los considerados enemigos externos.

- **El Liderazgo supremo e inobjetable:** tanto Nazis como Stalinistas crearon un culto a la personalidad del líder político. Este liderazgo era inobjetable, vertical, antidemocrático, ganado en las contiendas políticas donde centenares de contendores fueron asesinados o violentamente desplazados. El líder era el portador de la verdad ideológica incuestionable, quien a través de las masivas organizaciones políticas y sociales, determinaba las grandes y pequeñas acciones y políticas para el país.

Uno de los instrumentos claves para la obtención y el mantenimiento del liderazgo fue, como lo analiza Hannah Arendt, "**el terror**".<sup>27</sup> Con base en los principios ideológicos que justificaban cualquier atropello en aras de la obtención del fin, los partidarios fascistas y stalinistas utilizaron la violencia indiscriminada y el terror para obtener sus propósitos. El terror que irradiaron las acciones de toma del poder y su afianzamiento, se constituyó en una herramienta central y muy útil para al principio neutralizar y después destruir las tentativas de oposición al régimen. Este terror fue orquestado desde la cabeza de las organizaciones políticas, a través del "Führerprinzip" de Hitler o del "centralismo democrático" de Stalin, que permitió reinar inobjetadamente a pequeños grupos que se apoderaron de los aparatos claves del Partido, el Ejército y el Estado. El terror sirvió para magnificar la capacidad de destrucción del régimen en contra de sus opositores, pero también para asegurar la obediencia absoluta de los subalternos al régimen, dentro de principios de lealtad y obediencia ciegas al Partido, que también garantizó la ausencia total de crítica y autodeterminación de los miembros de sus partidos y de los ciudadanos-as de sus naciones.

### **1.2.3 Los Regímenes Autoritarios.**

En los regímenes políticos en Latinoamérica y Colombia durante las últimas décadas, las Elites han practicado preferentemente conductas y teorías autoritarias, pero también se han visto forzados en ciertas coyunturas por la presión de otros grupos sociales a incorporar otros elementos de la democracia liberal, tipificando regímenes mixtos, complejos, no atribuibles a parámetros clásicos, a pesar de contar con algunas de sus

---

<sup>27</sup> Arendt, Hannah. 1966. The Origins of Totalitarianism. World Publ. Co. Cleveland.

características. Juan José Linz ha avanzado en el esclarecimiento de una clasificación inicialmente publicada en 1964 con el nombre "Regímenes Totalitarios y Autoritarios", donde establece para los regímenes autoritarios una definición básica que los diferencia de los totalitarios, evaluando algunos de sus elementos básicos. Los Regímenes Autoritarios son para Linz:

„ ... los sistemas políticos que practican un pluralismo limitado, sin responsabilidades determinadas, sin una ideología elaborada que los conduzca, pero en cambio poseen una *Mentalidad* característica. En ellos no se producen ni intensivas ni extensivas movilizaciones políticas -con contadas excepciones-, y un Líder o algunas veces un pequeño grupo ejercen el poder dentro de parámetros poco formales pero cuyos límites son predecibles.“ <sup>28</sup>

Este tipo de Régimen lo encuentra caracterizado por elementos como:

- **Pluralismo limitado:** contrariamente a la democracia poliárquica que practica el pluralismo universal, éste permite la participación de forma limitada a grupos y/o partidos políticos que encuadran en las expectativas e intereses del líder del gobierno o en los estrechos marcos legales definidos.
- **Ausencia de una Ideología,** en el sentido practicado por los regímenes totalitarios clásicos o de un 'modelo utópico' de sociedad. En su defecto, se caracterizan por una *Mentalidad* o formas poco definidas de principios e intereses, la cual está inherentemente vinculada al líder político y su grupo, con la que incluye a sus aliados o tolera cierta 'oposición' y excluye a sus enemigos. Considera Linz que la 'Mentalidad', como una forma muy laxa de la Ideología, le permite reducir el elemento utópico de éstas y disminuir el grado de conflictos en su Régimen de gobierno.
- **Ausencia de Mobilización política:** la ausencia de fuertes motivaciones ideológicas impide una identificación psicológica de la población con el régimen. Este evita la movilización política e inclusive -para Linz-, la percibe como una amenaza, cuando cualquier estamento de la sociedad la emplea. El régimen promueve preventivamente conductas de 'despolitización' entre la población y los grupos políticos. Para contrarrestar la movilización puede el régimen utilizar procedimientos que lo acercan al Totalitarismo.
- **La co-participación en el Poder** la adquieren las personas o grupos, no gracias a su representatividad o capacidades, sino a criterios **patriarcales** donde importa la confianza que le inspiren al líder y su grupo. A nivel del apoyo electoral que el Régimen se procura, éste se funda en manipulaciones y métodos de co-optación y 'caciquistas' que le garantizan resultados favorables.

---

<sup>28</sup> Linz, J.J. Op. Cit. Pag. 129. Traducción del alemán por el autor.

- **La ausencia de mecanismos institucionales para ejercer la política**, las trabas impuestas a la oposición y a su acceso a la población, establece para Linz una clara distinción entre los regímenes autoritarios y los democráticos.

Para el caso de los regímenes políticos de Centro y Suramérica, plantea Linz que debido a su ejercicio formal de procesos electorales controlados por restricciones legales, por prácticas caciquistas o partidistas corruptas, o simplemente por las Fuerzas Armadas, los ubica: " (ellos) ... se encuentran en los límites entre los regímenes autoritarios modernos y la democracia. Ellos están según su concepción constitucional e ideológica cerca de los regímenes democráticos, pero sociológicamente analizados se parecen más a los regímenes autoritarios." <sup>29</sup>

Cabe establecer diferencias entre la tipificación que hace J.J. Linz sobre los regímenes totalitarios y los autoritarios, respecto de otras -como las de algunos voceros neoliberales-, que buscan identificar el 'totalitarismo' con la participación del Estado en la economía y el engranaje social. Al respecto advierte el politólogo alemán Elmar Altvater cómo la interpretación de la alta funcionaria de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick (1982), de que : "el mayor rango de actividad estatal igualmente expande el grado de coersión en la sociedad" <sup>30</sup>, responde a una mecánica identificación 'totalitarismo = intervencionismo estatal', intervención no sólo aplicada por los regímenes socialistas sino también keynesianos, ampliamente utilizada en Latinoamérica, Europa y los mismos Estados Unidos. La tendencia a identificar el intervencionismo estatal con el totalitarismo socialista también carece de profundidad histórica, en tanto ignora las relaciones económicas y sociales capitalistas que emplearon el fascismo y el nazismo. La caracterización de J.J. Linz trasciende los rígidos límites economicistas que asume J. Kirkpatrick y se centra preferentemente en las especificidades políticas y sociales de los regímenes analizados.

#### 1.2.4 La 'Democracia Delegativa'.

Este concepto desarrollado por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell en 1993 <sup>31</sup> a raíz de la observación de los procesos de finalización de dictaduras militares en países latinoamericanos, en la descolonización en Africa y Asia, así como en los resultantes de la caída del bloque soviético, donde se abrieron procesos formales de democratización utilizando algunos mecanismos de la democracia representativa, pero donde usualmente se encontraron obstáculos para avanzar en la conformación de democracias pluralistas o poliárquicas <sup>32</sup>, llevaron al autor a catalogarlas -en oposición a las democracias 'institucionalizadas', 'consolidadas' o 'representativas'-, como 'Democracias Delegativas':

"Con el término 'delegativa' me refiero a la concepción y práctica del Poder Ejecutivo que actúa como si fuera electoralmente delegado para hacer lo que él crea que conviene al

<sup>29</sup> Linz, J.J. Op. Cit. Pag. 130. Traducción del alemán del autor.

<sup>30</sup> Citado en: Altvater, E. - Mahnkopf, B. 2007. Konkurrenz für das Empire – Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt. Verlag Westfälisches Dampfboot. Pg. 70.

<sup>31</sup> O'Donnell, Guillermo. 1994. Delegative Democracy. Journal of Democracy. Vol. 5, No. 1.

<sup>32</sup> El concepto de 'democracia poliárquica' de Robert Dahl se define ampliamente en el Capítulo No. 3.

país. También argumento que las democracias delegativas son inherentemente hostiles a los patrones de representación normalmente practicados en las democracias, a la creación y fortalecimiento político de las instituciones y, especialmente, hostiles a lo que denomino el 'control horizontal'. " <sup>33</sup>

Entre las principales características de la 'Democracia Delegativa' están :

- **La D.D. requiere de mayorías electorales.** "A través de elecciones limpias" -según O'Donnell-, se realiza una intensa y emocional movilización política pre-electoral en el país, la cual se suspende una vez elegido el mandatario-a.
- El líder se plantea con el carácter de **anti-político**, es decir, contrario a las costumbres corruptas de los políticos y de los partidos tradicionales, las que promete combatir en su mandato. Una vez obtenida la Presidencia, ante la falta de programa político claro, el líder concilia con los políticos y utiliza los procedimientos corruptos tradicionales.
- Las democracias formales emergentes **fracasan en su proceso de 'institucionalizarse'** a través de la profundización de la representatividad política y social. El desinterés de la dirigencia en la integración política y social hace que la institucionalización del Estado quede estancada.
- **Se rehusa el control horizontal (accountability)** de los actos de gobierno y del funcionamiento de las instituciones existentes. La oposición ve reducida su capacidad de maniobra y la opinión pública tampoco se desarrolla por canales institucionales.
- **El ejercicio del poder tiende a individualizarse** en el líder de gobierno elegido, el cual lo practica con gran independencia de programas definidos colectivamente o de mecanismos de consulta y coordinación. El jefe del ejecutivo se apoya en pequeños círculos tecnocráticos para el manejo de la economía y el control de las principales instituciones. El Presidente asume 'la encarnación de la nación' y que las decisiones vitales han sido delegadas en él. Su aislamiento que suele conducir a graves crisis.

En el trabajo de 1993 citado, destaca O'Donnell para el caso Latinoamericano, que los regímenes resultantes después de períodos autoritarios no logran instaurar sistemas políticos donde las leyes se apliquen con unidad de criterio en toda la nación -según el concepto de 'Estado de Derecho' de Max Weber-, y que por tanto expresen unas relaciones sociales no excluyentes. Se pierde entonces la legitimación ideológica del Estado democrático como un 'Estado legal de derecho' (State-as-law), donde las relaciones sociales, políticas y económicas cuentan con un marco aceptado y parámetros de resolución de conflictos que posibilitan una coherente coexistencia social. La influencia de las políticas neoliberales de los años recientes, con su objetivo de 'reducción del tamaño y funciones del Estado', trabajan para O'Donnell en una dirección política y socialmente desestabilizante.

La pérdida del ejercicio del 'imperio de la ley' de la democracia representativa en crecientes regiones dentro de las naciones Latinoamericanas, regiones que son regidas

---

<sup>33</sup> O'Donnell, G. 1993. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems – A Latinamerican View with Glances at Some Post-Communist Countries. Helen Kellogg Institut, Working Paper No. 192. Pag. 49. Traducción del inglés del autor.

por poderosos grupos locales de intereses particulares (económicos, mafiosos, políticos, militares) que conviven y hacen parte del sistema político del país, con representación en los diferentes órganos institucionales, configuran para el autor **Zonas Grises**, donde se practican sistemas autoritarios regresivos, con prácticas de control de la población de tipo servil y hasta esclavistas ('neofeudales' para O'Donnell). En estas regiones no se aplica el Estado legal de Derecho, sino sólo las normas de éste que le sirven a los grupos privados empoderados. La persistencia y extensión de este fenómeno a toda la nación permite también que la aplicación de las leyes formalmente definidas en las Constituciones Políticas y Estatutos Jurídicos, se degrade a un nivel tal que el concepto de Ciudadanía se estratifica, aplicándose los derechos universales de la ciudadanía liberal sólo a ciertos grupos de la sociedad, mientras que otros, con frecuencia grandes grupos indígenas, afroamericanos o campesinos y trabajadores pobres, son reducidos a una **ciudadanía de segunda clase (low citizenship)**. O'Donnell describe a estos Estados como 'democracias con ciudadanía de segunda clase'. Investigadores sociales europeos como Stoer, Rodrigues y Magalhaes <sup>34</sup> plantean que dentro de la sociedad industrial moderna:

"... en términos sociales 'ser alguien' significa estar envuelto en el mundo del trabajo, es decir, la identidad personal depende del lugar ocupado en la estructura ocupacional, según la organización del proceso de trabajo. En este sentido, aún la propia ciudadanía parece tener su origen en el proceso de trabajo y la relación salarial. Sin embargo, es el Estado quien atribuye al individuo la calidad de ser un ciudadano. Esta ciudadanía sólo se convierte en 'real', concreta, cuando está articulada al proceso de producción, cuya condición básica está garantizada por el propio Estado."

En la medida que el proceso de globalización penetra profundamente en todas las sociedades del planeta y el sistema capitalista adopta formas de organización post-fordistas, lo que el sociólogo Manuel Castells denomina "capitalismo informacional", la degradación del concepto de ciudadanía se extiende a grandes grupos y puede englobar a naciones enteras que son marginadas de diferentes tipos de relaciones comerciales, tecnológicas y culturales. Define así Castells la exclusión social:

"El proceso por el cual ciertos individuos y grupos son sistemáticamente barridos del acceso a posiciones que les permitirían gozar de una vida autónoma dentro de los estándares, valores y normas institucionales en un contexto dado. En condiciones usuales en el Capitalismo Informacional, esta posición es asociada con el acceso a una labor normalmente remunerada, para al menos algún miembro de un hogar típico. La exclusión social constituye, de facto, el proceso que evita la vinculación de una persona como trabajador en el contexto del capitalismo." <sup>35</sup>

El retroceso que el estado legal de derecho experimenta en las "democracias delegativas" ha conducido a detener procesos de ampliación de las bases reales de un concepto de ciudadanía y a ampliar los espacios de exclusión. Es de considerar que si las luchas sociales de varios siglos en diferentes países de Latinoamérica y las influencias

<sup>34</sup> Stoer, Stephen; Rodrigues, David; Magalhaes, Antonio. 2003. Theories of Social Exclusion – European Social Inclusion. Peter Lang Editores, Frankfurt am Main. P. 49. Traducción del inglés del autor.

<sup>35</sup> Citado en Op. Cit. P. 24. De: Castells, Manuel, 1998. "End of Millenium" Oxford: Blackwell. P. 73. Traducción del inglés por el autor.

de las doctrinas liberales decimonónicas y socialistas democráticas lograron insertar en los textos Constitucionales y Códigos jurídicos ciertos principios de beneficios sociales y derechos políticos y civiles amplios -la construcción social de Estado-, no han podido eliminar fuertes rezagos de varios siglos de dominación social por parte de élites autoritarias que lograron impregnar la conciencia de amplias capas de la población con prejuicios sociales, religiosos y regímenes excluyentes de profunda inercia social, que con diversas modificaciones se mantienen hasta hoy. En el siguiente capítulo se exponen, valiéndose de un análisis histórico, la génesis y evolución de estas formas de dominación social en Colombia, las cuales presentan paralelos en otras regiones de Latinoamérica.

## Capítulo II

### FORMACION DE LA PERSONALIDAD AUTORITARIA EN COLOMBIA Y LA EXCLUSION DEL SUJETO ETNICAMENTE DIFERENTE

El objetivo de la presente sección consiste en orientar históricamente la búsqueda de las condiciones que han propiciado la formación de una definida Personalidad Autoritaria entre numerosos miembros de la sociedad colombiana y la generalización por parte de importantes sectores de su élite de prácticas excluyentes de las mayorías no pertenecientes a su grupo, que hacen altamente factible la aplicación de métodos violentos para dirimir las tensiones sociales.

#### 2.1 La relación entre la población Indígena y los Conquistadores y Colonizadores Españoles.

Como elemento fundacional de lo que hoy se conoce como Colombia, tenemos que partir de los pueblos que vivían en su actual territorio en la época que llegaron los españoles. Dentro de ellos se encontraban los pueblos de la Familia Caribe, habitantes del norte de Suramérica y sur de Centroamérica. Los Zenúes -grandes constructores de canales de agua- y los Tayronas -arquitectos de ciudades con múltiples terrazas-, destacaban en la costa norte. En el sur del actual territorio habitaban comunidades vinculadas al Imperio Incaico, como parte de su frontera norte. En el centro-sur vivían Comunidades como la Quimbaya y Calima, de las cuales se conservan exquisitas joyas y utensilios en oro. El pueblo Chibcha poblaba el altiplano Cundi-boyacense, en el centro de la actual República, siendo de los más numerosos y mejor organizados. Estos pueblos fueron vistos con unos ojos muy particulares por los primeros europeos que llegaron a América a partir de 1492, visión que permanecerá entre las élites conservadoras colombianas durante muchos siglos. Cita la Profesora Gesine Müller<sup>36</sup>, en su trabajo sobre la **relación hombre-animal** en el descubrimiento del Nuevo Mundo, las primeras impresiones del navegante italiano Critóbal Colón, consignadas en su bitácora de viaje el 4 de noviembre de 1492:

"[...] lejos de allí había hombres de un ojo y otros con hocicos de perros que comían hombres, y que en tomando uno lo degollaban y le bebían la sangre y le cortaban su natura" (Kolumbus, 93, Bordbuch). El 23 de noviembre C. Colón volvió a escribir sobre los tuertos que vivían en 'Bohío' y sobre otros personajes descritos como caníbales asustadizos. Tres semanas atrás, el descubridor del Nuevo Mundo, había comprobado con admiración que, a pesar de su desnudez, los indios parecían más seres humanos que animales: "[...] aún cuando los habitantes de las islas y de tierra firme parecen animales . . . . tengo la impresión de que son muy razonables y están dotados del don de la razón . . . .

---

<sup>36</sup> Müller, Gesine es Filóloga especializada en Literatura Latinoamericana y del Caribe. Profesora en las Universidades de Halle y Potsdam, Alemania.

Andan por ahí desnudos, como Dios los trajo al mundo, tanto hombres como mujeres . . . Todos aquellos que vi eran jóvenes pues no vi nadie que tuviera más de 30 años . . . No llevaban armas consigo ni tampoco las conocían.”<sup>37</sup>

Antes de tematizar el concepto del “Otro” (humano), conviene aclarar que igualmente el concepto del Otro en el mundo natural, del “animal”, era bien diferenciado entre aborígenes americanos y cristianos europeos. Para los primeros los animales hacían parte del universo con tanta naturalidad y derecho como los humanos, pues no eran tenidos como sujetos inferiores y estaban profundamente involucrados en su cosmogonía, en sus ritos religiosos, hacían parte de sus deidades, servían en su imaginario -como la rana o la serpiente-, para comunicarse con otros mundos - subacuáticos o subterráneos-, (de manera similar al imaginario de los pueblos germanos antes del Cristianismo) y estaban siempre presentes en su arte zoomorfo. Cuando las culturas europeas avanzaron en su proceso de identificación, buscaron diferenciarse y distanciarse del animal : apareció el homocentrismo. Una vez las ideas del cristianismo se hicieron dominantes, los hombres cristianizados fueron declarados por el papado en Roma como los únicos que tenían la conexión entre el mundo terrenal y el divino: el alma, mientras que los animales fueron considerados seres inferiores, incluso ‘bestiales’, sujetos de explotación por los humanos.

Continúa exponiendo Gesine Müller la visión de un cronista español:

“Fernández de Oviedo (1478-1557) vió en Barcelona a Colón y a los indios que trajo consigo. Tras sus estudios humanistas en Italia llegó en 1513 al Nuevo Mundo, donde viajaría en seis ocasiones. En su *Historia General y Natural de las Indias* (1535-1557) describe junto con las bondades de la naturaleza del Nuevo Mundo la endiablada naturaleza de los salvajes, a los que se puede atribuir sólo una “desaveniencia del entendimiento animal”. Los indios son sodomitas, caníbales, idólatras, “gente bruta [...] sin sentimientos”. Como “bestias desalmadas” que son, no tienen acceso al cristianismo . . . Como [su] sexualidad animal está claramente inducida por el Diablo, los civilizados conquistadores necesitan dominar a estos salvajes ...”<sup>38</sup>

Otra percepción de otro europeo de la época, el pastor hugonote francés Jean de Léry:

“A lo largo de 1557 vivió varios meses entre los Tupinamba, en la bahía de Río [Brasil]. Durante su estadía aprovechó la ocasión, junto con otros dos compatriotas franceses, para presenciar una reunión de carácter religioso y festiva entre los indios. Lo que vió y oyó le dejó perplejo y aterrorizado. Para el propio bagaje cultural de Léry, esta actuación no sólo significó algo fuera de lo común sino que además la consideró satánica. La locura y la bestialidad se mezclan en una escandalosa imagen de posesión diabólica. La referencia a Belcebú no es una metáfora sino una realidad innata de los aborígenes: “Los americanos están clara y verdaderamente poseídos por espíritus malignos”.

Continúa la Profesora Müller:

---

<sup>37</sup> Müller, Gesine. 2006. Hombre y animal y el descubrimiento del Nuevo Mundo: variantes de una relación compleja en Las Crónicas y la Nueva novela histórica. Documento inédito. P. 1. Berlín.

<sup>38</sup> Müller, G. Op. Cit. P. 2.

"La confusión por parte de los descubridores y conquistadores sobre si los aborígenes del Nuevo Mundo debían ser catalogados de hombres o animales fue puesta de manifiesto en algunas de las *Crónicas*. Esta cuestión también fue tratada tangencialmente en el conocido debate público entre Las Casas, Obispo Dominic de Chiapas, y Sepúlveda, jurisconsulto de la Corte de Valladolid. Quizá como en ningún otro suceso histórico, se puso de manifiesto la influencia directa en la política del aristotelismo europeo, especialmente su terrible poder de legitimación en favor de la marginación y el racismo, llegando incluso a justificar el exterminio de un pueblo . . . En los primeros encuentros de Colón con el Nuevo Mundo, la inseguridad de dónde están los límites entre hombre y animal es muy obvia. Mientras tanto en los discursos legitimadores de la Conquista tal inseguridad se transforma en absoluta certeza: los conquistadores saben muy bien a quién considerar como animal. Cuanto más seguro se está de que los aborígenes son animales, más fácilmente serán de justificar las tácticas violentas." <sup>39</sup>

Escribe en 1973 el investigador colombo-judeo-alemán Juan Friede sobre los alcances sociales, culturales, industriales y comerciales de la Cultura Chibcha del altiplano Cundi-boyacense de la actual Colombia:

"Se trataba de pueblos sedentarios, con industrias bien desarrolladas, pero con escasas miras de extensión política. Las construcciones típicamente militares eran desconocidas. Los Chibchas expendían su excedente de producción a los pueblos circunvecinos mediante un trueque bastante activo. "Eran tan sutiles en sus tratos -declara Fray Pedro Simón-, que no había indio que los igualara, con ser en las demás cosas de tan ofuscados ingenios." Sus principales mercados interiores fueron: Tunja, para toda suerte de mercancías; Muequetá o Funza, para mantas y tejidos; Rincón de Vélez, para algodón, coca, cerámica y mantas; Zipaquirá, para sal, y Turmequé, para tejidos y esmeraldas de Somondoco. También existían mercados situados fuera de su territorio, que se visitaban con regularidad. Estos eran, según parece, Neiva, para cambiar sal por oro en bruto; Aipe, para las transacciones con los [indígenas] Pijaos, Sorocotá, con los Chipatáes, Guanés y Agates, y Tora en el [río] Magdalena, para el comercio de la sal y mantas con las tribus ribereñas. Si se da crédito a los cronistas más antiguos como Aguado y Simón, los Chibchas conocían la moneda en forma de tejuelos de oro; dato que necesitaría una comprobación más explícita sobre la verdadera utilización de estos tejuelos frecuentemente encontrados por los conquistadores. Como pueblo eminentemente industrial, con un balance activo en su comercio exterior, la fama de los Chibchas en su calidad de proveedores de sal, objetos de oro y mantas finas de algodón regiamente pintadas, estaba difundida bastantes más allá de sus fronteras políticas... Los estudios sobre la expansión de la lengua Chibcha mediante dialectos locales señalan vastas regiones, desde el norte del Ecuador hasta Centroamérica, y desde las vertientes orientales de los Andes hasta el litoral Pacífico." <sup>40</sup>

<sup>39</sup> Müller, G. Op. Cit. P. 2 – 6.

<sup>40</sup> Friede, Juan. 1974. Los Chibchas bajo la Dominación Española. Editorial La Carreta. Bogotá. P. 18 – 19. Juan Friede Alter (1902-90), historiador germano-colombiano de origen judío fue uno de los pioneros de la investigación de la Conquista del Nuevo Reino de Granada. Nació en Wlawa, terminó bachillerato en Moscú, se graduó en Ciencias Sociales y Económicas en Viena y luego en London School of Economics. Viajó a Colombia en 1925 y se nacionalizó en 1930. Publicó 230 investigaciones sobre economía, geografía histórica, antropología, etnografía, lingüística y sociología en 40 años de trabajo, entre ellas "Los indios del alto Magdalena. Vida, luchas y exterminio" (Bogotá, 1943), "Los Welser en la Conquista de Venezuela" (1961), "Bartolomé de las Casas in history: toward understanding of the man and his work". Fue co-fundador del Instituto Indigenista de Colombia en 1942, filmó la película "San Agustín", primer documental sobre esta cultura. Viajó intensamente entre América y España (archivos de Madrid y Sevilla), fue profesor en las Universidades de Indiana y Texas en los EUA.

Sobre el tratamiento -esclavización- dado a los aborígenes americanos en la Provincia de Santa Marta, la primera afectada por la conquista española en el territorio de la actual Colombia, escribe Juan Friede:

"La esclavización de los indios fue regularizada oficialmente por la Cédula Real del 14 de Agosto de 1509... Por la del 15 de Junio de 1510 se permitía generalmente sacar indios de las partes descubiertas para hacerlos trabajar en la [isla] La Española, perteneciendo al Rey la cuarta parte de los capturados... Por Cédula del 3 de Junio de 1511 se dió permiso general para tomar como esclavos a los indios de las costas del Caribe desde el Darién hasta Paria, dando como causa su resistencia a la evangelización. Por Cédula del 23 de Febrero de 1512 no sólo se permitía esclavizar a estos "Caribes" sino que se imponía incluso la obligación de hacerlo... [Las Capitulaciones] permitían generalmente, aunque bajo ciertas condiciones, declarar y vender como esclavos a indios rebeldes capturados en guerra, o a los que impedían la predicación de la Fe Católica o la explotación de minas de oro que se encontraban en sus tierras. Pero el grueso de este "comercio" se hacía abusivamente desde La Española, mediante un llano asalto a los indios de la costa, aprovechándose de la confusa legislación que regía las relaciones entre los colonos y los aborígenes, y de la ausencia de una eficaz administración judicial." <sup>41</sup>

Como se evidencia en los relatos de los cronistas de la época, la primera aproximación del hombre europeo a estas culturas diferentes a la suya de muchas maneras, enseña una imposibilidad mental para considerar 'al Otro' como un individuo, como un 'sujeto' con dignidad, con cultura, con religión, con valores propios. La evidente superioridad militar demostrada por los españoles, su gran capacidad para las estratagemas y el engaño, para la conquista violenta y subyugación de los pueblos encontrados, lo convencieron dentro de su formación autoritaria de que él, sin duda, constituía 'un ser superior', 'una raza superior' que debía imponerse, a cualquier precio, sobre los locales para obtener en el menor tiempo posible la mayor cantidad de riquezas, que para la época estaban constituídas por metales y piedras preciosas. Continúa Juan Friede:

"Esta continua guerra entre indios y españoles tuvo funestas consecuencias, no tan sólo para la numerosa población indígena [calculada para la Provincia de Santa Marta en tiempos de la Conquista por Restrepo Tirado, Ernesto en 500.000 personas] que prácticamente desapareció en un relativamente corto lapso, sino en general para toda la futura obra colonizadora de las costas del Caribe. La ausencia de una numerosa población aborígen obstaculizó durante muchos siglos el desarrollo económico de Santa Marta y la decadencia que sufrió la región durante la época colonial se debió en gran parte al factor demográfico." <sup>42</sup>

Respecto de la **hambruna** que afectó a la región por la práctica de arrasar las labranzas y quemar los pueblos, recoge J. Friede un testimonio de la época, el cual ayuda a comprender el grado de desestabilización a que fueron sometidos sus regímenes alimenticios y por qué las poblaciones aborígenes sucumbieron tan rápidamente al contacto con nuevas enfermedades :

---

<sup>41</sup> Friede, Juan. Op. Cit. P. 25 – 26.

<sup>42</sup> Friede, Juan. Op. Cit. P. 29 – 30.

"Jerónimo Lebrón, en su carta del 9 de mayor de 1537 a la misma [Real] Audiencia comunicaba que aunque no pudo castigar rigurosamente al cacique rebelde de Bonda, "pienso -dice-, a lo menos hacerle algún daño de le talar el maíz y tomarle algunas piezas - por esclavos- y en procurar de le hacer todo daño para le atraer a la paz". En su carta del 10 de agosto del mismo año recomienda para pacificar la tierra: "... quemarles las poblaciones . . . y tomar algunos indios -por esclavos- y éstos, no los que fuesen para huir, sino mujeres y muchachos".<sup>43</sup>

Como uno de los elementos que debía darle sentido 'civilizador', cohesión legal como miembros de un Imperio Cristiano que había sido comisionado por Roma para expandir la fe cristiana por el Nuevo Mundo, al anunciar la toma de posesión de un pueblo, los españoles utilizaron **rituales bélico-jurídicos**, tales como el del 'Requerimiento', el cual era un texto que se les leía en Castellano, una lengua que ningún indígena comprendía, para que las mujeres y hombres indígenas 'aceptaran' la nueva Fe, el nuevo Dios, traídos por los conquistadores. El historiador José Gutiérrez cita el texto, según Orden Real del 20 de diciembre de 1503:

"Si no hiciéredes [aceptar la cristianización], o en ello dilación maliciosa pusiéredes, certifico que con la ayuda de Dios yo entraré poderosamente contra vosotros y vos haré guerra por todas partes y maneras que yo pudiere, y vos sujetaré al yugo y obediencia de la Iglesia y de sus Altezas, y tomaré vuestras personas y de vuestras mujeres e hijos y los haré esclavos, y como tales venderé y dispondré dellos . . . y vos haré todos los males y daños que pudiere . . . y a los presente ruego que dello sean testigos."<sup>44</sup>

Cuando los españoles llegaron al centro de la actual república de Colombia, al Reino Chibcha, con sus costumbres sedentarias, generalmente pacíficas e industriales, informa Juan Friede que en sólo la Provincia de Tunja los habitantes llegaban a 529.054<sup>45</sup>, censo obtenido de los listados de los impuestos pagados a la Corona por los indígenas. De manera similar a lo acontecido en toda América Hispana, informa Juan Friede:

"La propia acción conquistadora, militar o paramilitar, permitió el despojo del indio de sus bienes y el aprovechamiento de su persona como esclavo. Fue la época en que apareció una economía sui géneris, la *economía de conquista* . . . que era la 'economía de rapiña', que empezó con el descubrimiento de la meseta Chibcha. . . durante el primer año, 1537-38 los indios fueron despojados de 240.000 pesos en objetos de oro -algo más de una tonelada-, aparte de varios miles de esmeraldas. Todo esto de acuerdo con el reparto oficial, sin tener en cuenta el fraude y encubrimiento que indudablemente existió. En el segundo año, el despojo se hacía individualmente por cada conquistador y es difícil averiguar su monto total. Pero ya en 1539 la pacificación había avanzado suficientemente para que muchos indios pudiesen ser repartidos en Encomiendas. . . Las declaraciones de los indios [a la Real Audiencia] reflejan la arbitrariedad y el verdadero 'señorío' ejercido por los Encomenderos, resultado en parte de los títulos con que los indios habían sido encomendados en los albores de la Conquista. Estos títulos rezaban: "Por la presente encomiendo a Vos (...) al cacique (...), con más todos los caciques, capitanes e indios al dicho cacique sujetos; al cual y a los cuales mando que Vos den y acudan con toda la

<sup>43</sup> Friede, J. Op. Cit. P. 39 – 40.

<sup>44</sup> Wills, María Emma. 1999. La Convención de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta. Citado en P. 111. Revista Historia Crítica No. 17. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes. Bogotá.

<sup>45</sup> Friede, J. Op. Cit. P. 225.

comida y abastimientos y vestidos que hubiéreis menester para vuestra casa y persona . . .  
Y con tanto que no les molestéis, y enseñéis las cosas de nuestra Santa Fe católica . . . " <sup>46</sup>

Así, con el avance de la colonización se impuso el sistema de Encomienda, un régimen de servidumbre similar al feudal europeo, pero con una gran diferencia : los siervos locales eran miembros de una étnia claramente clasificada como 'inferior', que algunos colonizadores todavía consideraban entre la frontera entre animal y hombre, lo que los habilitaba para todo tipo de excesos, incluida la elaboración de las construcciones teológicas, racionales e ideológicas que justificarían un statu-quo totalmente arbitrario, que sería la base del sistema social y económico, que con pocas variaciones llegó hasta bien entrada la República. En este proceso de legitimación y estabilización del orden social, Juan Friede describe la transformación del Encomendero Español en Latifundista Americano, gracias a la Independencia, así como la exclusión del derecho de propiedad de tierras por parte de los indígenas, hasta inducirlo a ... "la **virtual destrucción del indio como ente étnico y cultural**". <sup>47</sup>

La magnitud de la destrucción física se puede apreciar en los Censos de Población : de las 529.054 personas que fueron censadas en la Provincia de Tunja en 1540, informa J. Friede: "El resumen del censo efectuado por [el funcionario de la Corona] Verdugo y Oquendo en 1755-56, muestra la Provincia de Tunja con 24.892 indios y 37.573 'vecinos' " <sup>48</sup>  
En dos siglos, la población indígena se redujo al 7% de la que había en 1540 !  
A manera de comparación, para tener una idea de la magnitud del daño ocasionado por el sistema de conquista y colonización español en América, se puede observar que si esa población aborígen existente en 1540 (en una sólo Provincia Chibcha) hubiera crecido a la moderada tasa del 1% anual, en 1755 habrían sumado cerca de 4.000.000 de personas!  
En informe del Departamento Nacional de Planeación <sup>49</sup> se da el siguiente dato sobre la población 'total' de Colombia en 1830 : 1.200.000 : las cifras hablan por sí solas.

---

<sup>46</sup> Friede, Juan. Op. Cit. P. 238

<sup>47</sup> Friede, Juan. Op. Cit. P. 264. "Ciertamente, de la segunda mitad del siglo XVIII data la fundación de la mayoría de grandes latifundios que pasaron a la época republicana. El hacendado veía fortalecerse su posición económica, social y, por ende, política; situación que prepararía la Independencia. Desvinculado de la Corona debido a la extinción de la Encomienda y afianzada totalmente la propiedad sobre las partes más valiosas del territorio nacional, el hacendado - antiguo encomendero- pudo erigirse en un líder del movimiento emancipador. Para él, el objetivo de ese movimiento no era la revolución social sino la conservación del statu quo; prerrogativas señoriales en el campo y una posesión de las tierras resguardada de los vaivenes y contradicciones de la política de la Corona referente al agro. En tal ambiente, la integridad de un Resguardo Indígena (concedido por la Corona a una comunidad indígena) estaba expuesta a redoblada presión: la de sus vecinos y la de las autoridades coloniales. **El indio, repetimos, tratado por las leyes como un menor de edad**, incapaz de adquirir por sí solo derechos y obligaciones, quedaba prácticamente excluido del proceso de adquisición de tierras. Las continuas agregaciones y segregaciones tanto de las encomiendas como de los resguardos aceleraron la desintegración racial y social del indio. El resultado final de ambas instituciones, incapaces de resistir la influencia de una realidad impuesta, fue la virtual destrucción del indio como ente étnico y cultural."

<sup>48</sup> Friede, Juan. Op. Cit. P. 266.

<sup>49</sup> Departamento Nacional de Planeación de Colombia. 2007. Bogotá.

Con respecto al destino de otros pueblos americanos, escribe sobre el Imperio Incaico el periodista y político peruano José Carlos Mariátegui: "... cuando arribaron al Perú los Conquistadores, [la población] ascendía a 10 millones y que, en tres siglos de dominio español, descendió a un millón."<sup>50</sup> La sistemática 'desaparición' de las mujeres, hombres y niños originarios de América no aparece en la historiografía como un Genocidio, porque -se argumenta-, ni la Corona Española ni los conquistadores y colonizadores tuvieron como objetivo el asesinato de la población. Más bien podemos concluir que ésta se dió por todo el marco de violencia que trajo la repentina invasión de este pueblo europeo. Al respecto plantea el sociólogo Arturo Rodríguez Bobb, uno de los investigadores más profundos sobre la esclavización de los pueblos Africanos en Colombia: "... no es el número de víctimas lo que hace el genocidio, sino el hecho de **negar a los indios su calidad de seres humanos**, lo que justificó la esclavitud lícita declarada en Burgos en 1512 por Fernando de Aragón."<sup>51</sup>

### 2.1.1 La consideración de la Esclava y el Esclavo africanos - La herencia genética privilegiada dentro del proceso 'civilizador'.

Una vez que la población indígena se resistió a la esclavitud -y con la suma de esclavización, asesinatos, suicidios, quema de cosechas y viviendas, hambrunas, nuevas enfermedades, prohibición de hablar sus lenguas y practicar sus religiones-, cuyo resultado final fue el exterminio de millones durante varios siglos, la Corona autorizó tempranamente la masiva 'importación' de hombres y mujeres negros africanos. Fray Bartolomé de las Casas, conocido como 'el Protector de los Indios' y autor de numerosos actos en defensa de ellos, muchas veces en abierta oposición a sus compatriotas españoles y con riesgo de su vida y posición religiosa, no tuvo reparos en insistir en que debían importarse personas africanas ... para evitar los pesados trabajos y la previsible extinción de los 'siervos' indígenas.

En la medida que la población indígena era exterminada rápidamente, crecían lentamente las poblaciones de esclavos negros, de mestizos, de mulatos y zambos, es decir, la mezcla racial entre todas las etnias presentes en la Colombia de entonces. El 'mestizaje' se impuso y se fueron formando los individuos de la nueva nacionalidad. En un principio existió sólo una regla para la reproducción de la población: el hombre (varón) español era el único que tenía derecho a relaciones sexuales con las pocas mujeres blancas españolas que migraron. Sin embargo, él mismo tenía todo el derecho a prácticas sexuales con 'todas' las mujeres que hubiere, excepto las cristianamente casadas. Su posición le permitió imponer el principio de posesión machista desde un inicio, del acceso

<sup>50</sup> Mariátegui, José Carlos. Feb. 1984. Siete Ensayos de Interpretación de la realidad Peruana. 40a. Edición. Biblioteca Amauta. Lima. P. 55.

<sup>51</sup> Rodríguez Bobb, Arturo. 2004. At the other side of the Atlantic – Ensayo sobre la esclavitud del negro. Wissenschaftlicher Verlag. P. 24. Berlin. Otras publicaciones del Dr. Rodríguez son: Exclusión e integración del sujeto negro en Cartagena de Indias en perspectiva histórica, 2002; El negro, el colonialismo y la política racial europea: aspectos cognitivos asociados a la violencia racial, 2005; Miseria de la razón: racismo, etnocentrismo y nazismo: legados del pasado aún en las ciencias sociales de occidente. Desde una perspectiva caribeña, 2006; Multiculturalismo y Jerarquización Racial – Las interminables transgresiones, memorias de la diáspora africana, 2008, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.

carnal -con violencia o sin ella-, pero siempre en posibilidad de utilizar (o abusar) de su condición de 'amo y señor'.

La ventaja que significaba para unos pocos tener piel blanca era recíproca con la desventaja para quienes la tenían de color. Citando al historiador Jaime Jaramillo Uribe hacia el final del período Colonial : "El acceso a los establecimientos de educación superior, universidades, colegios mayores y seminarios [religiosos] estaba limitado por fuertes discriminaciones. Para cursar y obtener grados en las únicas profesiones existentes entonces, a saber, la jurisprudencia y la carrera eclesiástica, era indispensable probar la limpieza de sangre. . ." <sup>52</sup>

La construcción ideológica lograda por la Colonización en el imaginario social (y en la psicología individual), confirmada por las leyes, las costumbres y la práctica social, de que sólo la gente de piel blanca tenía valor completo, implicó una cadena inmensa y para muchos-as infranqueable, de traumas y barreras biológicas y psicológicas para las personas de piel oscura, quienes para lograr dicho reconocimiento social deberían forzosamente iniciar un '**proceso de blanqueamiento**', es decir, acceder las mujeres a relaciones sexuales con hombres blancos, que las 'premiarían' con una carga genética que, después de varias generaciones, produciría hijas e hijos 'blancos', o un tono lo más cercano posible.

A los varones de piel oscura les estaban vedadas las relaciones sexuales con mujeres blancas. Además de la herencia genética, se debía salvar otro escollo : obtener la legitimidad religiosa que estaba dada por el vínculo matrimonial católico, para lograr además de ser blanco, o algo enblanquecido, 'ser legítimo'. Dada la baja proporción de personas blancas en la sociedad y el hecho de que el matrimonio sólo podía darse entre una pareja, la búsqueda del 'blanqueamiento' estimuló el machismo del escaso y favorecido varón blanco, la pérdida de la dignidad de muchas mujeres de piel oscura y el nacimiento de numerosos hijos 'ilegítimos', quienes, tuvieran el tono de piel que tuvieran, también fueron sometidos por la religiosidad a ser individuos de condición inferior.

---

<sup>52</sup> Citado en Rodríguez, Arturo. Op. Cit. P. 78. Continúa el relato de Jaramillo: "Del procesillo de ingreso al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (en Bogotá) debía resultar bien probado: 1) La legitimidad del nacimiento del alumno y de sus padres; 2) Que su padre no se ocupaba de oficios bajos y mucho menos infames por las Leyes del Reino; 3) Que no tenía sangre de la tierra, y si la tuvieran sus progenitores, que hubiera ya desaparecido; 4) Que era persona de grandes esperanzas para la República. . ." Otro caso citado por J. Jaramillo: ". . . [el] resonante caso ocurrido en Cartagena en 1801. Al renunciar a la cátedra de Filosofía del Seminario de San Carlos el presbítero Vicente Ambrosio, el rector ordenó abrir oposiciones para proveerla y a ellas se presentaron los doctores Pedro Carracedo, Bernardo Garay, Juan José Sotomayor y José de los Santos. Todos tenían completos sus títulos ... pero a Carracedo le objetaron: . . ." Las constituciones de (nuestro) colegio exigen indispensablemente la circunstancia de descender de padres españoles, *limpios de toda mala raza*, que no lo son en verdad el procurador Matías Carracedo y Manuela Yraola, padres de nuestro opositor, y cuyo origen no se explica bien en la palabra humildad, de que se sirve en su escrito, siendo forzoso añadir aunque con bastante sentimiento, que son habidos y reputados mulatos, y particularmente la madre, hija ilegítima de una negra que aún existe . . ."

La preeminencia del valor social racista permitía 'cotizar' -como ocurre en la bolsa-, a las personas blancas, quienes independientemente de sus calidades morales, cualificación laboral u otras, podían ejercer más plenamente los derechos contemplados en la época y aspirar a mejor fortuna que sus congéneres oscuros. Las personas 'en proceso de blanqueamiento avanzado' pero que tampoco lograban el estándar de legitimidad de las costumbres católicas y racistas, debían someterse a penosas situaciones, como las del Sr. Carracedo, relatada en la nota de pie de página.

Partiendo de que el pretendido 'blanqueamiento' sólo podría ser alcanzado después de muchas generaciones, este 'impuesto genético' establecido por la minoritaria 'sociedad sin mancha de sangre' propició que con frecuencia las personas de tono oscuro de piel, generalmente mujeres, fueran sometidas a manoseos y humillaciones por los-las portadoras de la semilla 'correcta'. Por supuesto que hubo no pocas excepciones de españoles y sus descendientes que se opusieron a estas costumbres, pero el diseño cultural racista no obró para favorecer el ejercicio de la maternidad y la paternidad dentro de condiciones equilibradas, fomentando la crianza de niñas y niños amados y amantes de sus padres, reconocidos plenamente -en el sentido planteado por Jessica Benjamin- tanto por sus progenitores como por la sociedad.

¿Cuál era la esperanza de aquellas mujeres y hombres que querían conservar sus etnias americanas y africanas? Todos los hijos e hijas de estos padres, de acuerdo con la prédica de los sacerdotes y las costumbres hechas dominantes, debieron arrastrar (y todavía arrastran) el 'pecado original' de su étnia y su color, haciendo que su reconocimiento como personas iguales, con derechos y dignidad, fuera mancillado durante cientos de años (y lo siga siendo).

En la legislación colombiana de fines del siglo XX continúa evidenciándose la continuidad de la discriminación étnica. Escribe el jurista Carlos Gaviria Díaz: "Como magistrado de la Corte Constitucional, fui asignado como ponente de una sentencia de inconstitucionalidad de una ley de 1988 que se refería a los indígenas en los siguientes términos: "los salvajes que vayan reduciéndose a la civilización deberán ser educados bajo las normas de la iglesia católica."<sup>53</sup> Y esa educación tenía férreos principios y procedimientos. Todavía hasta los años 1980 hombres profundamente cristianos como el Padre Betancur, misionero Claretiano colombiano, aplicaba una tecnología evangelizadora muy eficaz para sus propósitos, entre los indígenas Emberá del Alto Andágueda (zona Antioquia - Chocó). Escribe el periodista Juan José Hoyos:

"Entre los indígenas de Aguasal y Conondo, el padre Betancur se volvió una leyenda. Los indios lo querían y al mismo tiempo lo odiaban y lo temían. Los que lo odiaban eran indígenas que habían sufrido en carne propia los rigores de la Misión y habían visto cómo el sacerdote, aún en contra de su voluntad, les arrancaba a los hijos del seno de las familias y se los llevaba a la fuerza para el internado con el fin de «civilizarlos». Los niños crecían en el internado aprendiendo a leer y escribir en lengua española y aprendiendo a vestirse y a comportarse como «racionales». La educación impartida en la misión, al mismo tiempo, destruía todos los valores propios de la cultura Emberá,

---

<sup>53</sup> Gaviria Díaz, Carlos, 2006. El reto de una Colombia justa. Editores Héctor Peña y Fernando Arellano. Bogotá.

defendidos por los viejos. A cambio, los niños eran educados en los valores de la cultura Occidental y de la religión Católica. Cuando los niños, separados violentamente de sus familias, caían en profundas depresiones y huían del internado indígena, el padre Betancur mandaba a perseguirlos y a cazarlos, y después los sometía a severos procesos disciplinarios, hasta quebrantar su voluntad y lograr su sometimiento a las reglas impuestas por la misión. Para perseguir y cazar a los menores que huían, el padre Betancur entrenó a un grupo de indios adultos y a algunos negros de Piedra Honda que trabajaban como peones en la hacienda. Los cazadores perseguían no sólo a los indios varones que se fugaban del internado sino también a las mujeres y a sus padres, cuando éstos consentían recibirlos de nuevo en sus tambos. Muchos de estos padres Emberá que se negaban a acatar los dictados del misionero fueron encarcelados en un calabozo que poseía la misión y condenados a pagar su rebeldía con trabajos forzados, como peones sin salario, en los potreros y cultivos de la misión." La filosofía del misionero podría resumirse en su frase: «A los indios hay que hacerles el bien aunque sea a las malas ...»<sup>54</sup>

La continuidad de los patrones de exclusión étnica a través del falseamiento de la historia sigue presentándose a nivel del discurso y convicciones de reconocidos líderes de instituciones tan importantes de la cultura occidental, como la Iglesia Católica, cuyo recién elegido Papa Benedicto XVI, en su discurso de apertura de la V Conferencia General del Episcopado de Latinoamérica y el Caribe -CELAM- en Brasil, afirmó el 13 de mayo 2007 que : "el anuncio de Jesús y de su evangelio no supuso, en ningún momento, una alienación de las culturas precolombinas, ni fue una imposición de una cultura extraña ... ". El Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, le pidió que se disculpara ante los pueblos aborígenes y agregó: "Está terriblemente equivocada Su Santidad. ¿Cómo va a decir eso el Papa, aquí en esta tierra, donde todavía deben estar calientes los huesos de los mártires indígenas que fueron masacrados por el imperio de los imperios europeos?".<sup>55</sup>

### **2.1.2 El Autoritarismo Colonial Hispano fundado sobre el racismo eclesial etnocentrista.**

Durante los períodos conocidos como la Conquista y la Colonia en Hispanoamérica, donde se formó el sustrato de la futura valoración del individuo colombiano, la minoría dominante española siempre gobernó sobre otros grupos étnicos : inicialmente sobre pueblos indios locales, y posteriormente también sobre esclavos africanos importados, de los cuales siempre conscientemente encontró conveniente diferenciarse étnicamente.

Anotan Christel y Wulf Hopf :

" ... el experimentar una temprana y marcada separación entre personas del Grupo propio y de otros Grupos constituye un importante factor para la formación de tendencias etnocentristas. Cuando esas tendencias son transmitidas por las personas o instancias formadoras legítimas, especialmente por los padres, y posteriormente por la Escuela o las

<sup>54</sup> Hoyos, Juan José, 1994. El Oro y la Sangre. Planeta Colombiana Editorial. P. 100-101. Bogotá.

<sup>55</sup> Univisión. 19.05.2007. Artículo „Chávez pidió al Papa disculparse“. Caracas.  
<http://www.univision.com/content/content.jhtml?cid=1186276>.

amistades, y no son puestas en discusión ni criticadas sino apoyadas, puede presentarse la interiorización de las tendencias etnocéntricas en el sistema de valores morales del joven." <sup>56</sup>

Dada la clara diferenciación étnica establecida desde un principio de la influencia española en América, consagrada en las 'Leyes de indios' o las de 'regulación' de la esclavitud, prácticas interiorizadas socialmente por la Iglesia Católica a través de la cruzada evangelizadora en América, gracias a su persistencia y a los draconianos métodos utilizados, se pudo lograr una profunda incubación de los sentimientos etnocéntricos dentro de los grupos de élite y los subordinados.

El concepto de autoridad introducido por los colonizadores hispanos se basó en el binomio Autoridad Real (del Rey de España) - Autoridad Divina (de la Cristiandad Romana). Los integrantes de los pueblos conquistados debieron rendirse ante ambas autoridades, representadas por los administradores civiles o militares y los religiosos, costumbre que se continuó durante la Colonia y posteriormente se asumió por los gobernantes republicanos. La intensa tarea de cristianizar, abolir las lenguas nativas para adoptar el Castellano, acoger las nuevas normas de esclavitud o servilismo, asimilar la pérdida de las costumbres colectivistas de las comunidades indígenas y africanas, implicó una sofisticada relación dominador - dominado, cuya implantación fue asumida principalmente por los curas doctrineros, quienes tenían el poderoso monopolio de la 'salvación o condenación de las almas', según disponían las doctrinas católicas. Las comunidades religiosas educaban formalmente a las élites, mientras la educación de la población en general se redujo a la adoctrinación religiosa a través de Manuales llenos de instrucciones dogmáticas <sup>57</sup>.

El „temor a Dios" fue parte sustancial en la formación de los controles inconscientes de los hombres y mujeres de la sociedad, pudiendo actuar como eslabón central de la agresión autoritaria al ser identificado dicho temor (o terror) con el poder temporal y atemporal. Estaba dirigido y coordinado por los y las religiosos, pero operacionalizado al servicio del poder patriarcal, político y militar, que permitía acondicionar los comportamientos (subyugación o sumisión autoritaria) de los grupos definidos como inferiores en la escala social. También las mujeres blancas podían ser incluídas como capa subyugada, en su relación con el poder patriarcal cristiano.

El manejo de la agresión y sumisión autoritarias tuvo una eficiente síntesis desde el adoctrinamiento religioso: la no acatación, la desobediencia o rebelión contra las nuevas normas hispanas podía ser juzgada por el poder divino „que ve todo" lo que sucede sobre esta tierra. No tenían los individuos otra alternativa que rendirse al poder religioso y aconductarse al nuevo orden : serían acogidos como „hijos del Pueblo de Dios", habrían sido „cristianizados". Si a los poderes Judicial y Militar les correspondió 'el trabajo sucio', es decir, el ejercicio de la fuerza física contra los conquistados y colonizados, al poder religioso le tocó la labor 'civilizadora' : la manipulación de las conciencias,

---

<sup>56</sup> Op. Cit. Pg. 36.

<sup>57</sup> El más usado fue el ‚Catecismo del Padre Astete', del cual hubo más de 600 ediciones.

garantizando la sumisión autoritaria de los siervos del Nuevo Mundo y estableciendo férrea y duraderamente dicho aconductamiento en la vida diaria de las personas.

Sobre las dificultades para ,integrar' un Carácter aclara T. Adorno:

„Convencionalismo, Sumisión y Agresión autoritarias, son categorías que tienen que ver con el problema Moral -las Normas de comportamiento, las relaciones con los Poderes que nos son impuestos, ante las cuales se puede chocar y ser sancionado ... La Conciencia o el Super-yo son integrados deficientemente en el Yo (en el caso de personas con escasa interiorización de las normas morales) ... Tenemos bases para asumir que la deficiente interiorización del Super-yo se debe a la debilidad del propio Yo, a la incapacidad del Yo para realizar la síntesis necesaria que posibilite la integración en la personalidad del Yo con el Super-yo. Sea que dicho proceso sea exitoso o no, un Yo débil aparece ligado con la práctica de los Convencionalismos y el Autoritarismo. Esto se expresa en la incapacidad de estructurar en el Carácter de la persona un Sistema de Valores morales consistente y duradero, que lleva a que el individuo requiera de una Fuerza externa a él mismo, que le dé coherencia y organización a su mundo.“<sup>58</sup>

La sistemática exclusión de los locales y el establecimiento de una élite todo-poderosa, revestida de poder militar, civil, étnico y religioso, logró crear profundas barreras respecto de las amplias mayorías que trabajaban y que no podían comprender una lógica o 'sistema moral de valores' que justificara su relegación en la jerarquía social, sólo justificada en términos religiosos por la crucifixión de Jesús, como el símbolo que dignificaba el sufrimiento de los relegados. La permanencia de dicho orden social - moderadamente alterado-, durante varios siglos, crea y reproduce las condiciones psíquicas para **'aceptar' la subordinación autoritaria como parte del mundo real** que tienen que vivir las y los ciudadanos del país.

La emocionalidad de una personalidad con marcadas tendencias autoritarias / subordinadas, presenta grandes probabilidades de quedar impregnada en un amplio número de habitantes de todas las capas sociales, con las características que plantea T. Adorno de propiciar la formación de caracteres débiles o inestables. Este factor que todavía es, consciente o inconscientemente, muy importante en las sociedades multiétnicas latinoamericanas que practican la exclusión social, imprime un contenido muy particular al tipo de relación / dominación social y política que se presenta en casos como el de Colombia, ya que permite o inhibe, según la dominancia que presente el síndrome, el 'reconocimiento o desconocimiento' de los sujetos en las relaciones sociales e individuales.

---

<sup>58</sup> Adorno, T. Op. Cit. P. 52 – 53. Traducción del alemán por el autor.

## 2.2 LA REPUBLICA INDEPENDIENTE Y LA CONTINUIDAD DE LA EXCLUSION.

### 2.2.1 La independencia de España y el reconocimiento de 'los derechos del Pueblo'.

Con el advenimiento de la Revolución Francesa, la Independencia de los Estados Unidos y la invasión de Napoleón a España en 1808, se difundieron rápidamente en el territorio de la actual Colombia las ideas de la Ilustración. Antonio Nariño, 'el Precursor de la Independencia', tradujo el texto en francés de 'los Derechos del Hombre y del Ciudadano', lo publicó en Santa Fe de Bogotá, hecho que le significó varios años de cárcel en las fortalezas de Cartagena de Indias. Los criollos colombianos, hijos o descendientes de españoles, asumieron el momento para agitar las ideas independentistas y entre la segunda y tercera décadas del siglo XIX, con la guerra de independencia, se acabó el dominio español en América (con la excepción de Cuba).

El movimiento revolucionario independentista liderado por Simón Bolívar, expresión de los criollos americanos, se reunió en la Villa del Rosario de Cúcuta durante 6 meses en 1821 para diseñar una Constitución que diera las bases para la existencia independiente de la 'Gran Colombia', que reunía los territorios de los actuales Ecuador, Colombia y Venezuela. 57 Constituyentes se hicieron presentes y aprobaron el nuevo texto, que inicia así: "En nombre de Dios . . . Nos, los representantes de los pueblos de Colombia, cumpliendo con el deseo de nuestros comitentes . . . ordenamos . . ." <sup>59</sup>

La politóloga María Emma Wills, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, analiza el tipo de voluntad y representatividad de los delegados de 1821, la simbología que 'los representantes de los pueblos de Colombia' invocan cuando la Constitución se aprueba "en nombre de Dios . . . y de nuestros comitentes". Escribe la Señora Wills:

"La fórmula 'cumpliendo con el deseo de nuestros comitentes' es obviamente retórica. Los comitentes no tienen mecanismos para hacer conocer sus deseos, ni canales para ratificar que los representantes realmente estén representando su voluntad. . . El 'pueblo', el mito fundador de los regímenes democráticos que se inspiran en la Revolución Francesa ... sólo se menciona cautelosamente en algunos artículos: "Art. 10. El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en una sola mano." . . . en el Art. 2o. se estipula claramente que la soberanía reside no en el pueblo sino en la nación . . . [ante quienes] los magistrados y oficialidad institucional rinden cuentas por su conducta pública. Parecería como si políticos y burocracia se sintieran más cercanos al concepto de nación, quizás por ser éste una construcción con mayores afinidades con las élites letradas. . . El 'pueblo', en tanto sujeto, existe pero a la vez no existe. Toma cuerpo cuando se le invoca pero a la vez no tiene cuerpo." <sup>60</sup>

<sup>59</sup> Wills, María Emma. 1999. Op. Cit. P. 104

<sup>60</sup> Wills, M.E. Op. Cit. P. 103 – 104.

Ese pueblo tan citado en todas las discusiones políticas de entonces pero con casi ninguna atribución real, tiene una significación variable dentro de la tradición hispana, de la que eran herederos los patriotas criollos : en su primera acepción se tiene la tradición 'contractualista' desarrollada por los poblados de las provincias españolas. En términos de la Sra. Wills: “. . . esta corriente [contractualista] habla más bien de 'pueblos' y al referirse a ellos está señalando, más que construcciones abstractas, realidades concretas. Pueblos son los villorrios y ciudades esparcidos por el territorio ibérico. En cada uno de estos pueblos, sus gentes han desarrollado usos y costumbres que deben ser respetadas por la autoridad monárquica central.”<sup>61</sup>

En segundo término, se aprecia el concepto de '**pueblo escogido de Dios**', que utilizaron los españoles para significar los 'pueblos' ibéricos que lucharon contra los árabes musulmanes. Esas batallas de varios siglos dieron origen a una identidad religiosa como pueblos cristianos que combatieron a 'los infieles' y que juraron fidelidad a la Santa Iglesia Católica. Indica M.E. Wills:

“. . . a la par que se desarrollan las teorías contractualistas, la Monarquía y la Iglesia levantan una institución como la Inquisición y empiezan a hablar de un colectivo (el pueblo de Dios) que se distingue de otras colectividades por su 'pureza de sangre'. Como bien lo señala Elisabeth Kuznesof, esa pureza de sangre, en principio asociada a la pureza religiosa (cristianismo), se convierte poco a poco en un concepto que construye la imagen de un pueblo asemejado a una etnia, y de una etnia en particular, la de los cristianos peninsulares. A [ellos] se les imputa entonces el ser portadores de La Religión (con R mayúscula) y se les atribuye la capacidad de comportarse civilizadamente. Todos los "otros", por contraste, son percibidos despectivamente, como etnias inferiores e incivilizadas, obviamente excluidas del pueblo de Dios, también evocado por las teorías contractualistas.”<sup>62</sup>

Un tercer concepto de 'pueblo' estuvo dado por la noción ideal, inicial, de la revolución francesa, aquella población contemplada en los Derechos del Hombre y del Ciudadano conocida por los patriotas a través de Antonio Nariño, donde los individuos sin distinciones de raza, credo, sexo o ingresos, son iguales ante una ley, ahora expedida por los representantes de ese pueblo libre.

A qué 'pueblos' se referían entonces los constituyentes de la nueva República independiente? El derecho y las tradiciones hispanas afincadas en América habían estructurado una sociedad claramente jerárquica, con definiciones de roles, profesiones, oficios, servidumbres, distribución de riquezas y obligación de pago de impuestos, de manera tal que si bien no logró la Corona nunca 'gobernar' con eficacia a sus súbditos americanos, sí estableció una nítida sociedad jerárquica. La Constitución de 1821 aporta una primera definición de quiénes pueden votar en ese novedoso mecanismo que empezará a caracterizar a las democracias representativas, las elecciones: "Art. 15. Sólo los hombres colombianos, libres, mayores de 21 años o casados, dueños de

---

<sup>61</sup> Wills, M.E. Op. Cit. P. 86

<sup>62</sup> Wills, M.E. Op. Cit. P. 86 – 87.

propiedad raíz que alcance el valor de \$100 pesos o que ejerzan un oficio o profesión o comercio o industria útil, podrán ser sufragantes parroquiales.”<sup>63</sup>

Como se puede observar, el pueblo elector no está compuesto por las mujeres, quienes no pueden votar ni ejercer cargos públicos; tampoco por los esclavos, quienes fueron importantes como soldados, pero para ejercer derechos son considerados como 'invisibles'; ni tampoco por la inmensa mayoría de los indígenas, quienes no poseen títulos de propiedad o practican oficios reconocidos. Igualmente muchos pobres blancos, negros libres, mestizos y demás mezclas, por razones de patrimonio o educación, quedan por fuera del 'pueblo elector'. Éste tiende a parecerse a la etnia definida anteriormente como 'el pueblo de Dios', ahora con menos pureza de sangre pero con más exigencias de propiedad e ingresos.

Las nociones de 'pueblo' Granadino podrían sin dificultades encontrarse por ejemplo en:

- El 'Movimiento Comunero', el más grande movimiento de pobladores ocurrido entre 1780-81, donde participaron masivamente campesinos mestizos, blancos, notables criollos, artesanos, y que por miles marcharon desde El Socorro hasta Santa Fe para protestar por los altos impuestos y las restricciones en los derechos de siembras;
- El pueblo Santaferense, convocado por José María Carbonel el 20 de Julio de 1810 para presionar el primer paso de la Independencia, la instalación del 'Cabildo abierto', integrado por gente de los barrios marginales de la capital;
- El pueblo auto-liberado en los Palenques, donde se refugiaron los esclavos huídos de las haciendas y minas,
- Los pueblos indígenas, que a pesar de su intenso exterminio, se conservaron algunas Comunidades en Resguardos ubicados generalmente en sitios remotos del país.

Esos pueblos reales, no fueron incluidos ni conceptualizados como sujetos de derecho en la Constitución que fundó la República independiente. El ángulo de visión y reconocimiento de un principio autoritario tradicional, no alcanzó para legitimar individuos más allá de su grupo cercano. M.E. Wills expone cómo se dirimió la discusión sobre el significado del 'pueblo' y su 'soberanía' en la Constitución de 1821: "soberanía no es más que el derecho del sufragio en los términos asignados por la ley . . . El representante [Constituyente] Sr. Santamaría ... insistió en que 'el representante sólo a Dios y a su conciencia debe responder de sus ideas, y no al pueblo ... [pues] el principio de que un diputado nivele su opinión por la del pueblo que lo nombra [le parece] ruinoso".<sup>64</sup>

### 2.2.2 La Integración / Segregación social en la República del siglo XIX.

Consolidada la independencia de España y continuando con el análisis de los hechos que permitieron la gestación de una construcción ideológica que segregó al 'pueblo', a las mayorías no pertenecientes a **una élite que hizo del racismo un elemento estructural**, profundamente marcado en la psicología social de muchos y muchas connacionales, cita J.

---

<sup>63</sup> Wills, M.E. Op. Cit. P. 115.

<sup>64</sup> Wills, M.E. Op. Cit. P. 105.

Jaramillo la enérgica reacción de notables esclavistas del fértil Valle del Cauca a mediados del Siglo XIX, ante un planteamiento publicado en el Diario 'Libertad y Orden' de Cali por personas partidarias de la Manumisión de los esclavos:

"Los textos que anteceden (tomados de la traducción del Padre Scio) y otros muchos de que están llenas las escrituras sagradas, comprueban que la dominación sobre los esclavos no es un ROBO [mayúsculas en el original] como atrevidamente dijo Sismondi, citado por el periódico Libertad y Orden No. 50 de 14 de febrero [de 1847] . . . Cítese un sólo texto, una sólo doctrina de un santo padre, o de algún moralista ilustrado que apoye la temeraria e injuriosa opinión de que la dominación sobre los esclavos es un robo. Estamos seguros que no se aducirá uno sólo; y confiamos que el editor del ilustrado periódico Libertad y Orden reconocerá la temeridad, el agravio manifiesto que irrogó a un crecido número de ciudadanos honrados dueños de esclavos, y a naciones enteras ilustradas que se sirven de ellos, cuando profirió que no tienen religión, ni piedad, ni pueden ser buenos cristianos los dueños de esclavos. Entre estas naciones contamos a los ilustrados norteamericanos que tienen más de un millón de esclavos y a las Repúblicas de México, Perú, Chile y Buenos Aires, que respetando el derecho de propiedad sobre los esclavos, no han seguido el ruinoso y precipitado ejemplo de los legisladores colombianos, que decretaron la libertad de los partos sin ninguna indemnización." <sup>65</sup>

El fenómeno racista estuvo pródigamente extendido por toda Iberoamérica. Cita Arturo Rodríguez: "Respecto a la esclavitud y la abolición en el Brasil, la cruzada contra la esclavitud fue eventualmente un movimiento humanitario, social y político, pero la organización religiosa, representado por la Iglesia Católica, tuvo poca parte en ella; en realidad el clero mismo mantenía esclavos hasta que el decreto de Río Branco fue aceptado en 1871. . . Dice [a los esclavos el Padre] Nieiva: "Debéis dar infinitas gracias a Dios por haberos dado conocimiento de sí mismo y por haberos quitado de vuestras tierras, donde vuestros padres y vosotros vivíais como gentío y por haberos traído a ésta, donde instruídos en la fe vivíais como cristianos y os salvéis." <sup>66</sup>

Entre las construcciones ideológicas racistas tuvo importancia capital en América durante varios siglos el Racismo Teológico, aquel que no dudó en utilizar los razonamientos bíblicos, el monopolio que tenían los y las religiosas sobre las artes y el conocimiento, su poder terrenal con conexión divina. <sup>67</sup> Ya se expuso anteriormente, citando a Juan Friede, cómo las nuevas leyes de la República no protegieron los derechos de las comunidades indígenas y sus Resguardos continuaron siendo disueltos y escriturados como propiedad individual de no-indios. La nueva doctrina liberal de las

---

<sup>65</sup> Citado por A. Rodríguez. Op. Cit. P. 80

<sup>66</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 90.

<sup>67</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 98. "Dijimos que el clero eclesiástico con respecto a la esclavitud es un prototipo del político procaz moderno. Su amarga antropología (acompañante de los barcos negreros y poseedor de esclavos) le sugiere que el esclavo negro debe y tiene que ser engañado. Según el clero, ellos como pastores de esas "almas descarriadas" necesitan ordenamiento. Éste (el esclavo negro), necesita dominio y el dominio necesita la mentira. El sacerdote, como quiera que tenga que dominar a ese ser esclavo, hace consiguientemente un uso consciente de la religión, del ideal de la enseñanza de Cristo y, en caso necesario, de la fuerza. Para él todo se convierte en medio, incluso la esfera de los fines. Él, como el prototipo del político moderno, es el instrumentalista total y el disponedor de los valores del negro esclavo."

libertades comerciales le dió gran fuerza a los principios de la propiedad individual. Los principios colectivistas propios de los pueblos indígenas entraron en directa oposición con los liberales y sufrieron otra nueva derrota, ahora en la Colombia independiente. Sin embargo, esas recientes y altivamente proclamadas libertades individuales no se expanden por la sociedad Neogranadina homogéneamente: el proceso de formación de los latifundios continúa y se consolida, las libertades quedan restringidas al servicio de las élites.

La liberación de los esclavos -con excepción de los que sirvieron como combatientes y sobrevivieron después de 2 años de guerra (según la Ley)- no se produjo y tendrán que esperar hasta ser mayores de 18 años los que nacieron después de 1821, según las normas de 'liberación de vientres'. Los mayores logros aportados por la Independencia de España, en términos de libertades políticas y económicas, la más amplia oferta educacional (no sólo religiosa), sufrieron una moderada ampliación y se concentraron en las élites de criollos y en algunas capas de mestizos y mulatos cercanas. Las mayorías que vivían en ese país rural independizado siguieron sujetas al servilismo-esclavismo de los latifundistas, al patriarcalismo, y siempre bajo la tutela de los religiosos.

### **2.2.3           Cómo caracterizaron los Notables Criollos a la población Neogranadina independizada de España.**

En torno al álgido debate sobre la esclavitud, a las protestas y rebeliones de los negros colombianos, al cada día mayor influjo de las teorías liberales de la libertad individual, que ya en España habían producido en 1835-7 la liberación del monopolio de las propiedades eclesiásticas, se van decantando entre muchos de los gobernantes unas convicciones raciales muy características. Plantea A. Rodríguez:

“Voy a hacer un análisis de diez (notables) patriotas, cuyos polémicos modos de proceder han hecho escuela con respecto a la esclavitud del negro colombiano. . . el inconsciente del ilustrado patriota como voy a demostrar, representa una consecuencia necesaria del proceso de educación escolástica en el sentido de la doble razón moral. Ésto constituye uno de los fenómenos casi reaccionarios del siglo XIX en el subconsciente de los ilustrados patriotas. Algunos historiadores colombianos (de los siglos XIX, XX y XXI) no sólo falsificaron y aún falsifican la verdad histórica, sino que también lastraron y aún lastran la historia de la Ilustración colombiana con una simetría absurda y con retraso en la investigación del inconsciente de nuestros ilustrados patriotas con respecto a la esclavitud de los negros. ¿Cómo habría podido el patriota ser consciente, y de una manera crítica con respecto a la inmoralidad imperial española, sin toparse con la otra parte, «su inconsciente» frente a la esclavitud del negro?.”<sup>68</sup>

El autor mencionado llama la atención sobre la incoherencia entre los predicados de las florecientes doctrinas liberales, muchas asumidas por los notables criollos, y la conservación de las leyes y regímenes discriminatorios. Se detiene sobre 'la conciencia individual', una de las reivindicaciones filosóficas liberales expresadas como la superación del conservadurismo escolástico, cuando habla del inconsciente de esos

---

<sup>68</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 115.

colombianos esclavistas. Los argumentos sobre las inconveniencias políticas, económicas y sociales (para los esclavistas) para aprobar la manumisión de los esclavos empezaron a ganar peso, por ejemplo en los argumentos del vicepresidente Francisco de Paula Santander ante la orden de Simón Bolívar desde San Cristóbal durante la guerra de Independencia:

"Pedirá usted a las provincias de Antioquia, Chocó y Popayán, 3000 esclavos a los dos primeras y 2000 a la última, que sean solteros todos, si es posible. Se les ofrecerá la libertad desde el momento que salgan de su país y dos años después de haber entrado a servir, se les dará su licencia absoluta para que gocen su plena libertad" . . . "Las cosas se complican en el Cauca y sólo el 2 de abril responde el Vicepresidente de esta manera: 'Sobre el artículo de instrucciones al general del ejército del sur (del 8 de febrero) que habla de declarar la libertad de esclavos en la provincia del Cauca, debo observar a V.E. que aunque en esta provincia trae pocos inconvenientes tal declaratoria, no sucede así en las del Chocó y Antioquia que, con el ejemplo de la del Cauca pretenderán otro tanto. En Cauca los esclavos pertenecen a familias desafectas y la riqueza de la provincia no está fincada en las minas. En Chocó y Antioquia toda la esclavitud pertenece a familias afectas al sistema, y su riqueza es exclusivamente la mina. " <sup>69</sup>

Es claro cómo los intereses económicos, el cálculo político sobre los amigos y 'los desafectos', cobran muchísimo más peso que todas las declaraciones de derechos humanos juntas. Una posición muy ilustrativa al respecto es presentada por el historiador Jaime Jaramillo:

"Joaquín Mosquera, amigo y consejero de Bolívar, presidente de Nueva Granada en 1832 y miembro de la familia Mosquera de Popayán . . . en su 'Memoria sobre la necesidad de reformar la Ley del Congreso Constituyente de Colombia' del 21 de julio de 1821, dice: "La causa de los esclavos ha sido llevada al tribunal de la razón, de la política y de la religión por tantos escritores por más de medio siglo para que pueda convocarse a duda (y cita a Montesquieu y 7 autores más, y continúa). . . Por consiguiente, no pretendo oponerme a lo que ha sancionado la opinión universal. Lo que pretendo es demostrar que la ley colombiana no llena su objeto de abolir la esclavitud sin comprometer la tranquilidad pública, ni vulnerar los derechos que verdaderamente tengan los propietarios. . . Mi corazón está partido de dolor al tomarme el trabajo de demostrar que **no ha llegado la hora de hacer efectiva la libertad de partos**. Quiero que el bien se haga; quiero que los esclavos sean libres, con todo el ardor del ciudadano más amigo de la humanidad. Me confirma en este deseo el respeto a la opinión de Simón Bolívar, tan elocuentemente expresada en su discurso de la Guayana. Pero él recomienda la libertad sin proponer medidas ruinosas para los propietarios." <sup>70</sup>

Las nuevas generaciones de patriotas criollos imbuídas en las doctrinas liberales, concedoras y orgullosas de las ideas de la Ilustración y la libertad e igualdad entre los hombres, produjeron en la Colombia de entonces importantes manifiestos que hacen parte de nuestra historia Patria. Julio Arboleda, 'el Poeta-Soldado', <sup>71</sup> inspirado

<sup>69</sup> Citado por Rodríguez, A. Op. Cit. P. 133 – 134.

<sup>70</sup> Citado por Rodríguez, A. Op. Cit. P. 138 – 139.

<sup>71</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 140. Proclama de J. Arboleda ante las rebeliones de esclavos: ".Julio Arboleda, patriota ilustrado, poeta, miembro del gobierno, representante del pueblo y de la nación en el exterior, solía decir [publicación de 1852]: "La virtud es la base de la libertad; el primer paso

defensor de 'la libertad', de las instituciones como garantes de 'una sociedad bien constituida', era conocedor de las intensas discusiones, revueltas y presiones que existían con respecto a la libertad de los esclavos en la Colombia de entonces, las cuales llevaron a la declaratoria de la libertad 'total' a partir del 1o. de enero de 1852, en decreto firmado por el presidente José Hilario López. Ya en 1821 se había decretado la 'libertad de vientres'. Pero el Poeta Julio Arboleda, poseedor de esclavos en la Provincia del Cauca, tuvo 'buen olfato' como comerciante y realizó algunos años antes una venta masiva de esclavos al Perú, donde la resistencia contra la manumisión de los mismos presentaba más fuertes defensores, lo que le originó muchas críticas y la defensa de su pariente José María Arboleda Llorente en los siguientes términos:

"El 18 de abril de 1847 Julio Arboleda vendió 53 negros esclavos al Perú. Sobre este hecho se han dado mil consejas que conviene rectificar (. . .) La venta de estos esclavos la hizo el Poeta-Soldado en virtud de la ley de 22 de junio de 1843 ... Así vendió el Poeta-Soldado sus esclavos ... ¿Hizo mal Don Julio en vender esos esclavos? ¿Puede por ello tildársele, como se le tilda, de esclavista? ¿Acaso no le era dado y hasta aconsejable salir de esos enemigos de acuerdo con la ley? ¿Y sólo él por ventura vendió entonces esclavos? ¿Por qué se le ha injuriado sólo a él?" -Explica A. Rodríguez-: "En tal virtud Julio Arboleda vendió esos 53 esclavos, pero como (según la Ley de 'liberación de vientres' de 1821) no los podía separar de sus mujeres e hijos, subiendo el número a 212. Y de los hijos ninguno debió nacer 'libre en virtud de la ley', pues no lo expresa el documento que dice se venden para exportarlos de esta república a la del Perú . . ." <sup>72</sup>

En otros términos, los documentos de 'exportación' no consagraron la libertad de todas las niñas y jóvenes menores de 26 años, que deberían haber adquirido su libertad 'de vientre' por la ley de 1821, es decir, el Poeta-Soldado vendió como esclavas también a personas libres (jóvenes y niños), cuyos derechos no irían a proteger las leyes del Perú, garantizó la continuidad como esclavos de los adultos, y de paso burló el pago de impuestos al declarar 53 'unidades' cuando en realidad 'exportó' 212. Pero como dice su defensor: "¿Acaso fue el único que lo hizo?" Interpreta A. Rodríguez:

"En efecto, en las citas arriba expuestas sobre *nuestros* patriotas, se podría decir que estamos ante un caso patológico, con toda seguridad, esquizoide; en ellas se ven estructuras perversamente complicadas de una conciencia reflexiva que se ha hecho esclavista, casi más falsa que gris y que, bajo necesidades de conservación de la vida (el esclavo era considerado por Julio Arboleda como su enemigo), sigue manteniendo la esclavitud del negro como una fuente económica en una permanente autonegación moral."  
<sup>73</sup>

Como lo expone el investigador mencionado, es típico encontrar en una gran cantidad de notables colombianos hijos de la revolución de la Independencia, ubicados dentro de los

---

que se da hacia el vicio o el delito es el primero que se da contra la libertad; la violencia no es el camino que lleva a la libertad. . . una forma de gobierno es más o menos buena, o más o menos mala, según que asegura mal o bien los derechos del ciudadano; los americanos hemos buscado la libertad en las instituciones políticas, que son el remate y adorno de una sociedad bien constituida ..."

<sup>72</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 140 - 141.

<sup>73</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 141 - 142.

pocos privilegiados hombres estudiados de la época, literatos como Julio Arboleda, naturalistas como 'el Sabio' Caldas, políticos como Francisco de Paula Santander, Manuel María y Juaquín Mosquera, historiadores e intelectuales como Salvador Camacho Roldán, Miguel Antonio y José Eusebio Caro, y una larga lista que se extiende durante todo el siglo XIX, donde los conceptos racistas contra el indio, el negro y las personas de sangres 'no-limpias', establecieron una constante que echó fuertes raíces en la mentalidad de las élites, lesionando gravemente un concepto de integración nacional y a las mayorías de la población.

Con ocasión del 40. Centenario del 'descubrimiento' de América en 1892, el recién posesionado Presidente de Colombia Miguel Antonio Caro (1843-1909), filólogo, poeta y traductor de Horacio, Catulo y Virgilio, se regocijaba respecto de la fecha de aniversario: "Ella recuerda los vínculos que nos ligan a los pueblos europeos y la gratitud que debemos a nuestros antepasados y maestros . . . (La) conquista y la colonización de estos países ofrece a nuestra consideración el espectáculo de una raza vencida que en parte desaparece y en parte se mezcla con una raza superior y victoriosa; un pueblo que caduca, y otro que en su lugar se establece, y del cual somos legítimas ramas . . ."

Su hermano José Eusebio Caro (1817-1853), político, parlamentario, Ministro de Hacienda y poeta insignia de la madurez del Romanticismo Hispanoamericano, escribía -, según referencia de Jaime Jaramillo-:

**"Algún día terminará la diversidad de razas, porque la blanca absorberá y destruirá a la india, la negra, la amarilla, etc. . . Porque en la raza humana parece que se sigue la misma ley que en la otras especies vivas. Las razas inferiores están destinadas a desaparecer para dar lugar a las razas superiores. Los indios de América ya casi han desaparecido. Los negros de Africa y América desaparecerán del mismo modo; el día en que la Europa y América estén pobladas por algunos millones de hombres blancos, nada podrá resistirles en el mundo. Así como la especie humana está destinada a reemplazar a las otras especies animales que no le sirven de instrumento o de alimento, así también la raza blanca está destinada a reemplazar a todas las otras razas humanas. En la raza blanca, finalmente, prevalecerán los tipos más perfectos . . . nuestros hijos alcanzarán a una época en la que nosotros quisiéramos haber nacido . . . Pero mientras ésto sucede, como habrá de suceder, nuestro país estará condenado a no salir de la estéril agitación que hoy lo desordena. Nosotros no podemos salvarnos a nosotros mismos; la mano inglesa será la que produzca nuestra redención social. . ."** <sup>74</sup>

Por los términos en que se expresa nuestro ilustre antepasado, bien podría pensarse que quien ésto escribe fuera un mentor intelectual del Nazismo del siglo XX, adalid de las conquistas raciales. Sin embargo, a mediados del Siglo XIX el Sr. Hitler aún no había nacido. En esos años sí se estaban produciendo genocidios de millones de mujeres y hombres africanos en el Congo 'Belga' de Leopoldo II, en la Suráfrica anglo-holandesa y en Namibia, donde el pueblo Herreros fue exterminado por colonizadores alemanes. Los hermanos Caro en Colombia sin embargo, debieron conformarse con saber que eran colombianos -de sangre sin manchas- y que ese país que gobernaban, debido precisamente al desconocimiento y desprecio que tenían por los habitantes 'inferiores'

---

<sup>74</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 180.

que eran sus gobernados, vivía y vive aún padeciendo largas crisis con violentas cargas. Por esa profunda ignorancia del valor de las poblaciones locales, plantean esperanzas infantiles, mesiánicas: “. . . que nos salven los ingleses!”

Sin embargo, como hombres notables de la élite colombiana de fines del siglo XIX, ejercieron su papel histórico y dejaron estampada con gran estabilidad en las leyes y el marco institucional su autoritaria y racista concepción de “orden”: el ex-presidente Miguel Antonio Caro, en su trabajo como redactor central de la Constitución de 1886 plasmó el Artículo No. 121, con el cual el gobierno republicano de Colombia podría continuar legalmente la obra iniciada contra “esas razas vencidas y caducas” que “desaparecen”, artículo que confirió al Presidente atribuciones militares para manejar los conflictos internos como si se trataran de guerras internacionales, al declarar “turbado” el orden público. Este artículo tuvo una amplísima utilización por todos los gobiernos del siglo XX, que no dudaron en aplicarlo intensamente para mantener su “legalidad marcial”. El Sr. Caro lo defendió así :

“La facultad para expedir decretos, concedida al Gobierno, para tiempo de guerra, es una de las disposiciones del proyecto que más ha sorprendido. Y aún diré más, ha escandalizado a algunos censores, cuando es puntualmente de aquellas que debieran aplaudir cuantos amen el reinado de las leyes, porque **esta disposición es la llave de todo el orden de garantías**, es el único medio de establecer la legalidad marcial, que aquí nunca se ha conocido.”<sup>75</sup>

Cabe aclarar que a los pocos años de la expedición de la Constitución de 1886, hacia el año 1902 se presentó una profunda intervención del gobierno de los Estados Unidos de América en los asuntos internos de Colombia, que condujo a la desmembración del territorio del ‘Estado de Panamá’, que en con su inaugurada ‘soberanía’ entregó en Concesión por 99 años la zona donde se construyó el Canal de Panamá, al gobierno norteamericano. Con ocasión de dicha agresión internacional no se utilizó la declaratoria del Artículo 121. Este pareció estar concebido para el tratamiento militar de los asuntos internos y las sublevaciones de ‘las razas inferiores’.

Para citar el último entre los reputados intelectuales colombianos del siglo XIX, quien es conocido como el padre de la sociología nacional, erudito y político, antepasado de un reciente presidente colombiano, en su *Ensayo sobre las revoluciones políticas y la condición social de las Repúblicas colombianas*, escribe Don José María Samper:

“El hecho es que los indígenas no eran sino *salvajes bautizados*, en eterno pupilaje, proscritos de la vida civil, agricultores completamente rudimentarios y casi tan ignorantes e imbéciles como los brutos . . . En Colombia los blancos estaban respecto de los indios (cobrizos, rojizos y bronceados), en la proporción de 1 a 10, o acaso menos. Los españoles regresaban por lo común a su patria con sus familias. No había, pues, más elemento estable que los criollos para formar la nueva sociedad . . . En todas partes el criollo es la inteligencia de la revolución, sin escasear por eso su sangre generosa y sus sacrificios admirables, mientras que el indio, el negro, el mulato y el mestizo blanco son los

---

<sup>75</sup> Citado en: Medellín Torres, Pedro. 2006. El Presidente Sitiado. Editorial Planeta. Bogotá. P. 127, citado por Alfredo Vásquez Carrizosa, 1979; 205.

instrumentos materiales. El criollo es legislador, administrador, tribuno popular y caudillo al mismo tiempo . . . Las demás razas o castas, en los primeros tiempos, no hacen más que obedecer a la impulsión de los que tienen el prestigio de la inteligencia, de la audacia y aún de la superioridad de la raza blanca." <sup>76</sup>

#### 2.2.4 Las Teorías Racistas en la Colombia de principios del siglo XX.

Con el paso al siglo XX, podría pensarse que el antiguo **racismo teológico**, influenciado y modificado por el **racismo racionalizado de la Ilustración**, podría haber perdido sus argumentos con el permanente avance del proceso de mestizaje de las 3 razas fundadoras de la nacionalidad, con los procesos de urbanización, los rápidos avances tecnológicos que vivían Colombia y el mundo, con la lejanía en el tiempo de la colonización española. Veamos entonces los planteamientos de notables contemporáneos del siglo XX:

Luis López de Mesa (1884 - 1967), médico psiquiatra, escritor y político miembro del Partido Liberal, Ministro de Educación en 1931-35 durante la primera presidencia de Alfonso López P., y de Relaciones Exteriores 1938-42, escritor de *La civilización contemporánea* (1926), *El factor étnico* (1927), *De cómo se ha formado la nación colombiana* (1934), *Escrutinio sociológico de la historia colombiana* (1955), *Bolívar y la Cultura Iberoamericana* (publicado en 1984). Es autor de especulaciones raciales colombianas. Ver Nota: <sup>77</sup> El psiquiatra López de Mesa ya podía en 1934, anticipándose a los descubrimientos de la Biología, saber qué eran '**genes de buena calidad**' para los cruces raciales que arrojan 'productos' de calidad superior. Adelantándose también a la literatura del 'realismo mágico' de García Márquez, encontró los cruces genealógicos ideales en personalidades como Cristo (quien al fin y al cabo, bien podría para López tener 'genes divinos') y en cuanta personalidad halló del Santoral católico, las letras y las ciencias (europeas). El sustrato ideológico de prejuicio, de falsedad, de pseudociencia, de individuo que se cree miembro de un grupo 'superior', se revela cuando expone los cruces con las 'razas inferiores', aquellas que son mayorías en Colombia. Es indulgente cuando del cruce blanco-indio se trata, su pseudociencia le permite encontrar positivos

<sup>76</sup> Rodríguez, A. Op. Cit. P. 189 – 190.

<sup>77</sup> López de Mesa, Luis. 1984. Bolívar y la Cultura Iberoamericana. P. 97-98. Bogotá. "Para nosotros los latinoamericanos el problema de la 'mestización' es fundamental. Hasta donde yo puedo analizarlo y definirlo, su tipología entraña dos límites de operación contradictoria: Cuando la mezcla ocurre entre elementos genealógicos de buena calidad, y no muy distantes entre sí, el producto suele resultar superior a ambos. Tal se revela en algunos de los mayores genios de la historia, pues no sería difícil suponerlo en Cristo, con huellas de ario a más de semita; en Moisés, probablemente teñido de egipcio; en San Pablo, quizás un poco impregnado de griego oriental; en Pitágoras..., Alejandro..., San Agustín..., Santo Tomás..., Kant..., Nietsche..., Roosevelt..., Marx, Einstein , Bergson, etc., para quienes la conjugación genética fue a modo de catálisis estimulante en el orden intelectual, y en el moral a veces. No así en la conjunción o cópula de genes muy disímiles, escandinavo y negro, negro y mongol, negro e indio, cuya descendencia adolece de contradicciones íntimas, de conflictos deletéreos para la psique y la conducta, por donde resultan psicasténicos e inadaptables, derrotados y rebeldes a la vez, resentidos y confusos . . . El blanco y el indio, sin embargo, dan productos no tan inarmónicos, y aún parecen suscitar cualidades propicias a ciertas normas de la cultura superior ..." Notas de Clase del Seminario sobre Estudios Transculturales. Profesor Arturo Rodríguez Bobb. Universidad Libre de Berlin. 2007.

atributos, especialmente cuando el cruce es "... de octavón para arriba", es decir, cuando el proceso de 'blanqueamiento', cuatro siglos después de la llegada de los españoles, ya puede ofrecer 'productos' mejorados.

En López de Mesa se encuentran con gran claridad esos **dos polos de la Personalidad Autoritaria**: el sádico (el Agresor Autoritario), que se dedica a insultar, desprestigiar y difamar a los grupos considerados débiles en la escala social, mientras que se somete incondicionalmente (subyugamiento autoritario) ante quienes representan el éxito, el poder terrenal y divino, los que manejan el saber y la política.

Otro hombre que tuvo una decisiva influencia en la vida social, política y militar del país hacia mediados del siglo XX fue **Laureano Gómez** (1889-1965) jefe único, por algún tiempo, del Partido Conservador, Presidente de la República en 1950-51, Ministro de Relaciones Exteriores 1947-48, autor del libro *Interrogantes sobre el progreso de Colombia*, editado en 1929, donde explicando el problema etnológico, encuentra que:

"... puede percibirse que en cada pueblo hay un rasgo característico que, aunque enigmático, es persistente, arranca del pasado y subsistirá en el futuro a través de las peregrinaciones de la sangre y del espíritu... hay civilizaciones en que las facultades intelectuales predominaron y otras en que las actividades instintivas fueron preponderantes... El pueblo romano, a pesar de todo lo que absorbió y asimiló, no obstante su avasalladora expansión en el mundo, conservó el carácter primitivo de egoísmo, que fue el secreto de su civilización... En el pueblo inglés el rasgo característico es la energía, que de individual se vuelve colectiva; la energía de Robinson Crusoe, que pertinaz, indomable, hace la conquista de la tierra. Es Warren Hasting, tejiendo imperturbable, sobre los reinos alucinados, la red sutil de la Compañía de Indias... El rasgo característico de la civilización francesa es la inteligencia, que determina la razón, el orden, la claridad y el gusto. Es Rabelais que surge en pleno Renacimiento para expresar la marea que viene de abajo y está destinada a transformar la tierra... Alemania está poseída de un genio metafísico que se manifiesta en el pensamiento, en la abstracción y también en la disciplina. Es la misma crítica del conocimiento, abocada por el filósofo de Koenigsberg; es la búsqueda de la verdad objetiva a través del alma humana... El alma española es extática. Santa Teresa y Don Quijote son expresiones de esa fe transfigurada y rectilínea que menosprecia la realidad y prescinde del raciocinio y la experimentación. La presencia de España en el estadio de la civilización podría reducirse a Cervantes y a sus pintores. En el campo de la filosofía, del análisis matemático, en física, en química, en biología, el aporte de España a la cultura universal es casi nulo. En tierra española no se ha levantado ninguno de esos lumineros excelsos que guían el espíritu humano y señalan nuevas rutas para la conquista de la sabiduría... Hoy, todavía la proporción de analfabetos que existe en España es del 59%. Pueblo heroico, se desangró en luchas intestinas, encendidas por la pasión irreflexiva, pero no supo hacer rodar del trono, con cabeza o sin ella, a aquellos imbeciles que ocasionaron su decadencia. Líbrenos el cielo de que al heredar la dureza de Asturias o la gracia andaluza, el ímpetu de Extremadura o la sequedad catalana, la tenacidad de los vascos o la orgullosa desidia de los castellanos, no nos haya tocado también recibir la miopía, la ineptitud y la pereza de los gobernantes y la cobarde y dañosa resignación de soportarlos." <sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Gómez, Laureano. 1929. *Interrogantes sobre el progreso de Colombia*. Bogota. P. 41 – 42. Notas de Clase del Seminario sobre Estudios Transculturales. Profesor Arturo Rodríguez. Universidad Libre de Berlín.

Un aspecto interesante del discurso de Laureano Gómez hasta lo citado, consiste en su negación de lo español como epicentro de los valores europeos dignos -a su leal saber y entender-, de ser imitados. Incluso desdeña los valores de otros pueblos latinos y se inclina poderosamente hacia lo que él concibe como los valiosos y útiles valores norteeuropeos. Ésta constituye una innovación del pensamiento de Laureano Gómez, en tanto todos los eruditos colombianos anteriores habían colocado su epicentro intelectual en Europa, penetrando siempre a través de España, la 'madre-patria'. Continúa L. Gómez:

"Refiriéndose a nuestro estado etnológico, Murillo Toro dijo que entre nosotros todo era café con leche: unos más café que leche y otros más leche que café. Nuestra raza proviene de la mezcla de españoles, de indios y de negros. Los dos últimos caudales de herencia son estigmas de completa inferioridad. Es en lo que hayamos podido heredar del espíritu español donde debemos buscar las líneas directrices del carácter colombiano contemporáneo. . . Otros primitivos pobladores de nuestro territorio fueron los africanos, que los españoles trajeron para dominar con ellos la naturaleza áspera y huraña. El espíritu del negro, rudimentario e informe, como que permanece en una perpetua infantilidad. La bruma de una eterna ilusión lo envuelve y el prodigioso don de mentir es la manifestación de esa falsa imagen de las cosas, de la ofuscación que le produce el espectáculo del mundo, del terror de hallarse abandonado y disminuído en el concierto humano. La otra raza salvaje, la raza indígena de la tierra americana, segundo de los elementos bárbaros de nuestra civilización, ha transmitido a sus descendientes el pavor de su vencimiento. En el rencor de la derrota, parece haberse refugiado en el disimulo taciturno y la cazurrería insincera y maliciosa. Afecta una completa indiferencia por las palpitaciones de la vida nacional, parece resignada a la miseria y la insignificancia. Está narcotizada por la tristeza del desierto, embriagada con la melancolía de sus páramos y bosques."<sup>79</sup>

El ex-presidente L. Gómez destila odio por todos sus poros. Cuando se trabaja en la Teoría Intersubjetiva el tema del "reconocimiento o valoración del Otro", tal como lo plantea Jessica Benjamin, se observa la paradoja de que el Sr. Gómez, uno de los más influyentes líderes colombianos del siglo XX, no otorga reconocimiento a ninguno de los pueblos constitutivos de la nacionalidad. Él no se reconoce en ninguna de las etnias o culturas originarias. Esa falta de raíces culturales y afectivas en un caudillo que fue fanáticamente seguido por millones de compatriotas del Partido Conservador, tendría que arrojar sus estériles frutos de desconocimiento del semejante. Continúa L. Gómez con su disertación sobre *Los Interrogantes ...* :

"Me parece que no es necesario, ante un auditorio ilustrado como el que me escucha, deducir una a una las desagradables conclusiones. Bástenos con saber que ni por el origen español, ni por las influencias africana y americana, es la nuestra una raza privilegiada para el establecimiento de una cultura fundamental, ni la conquista de una civilización independiente y autóctona. La cultura colombiana es y será siempre un producto artificial, una frágil planta de invernadero, que requiere cuidado y atención inteligente, minuto tras minuto, para que no sucumba a las condiciones adversas. Sobre las porciones del territorio favorables a la vida humana se agrupará la población, haciendo pie en ellas para intentar la conquista de los recursos naturales que existen, pero que no pueden ser alcanzados ni disfrutados por un pueblo inculto e inferior. El mayor esfuerzo que ha hecho

---

<sup>79</sup> Gómez, Laureano. Op. Cit. P. 43 – 44.

nuestra raza hasta el presente ha sido la plantación de café. Siendo casi la única industria del país, las estadísticas demuestran que su producto quizás apenas alcance a pagar el costo de la alimentación y el vestido de la actual población colombiana. . ." <sup>80</sup>

El pesimismo de Laureano Gómez se complementó con su agresividad: ese "pueblo inculto e inferior" fue lanzado por él como principal líder del Partido de Gobierno, en 1948 y tras el nunca judicialmente aclarado asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, a la guerra civil de mediados del siglo XX, "La Violencia", que dejó cerca de 300.000 muertos <sup>81</sup> y una cantidad de traumas sin tratamiento para el futuro de la nación. Sin embargo, las ideas de Laureano Gómez lograron un propósito económico importante: gracias al patriarcal "cuidado y atención inteligente" del país, -según lo expresado en sus *Interrogantes-*: los Conservadores desplazaron violentamente a los Liberales y otros pobladores campesinos, de gran parte del área de "la casi única industria del país": el área cafetera, en el viejo Caldas, Antioquia, norte del Valle y Tolima. Esta zona rural tuvo el mejor nivel de vida, empleo e ingreso en Colombia durante muchos años y se convirtió -junto con el dominio del aparato estatal-, en el botín de la guerra de mediados de siglo. Los traumas producidos en la población colombiana durante esa guerra, seguirán gravitando sobre el futuro de la vida y política de la nación.

#### **2.2.5 El declive del discurso centrado en el Racismo.**

Con la derrota del Nazismo en la segunda guerra mundial, también decayó en Colombia el discurso con argumentación racial. El Partido Nacional-Socialista fue la expresión más acabada y radical de las teorías racistas que pródigamente se esparcían por toda Europa. Sin embargo, dicho compromiso con el concepto de 'pureza de la raza aria' llevó -entre otros efectos- a declarar la guerra, ya no contra indios o africanos, sino a sus vecinos europeos, arrastrando al mundo entero a la conflagración. El etnocentrismo Nazi hizo evidente para el mundo el grado intenso de locura que las doctrinas racistas podían acarrear, la experiencia enseñó que dichas populares teorías debían ser descontinuadas, por lo menos de los discursos oficiales. El racismo abierto continuó sólo en los Estados Unidos, Suráfrica y otros pocos lugares, más sin embargo el racismo latente no desapareció, pero debió revestirse de otros mecanismos y mezclarse con otros prejuicios.

En Colombia el período de 'la Violencia' fomentó la expulsión violenta de muchos colombianos del campo a los centros poblados, donde la continuidad del mestizaje avanzó. Pero si bien es cierto que el discurso de los gobernantes, sacerdotes y académicos cambió, eliminando la mención expresa de los prejuicios raciales, la discriminación de los grupos excluidos mayoritarios continuó durante el siglo XX. Puede decirse que el discurso de desconocimiento del "Otro" incubado desde la llegada de los españoles, sufrió una transformación desde categorías raciales hacia categorías de tipo político a mediados del siglo, teniendo una clara expresión en el lenguaje de los líderes de los partidos políticos y la iglesia. Los contenidos religiosos mantuvieron su gran peso

---

<sup>80</sup> Gómez, L. Op. Cit. P. 45.

<sup>81</sup> Ver Guzmán Campos, Germán et. al. 1968. La violencia en Colombia. Editorial Progreso. Cali.

dentro de ese inconsciente colectivo, pero se transformaron y adaptaron a la disputa política.

La constante recurrencia a la violencia, al maltrato del Otro, incluso a su asesinato, tal y como fueron teológica, racional y permanentemente justificado por los Notables españoles, neogranadinos y colombianos desde siglos atrás, continuó en los años 1930 y 40s siendo moneda común de muchas relaciones sociales en el país. En las áreas rurales la lucha campesina por legalizar las tierras trabajadas -parcialmente reconocidas por la "Ley de Tierras" de la reforma constitucional de 1936-, el maltrato a las comunidades indígenas sobrevivientes, la exclusión del negro y sus descendientes, conformaban un ambiente de gran tensión. Cuando el reformador liberal Alfonso López Pumarejo se postuló como candidato a la Presidencia por segunda vez en 1942, los sectores más autoritarios del país advirtieron el renovado 'peligro' del pacto social promovido por López con su reforma agraria aplazada, laicización parcial de la educación, reformas electorales, es decir, la continuidad reformista de algunos de los derechos fundamentales de los diferentes segmentos sociales en que se cimentaba la sociedad colombiana.

El líder conservador Laureano Gómez planteó así el peligro para los que él denomina 'derechos fundamentales', según su platónica concepción de sociedad. El 'pacto social' propuesto por López -decía- :

“es una nítida declaración de guerra, porque esos derechos son anteriores a la constitución de la sociedad, que no se forma y establece con un pacto sino con un bien común... [y López] mengua y menoscaba esas cosas esenciales que son el bien común... y continuará oprimiendo, destruyendo y aniquilando esas mismas cosas sagradas, es decir, nos declara la guerra... y nosotros no podemos menos, en cumplimiento de un deber elemental, que aceptar esa declaración y **tenemos que prepararnos para la guerra** no sólo como una cosa lícita, sino como una imperativa necesidad del momento que nos ha tocado.”<sup>82</sup>

En su renuncia a la Presidencia en 1945 escribió López P. sobre los recurrentes actos de violencia : “lejos de suscitar la indignación del pueblo, están comenzando a formar parte del bagaje preferido de la oposición conservadora, como armas lícitas ... inusitados métodos de oposición ... que comienzan a consagrarse como naturales expresiones de nuestra idiosincracia.”<sup>83</sup>

Ya en 1947 los 12 millones de Colombianos presenciaron la muerte violenta de 14.000 personas (117 por 100.000),<sup>84</sup> pero el asesinato del Director Nacional del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, indicó un punto que para miles de colombianos consistió en la declaración de hostilidades entre los partidos Liberal y Conservador. Escribe Carlos Mario Perea, Historiador y profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia:

---

<sup>82</sup> Citado en: Gómez García, Juan Guillermo, 2006. Colombia es una cosa impenetrable - Raíces de la intolerancia y otros ensayos sobre historia política y vida intelectual. Ediciones Diente de León. Pg. 76. Bogotá.

<sup>83</sup> En: Gómez, J. G. Op. Cit. Pgs. 57 – 58.

<sup>84</sup> Citado por Arias, Ricardo, 1999. Revista Historia Crítica No. 17. Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes. „Los Sucesos del 9 de abril de 1948 como legitimadores de la violencia oficial“. P. 17. Bogotá.

"Las alternaciones partidarias en el poder [1930 - 1946] fueron hasta el Frente Nacional unas verdaderas guerras: la agrupación ganadora desterraba del aparato institucional, a sangre y fuego, a los miembros del partido opuesto. En contravía de la visión liberalizante de nuestra historia, que hace del Conservatismo el partido de la violencia reaccionaria, frente a un Liberalismo tolerante y progresista, la subida de los Liberales al poder en 1930 representó también una historia de muerte todavía no registrada en su real magnitud. . . El 9 de abril cierra entonces un largo ciclo de la vida pública nacional. . . en sus actos de destrucción [del 'Populacho'] se lee de manera nítida el acto de aniquilamiento de todo aquello que respirara algún signo de poder: edificios de periódicos; los ministerios de gobierno, justicia y educación; el palacio de la nunciatura, las iglesias y los colegios católicos . . . igual cayeron bajo su peso arrasador los establecimientos de comercio y el centro de la ciudad, en ese entonces lugar de habitación de sectores pudientes de la capital." <sup>85</sup>

El líder liberal asesinado era un jurista bogotano, estudiante de Leyes en la Italia de los años 30s, apodado por sus opositores 'el Negro', encabezaba a mediados de los años 1940s la fracción liberal más comprometida con una idea de principios populares: "La miseria no tiene color político", "Contra la Oligarquía: a la carga!", fueron consignas suyas en la campaña presidencial de 1946. El ala conservadora del Partido Liberal también había presentado candidato (Gabriel Turbay), lo que posibilitó que siendo minoría obtuviera la presidencia el Conservador Mariano Ospina Pérez. Los postulados de Gaitán lo presentaban como un político comprometido con un concepto igualitario de 'pueblo', que podría desarrollar las reformas liberales consignadas en la Reforma Constitucional de 1936, enfrentando el statu-quo oligarca. Escribe C.M. Perea:

"Empero, desde comienzos de 1947, una vez adquirido el título de Director del Partido Liberal, Gaitán no pudo evitar verse consumido en las mallas de la confrontación partidaria. Su discurso se vio inflado por las consignas de la intemperancia: la oligarquía, antes sin filiación partidista, se trastocó en la oligarquía conservadora; el pueblo, primero ente universal aquejado por el olvido y la desnutrición, se transformó luego en el pueblo liberal. . . En la Marcha del Silencio del 7 de febrero de 1948 [convocada para honrar a liberales asesinados] ... en signo demostrativo de la fuerza amenazante del Partido Liberal [advirtió Gaitán ante sus copartidarios]: "Señor Presidente: vos que sois un hombre de universidad debéis comprender de lo que es capaz la disciplina de un partido que logra contrariar las leyes de la psicología colectiva para recatar la emoción en su silencio, como el de ésta inmensa muchedumbre. Bien comprendéis que un partido que logra ésto, muy fácilmente podría reaccionar bajo el estímulo de la legítima defensa". La gramática de la impugnación partidaria [continúa Perea] terminó por invadir el movimiento gaitanista. Algo menos de dos meses antes de su muerte, el caudillo diría en el cementerio de Manizales, ante los ataúdes de varios liberales asesinados: "Al pie de vuestras tumbas juramos vengaros". <sup>86</sup>

La retórica de los jerarcas de la Iglesia por su parte, igualmente hacía suya esa historia violenta y propiciaba la confrontación, tomando posiciones 'nacionalistas' y denominando a las masas abribeñas: "populacho", "turbas ebrias", "revolucionarios sacrílegos", "chusma

---

<sup>85</sup> Perea, Carlos Mario. 1999. Revista Historia Crítica No. 17. Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes. „Esa tarde inenarrable e inútil“. P. 8 – 10. Bogotá.

<sup>86</sup> Perea, C.M. Op. Cit. P. 10 - 11.

irreligiosa". Cita el historiador Ricardo Arias, las palabras del Arzobispo Primado de Bogotá el 12 de abril, 3 días después del 'Bogotazo':

"En esta hora de inmensa tribulación para nuestra amada patria y con el corazón profundamente acongojado ante los extremos de perversidad y de locura a donde vemos que ha sido llevado nuestro pueblo, por obra de extrañas influencias, destructoras no sólo de todo orden moral y religioso, sino además de todo ideal patriótico . . ." <sup>87</sup>

El desbordamiento de violencia que siguió al 9 de Abril fue atribuído por el gobierno conservador, la Iglesia y su prensa, a las 'inclinaciones comunistas' de los liberales: <sup>88</sup> "El espectro comunista adquiriría por aquellos años todo su vigor, cuando apenas comenzaba la guerra fría; pero igual los adherentes del partido rojo venían siendo vistos desde siempre como "liberales, socialistas, comunistas y anarco sindicalistas". La tradición de grupos importantes de la élite conservadora colombiana, expresada como una suma de odios raciales, menosprecio de las 'etnias inferiores' y de las 'razas impuras' (la inmensa mayoría de las y los colombianos), encontró después de la segunda guerra mundial un nuevo signo, se transformó a la modernidad y acuñó una clara definición dentro del nuevo lenguaje : Comunistas!

**La guerra fría aportó la terminología adecuada para nombrar las viejas exclusiones,** los odios incubados consciente e inconscientemente durante siglos en amplios sectores de las élites colombianas. Las frustraciones, penalidades y odios también acumulados por los excluídos, los hizo a raíz de la explosión del 'Bogotazo', depositarios del nuevo lenguaje acuñado.

El término 'comunista' se protocoliza a raíz del 9 de abril por los dirigentes del Partido Conservador, de la Iglesia y el ala conservadora del Partido Liberal. Con la firma de la paz y la inauguración del 'Frente Nacional' en 1958, dicha terminología despectiva e imprecisa será acogida para nombrar no sólo a los pocos convencidos comunistas, sino a todos aquellos-as que reclamen derechos, que protesten, que no acepten el tutelaje moral católico, a aquel imaginario de 'pueblo' que demanda justicia.

El carácter predominantemente patriarcal de las costumbres políticas autoritarias hasta el 9 de Abril de 1948, la frustración que la violenta oposición a la reforma política de 1936 significó para el intento del liberalismo progresista y otras fuerzas, que no lograron legitimar al Estado como instrumento para canalizar las peticiones, protestas e inconformidad de la población, determinaron que un hecho político como el asesinato de un líder con arraigo popular como J. E. Gaitán sólo pudiera expresarse con mecanismos

---

<sup>87</sup> Arias, R. Op. Cit. P. 19.

<sup>88</sup> Perea, C.M. Op. Cit. "Los rojos [el color oficial del P. Liberal] sindicados son los grandes dirigentes, los responsables de urdir un acto de barbarie de semejantes proporciones en el intento de consumir el plan comunista mundial . . . la amenaza comunista que encarnaba el liberalismo: [la] destrucción de la religión y de los valores tutelares de la nacionalidad era el resultado del protervo proyecto liberal. De allí que el libreto está listo y el 9 de abril no forma sino un eslabón más de la interminable cadena de asaltos comunistas, tal como lo dice con tatal claridad el texto [analizado, en forma de caricaturas]: desde el comienzo hace su ingreso "el plan subversivo" comunista, fríamente calculado y urdido desde el exterior. . . " P. 9 - 12.

violentos que rompieran los estrechos marcos de expresión propios del patriarcalismo de los líderes políticos de los partidos Conservador y Liberal.

Avanzando el siglo XX en la vida colombiana <sup>89</sup>, se puede apreciar que con las luchas por la legalización de tierras de los campesinos y trabajadores rurales en los años 1920 y 30s, parcialmente reconocidas por la reforma constitucional de 1936, se abrió un nuevo período en la dinámica política y social del país, donde las tradiciones autoritarias fueron retadas por movimientos sociales e ideológicos más democráticos e integradores de la población, razón por la cual debieron las primeras utilizar todos los recursos a su alcance para mantener sus antiguos privilegios. En este período van las corrientes confesionales vinculadas a la jerarquía católica -uno de los más poderosos sustentos ideológicos del autoritarismo-, a sufrir grandes transformaciones y a perder paulatinamente su capital influencia. El patriarcalismo habrá sufrido una grave crisis y tendrá que buscar reconstituirse con nuevas estrategias y nuevos aliados, en esta ocasión con vinculaciones más 'terrenales'.

---

<sup>89</sup> Cifras que ilustran la lenta construcción de ciudadanía en Colombia, presentadas por el 'Departamento Nacional de Planeación' son por ejemplo la tasa de Analfabetismo de Adultos, que era del 90% en 1830, bajó al 58% en 1900, luego al 38% en 1950 y al 7,6% en el 2004. Los años promedio de educación eran en 1950 de sólo 2,2 años; en el 2004 han subido a 7,6 años. D.N.P. 2006. Documento „Colombia: Visión 2019“. Tabla Evolución de Indicadores de Desarrollo 1830 – 2004. Bogotá.

### Capítulo III

#### DE LA CONSTITUCION CONSERVADORA DE 1886 A LA 'DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL' DE 1991

Con el propósito de estudiar dentro del marco normativo legal colombiano las tendencias dominantes que favorecen el desarrollo de comportamientos e instituciones autoritarias, o en su defecto, tendencias democratizantes, se analizarán las Constituciones expedidas en 1886, la reforma de 1936, la nueva versión a raíz del Plebiscito reformativo de 1957, y la Constitución vigente desde 1991.

La Constitución aprobada en 1886 sirvió de marco legal del país durante un siglo. Constituyó la base de relaciones políticas e institucionales de la llamada 'República Conservadora', apoyándose en la centralización política del Estado. En 1936 se aprobó por iniciativa del Partido Liberal una reforma constitucional que introdujo el reconocimiento de importantes derechos sociales, pero que contó con una fuerte oposición de los sectores tradicionalistas, que desembocó en la guerra civil de mediados de siglo. Como forma de pactar una convivencia entre los Partidos Conservador y Liberal enfrentados se realizó el pacto de 1957, conocido como el 'Frente Nacional'<sup>90</sup>, que formalizó la paz entre los dos principales partidos, así como la exclusión de la participación política de cualquier otro partido. Este pacto se recogió en una reforma constitucional aprobada por el Plebiscito de 1957, la cual validó los principios centrales de la Carta de 1886 y concilió con parte de la modificación introducida en 1936, reglas de juego que con algunas reformas posteriores, rigieron hasta la expedición de la nueva Constitución, vigente desde 1991.

Para comprender hasta qué punto dichos marcos normativos responden a los principios de una democracia, se analizan a continuación las características que teóricamente exhibe un sistema político que establece amplias garantías para la participación e integración política y social a través de una efectiva representatividad, de acuerdo con la tipología definida por el politólogo estadounidense Robert Dahl.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Ver: Vasquez Carrizosa, Alfredo, 1992. Historia crítica del Frente Nal. Bogotá.

Pérez, H. Eduardo, 1989. Proceso del bipartidismo colombiano y Frente Nacional. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

<sup>91</sup> Robert Dahl (1915 - ) es Profesor de la Universidad de Yale, fue presidente de la Asociación de Ciencias Políticas de EUA, tiene diferentes estudios sobre la Teoría de la Democracia, Participación y Pluralidad. Una de sus últimas publicaciones (2003) es: 'Cuánta democracia hay en la Constitución Estadounidense'.

### 3.1 La Democracia Pluralista o de Poliarquía.

Una de las clasificaciones más completas que los politólogos han elaborado sobre las características de un sistema de participación y representación democrática fundado en elecciones populares, es la ofrecida por Robert Dahl, definida como la "democracia de poliarquía",<sup>92</sup> la cual exige las siguientes condiciones:

1. Cada ciudadano-a puede expresar su preferencia entre diferentes alternativas a través del mecanismo del voto.
2. El voto emitido por cada votante, independientemente de su identidad, tiene un valor igual al de cualquier otro-a votante.
3. Al contabilizar los resultados de una votación, resulta triunfadora la alternativa que se encuentre con el mayor número de votos.
4. Cualquier individuo que percibe un conjunto de alternativas, puede insertar su alternativa preferida entre las que están programadas para la votación.
5. Todos los individuos poseen información idéntica sobre las alternativas.
6. Son acatadas las investiduras de los-las funcionarios-as elegidos-as.
7. Durante los períodos de tiempo corridos previa y posteriormente al evento electoral mayor, las decisiones y/o elecciones realizadas se rigen bajo los criterios anteriores.

Bien podemos preguntarnos: ¿Ha funcionado el régimen político colombiano -por lo menos en algunos períodos-, dentro de las normas de la democracia poliárquica?

Para comprender la base del funcionamiento del esquema propuesto por Dahl, es necesario observar que él parte de la existencia de un concepto propio de las doctrinas políticas liberales clásicas como es el de '**Ciudadanía**', aquel que considera que un Estado está integrado por 'ciudadanos' con deberes y derechos iguales ante la ley, Estado que garantiza que éstos sean cumplidos y se convierte en el garante, a través de sus instituciones y preceptos legales, de la validez de los derechos que gozan sus ciudadanos. Este concepto de ciudadanía no consagra deficiencias de orden legal ni subjetivo para ningún grupo, bien sean mujeres, pobres, minorías étnicas u otros.

Como bien se observa en la categorización de Dahl, las tres primeras condiciones enunciadas podrían ser satisfechas en ciertos casos hasta por regímenes autoritarios,

---

<sup>92</sup> Dahl, Robert. 1988. Un Prefacio a la Teoría Democrática. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas. Por 'Poliarquía' se entiende un sistema de gobierno fundado en una pluralidad de intereses y grupos.

donde se garantice el voto universal y se cumplan las reglas del juego electoral dentro de parámetros decididos por esas autoridades. Este podría corresponder al caso de elecciones -relativamente limpias- patrocinadas por gobiernos militares para establecer sus sucesores u otros regímenes autoritarios que buscan prolongar su existencia. El Plebiscito aprobatorio de la reforma constitucional de 1957 y las primeras elecciones del Frente Nacional son un buen ejemplo de la operación de dichas condiciones para la ampliación del juego democrático.

A pesar de que éstas tres primeras condiciones podrían considerarse "minimalistas" y accesibles a cantidad de regímenes políticos, no necesariamente democráticos, no pueden darse por fácilmente cumplidas, especialmente en lo que tiene que ver con la ausencia del fraude electoral. Para el caso de Colombia es conveniente observar que la tradición electoral tiene una amplia trayectoria a partir de la Independencia de España, abriéndose poco a poco y no sin la ausencia de grandes tensiones, a la participación de la población. Sin embargo, la literatura sobre las elecciones en Colombia anteriores al Frente Nacional está bien nutrida de constancias dejadas por el partido temporalmente en la oposición (Liberal o Conservador), sobre irregularidades en los conteos o en los "Censos Electorales".<sup>93</sup>

Si durante el régimen bi-partidista anterior a 1958 se presentaron frecuentes denuncias de irregularidades por parte del partido en la oposición, más restringida aún fue la situación de los partidos no tradicionales o movimientos que esporádicamente se presentaron a la competencia electoral. El caso más relevante en Colombia durante la vigencia del Frente Nacional correspondió a la participación del partido "Alianza Nacional Popular - ANAPO", liderado por el ex-dictador Gustavo Rojas Pinilla, quien como candidato a la presidencia para el período 1970-74, en abierta oposición al convenio frentenacionalista de alternancia en el poder, fue declarado como ganador parcial por los primeros conteos públicos emitidos el mismo día de elecciones, reportes que fueron bruscamente interrumpidos en la noche por orden del Presidente saliente, Carlos Lleras Restrepo, Liberal, para reanudarse al día siguiente con la sorpresiva declaración del candidato oficial del Partido Conservador como ganador, el establecimiento del "Estado de Sitio"<sup>94</sup> y la militarización del país.<sup>95</sup>

Durante la vigencia de la Constitución de 1991 a la Fiscalía General de la Nación le correspondió la investigación presentada por Fraude Electoral en las elecciones presidenciales de 1994, que enfrentó a los candidatos Ernesto Samper, Liberal, y Andrés Pastrana, Conservador. La Fiscalía comprobó durante el conocido 'Proceso 8000'<sup>96</sup> que días previos a la decisoria segunda vuelta electoral, la Campaña Presidencial del

---

<sup>93</sup> Wilde, Alexander. 1980. „Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia“. En: The Breakdown of Democratic Regimes – Latinamerica. Ed. Linz, Juan José y Stepan, Alfred. The John Hopkins University Press. Baltimore y Londres.

<sup>94</sup> Umaña Luna, Eduardo, 1978. Un País en Estado de Sitio. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

<sup>95</sup> Ayala Diago, César Augusto. 1996. Resistencia y Oposición al Establecimiento del Frente Nacional: los Orígenes de la Alianza Nacional Popular -ANAPO. Colombia 1953 – 64. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. Bogotá. El Tiempo, Edición 20.04.07.

<sup>96</sup> El 'Proceso 8000' fue conducido por la Fiscalía General de la Nación, se practicó durante la mayor parte del gobierno Samper y develó la profunda vinculación de los políticos con dineros y relaciones con la mafia. El gobierno de los Estados Unidos ejerció una fuerte presión contra el colombiano y condicionó la aprobación de

Partido Liberal recibió aportes ilegales, no declarados, en dinero en efectivo por el equivalente a US\$ 5 millones del Cartel de Cali. Estos dineros fueron rápidamente distribuidos en diferentes regiones del país y destinados por altos dirigentes a la compra de votos, así como a engrosar sus fondos privados. Las disputadas elecciones dieron por ganador con estrecho margen al candidato Liberal. Por cuenta de la investigación judicial, multitud de políticos liberales terminaron en las cárceles. El Presidente Samper fue juzgado por el Parlamento, de mayoría Liberal, y encontrado 'inocente'. El Tesorero y el Director de la Campaña fueron condenados a cárcel y pago de multas.

La condición No. 4 del esquema de Dahl es mucho más exigente, pues implica que la organización del sistema político es muy fluída, abierta y de fácil acceso para que cualquier ciudadano-a pueda insertar su alternativa electoral o incidir sobre las existentes. Como en una sociedad considerablemente masificada no podrían incluirse alternativas electorales ad-infinitum, cabría esperar que el sistema político mostrara un abanico tan amplio que la casi totalidad de electores pudieran verse representados en los partidos o grupos registrados. Un esquema de este tipo pretendió la nueva Constitución Política de 1991, validando los partidos o grupos de oposición, así como la participación electoral protegida para minorías. Sin embargo, paralelamente a la apertura política pactada con parte de la oposición armada en 1989, la violencia política contra representantes de la oposición y minorías ha sido tan contundente, que en la práctica ha imposibilitado la aplicación de la norma Constitucional.

El Movimiento Político "Unión Patriótica -UP", emergido de las negociaciones entre el gobierno del conservador Belisario Betancur (1982-86) y la organización guerrillera "Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Farc", que en coalición con el Partido Comunista agrupó importantes sectores del movimiento campesino, obrero y estudiantil, conquistó en consecutivas elecciones desde 1986, especialmente en zonas rurales, numerosos representantes a Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y algunos Parlamentarios. Desde sus primeros éxitos electorales vivió la UP una campaña de exterminio que le significó más de 3.000 militantes asesinados y su práctica extinción hacia mediados de los 90s. A pesar de la magnitud del genocidio, las investigaciones judiciales colombianas nunca han logrado aclarar un mínimo de los casos, pero con frecuencia han sido aportadas pruebas que comprometen tanto a sectores de las Fuerzas Militares como a organizaciones paramilitares y de narcotraficantes.<sup>97</sup> Los altos representantes civiles de los diferentes gobiernos se han declarado impotentes, así como los jueces, para siquiera aclarar el origen de la estrategia de extinción. En este abortado intento de apertura democrática fue evidente que los líderes de la derecha más radical, de manera clandestina, decidieron la no aceptación de un movimiento legal que mantuviera vínculos orgánicos con uno ilegal, en armas, de la izquierda.

---

medidas económicas y políticas favorables, a un unilateral procedimiento de 'certificación' en la política de combate al narcotráfico.

<sup>97</sup> Procuraduría General de la Nación. 2003. Memorias Seminario Taller „Sobre el Proceso de Búsqueda de Solución Amistosa en el Caso de la Unión Patriótica que se adelanta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos“. Bogotá.

Otra multitud de casos de miembros de otros partidos han sido relacionados dentro de aquellos que impiden a grupos de oposición participar en el juego electoral (y aún a algunos sectores de los partidos tradicionales), haciendo en la práctica política diaria de Colombia, incluídos los primeros años corridos del Ss. XXI, imposible el cumplimiento de la condición de libre acceso al abanico electoral por los ciudadanos.<sup>98</sup>

La condición 5a. para que funcione la "democracia de poliarquía" definida por Dahl se refiere a la suficiencia de información entre los potenciales electores. Si bien en el país hay una libertad de información consagrada constitucionalmente y Colombia es signataria de las diferentes convenciones internacionales sobre la libertad de prensa, las trabas a ésta no se derivan tanto del marco legal sino de la censura de hecho introducida por dos factores: primero, la violencia ejercida contra los periodistas.<sup>99</sup> Segundo, el bloqueo económico que se establece contra los medios informativos de los partidos de oposición. En Colombia ninguna publicación sobrevive con la sola venta de los ejemplares impresos. La única forma de cubrir los costos de operación consiste en explotar la venta de anuncios comerciales, la cual practican todos los medios exitosos de comunicación del país.

Sin embargo, es práctica antigua de los medianos y grandes negocios privados, así como de los anunciantes estatales, no pagar publicidad en medios de partidos opositores. Esta exclusión comercial e ideológica hace que sus medios de comunicación se asfixien económicamente o estén condenados a la marginalidad, evitándose su función como informadores y propagadores de las ideas y actividades políticas de la oposición. Así, son la gran prensa y las cadenas de televisión las que "forman" la opinión de los ciudadanos y las que prestan un invaluable apoyo a las alternativas electorales tradicionales, en detrimento de la oposición y de una información mas universal para la ciudadanía.<sup>100</sup>

Las condiciones 6a. y 7a. se refieren a la capacidad del sistema político para garantizar unos espacios de libertad de competencia, antes y después de las elecciones, para que los partidos y grupos puedan concursar lealmente. Estas condiciones sólo se pueden evaluar en la medida que se conocen las costumbres políticas de una comunidad o país. Una práctica muy extendida en Colombia se denomina '**Cientelismo**', citada por J.J. Linz como '**Caciquismo**'<sup>101</sup> y ejercida gracias al control de los presupuestos estatales. Si en el

---

<sup>98</sup> En 1988-89 se asesinaron 3 candidatos presidenciales en Colombia: Luis Carlos Galán Sarmiento –Partido Liberal no oficialista, Carlos Pizarro León-Gómez, de la Alianza Democrática M-19, y Jaime Pardo Leal, de la Unión Patriótica. Ver Informes de la Comisión Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia. Naciones Unidas. Informes Anuales varios. - Amnistía Internacional. Informes Anuales sobre Derechos Humanos en Colombia.

<sup>99</sup> Comisión Permanente ... Op. Cit. Parágrafos Libertad de Prensa.

<sup>100</sup> Declaró el expresidente Alfonso López Michelsen en Bucaramanga, respecto de la implantación del cobro del Impuesto al Valor Agregado (16%) a la prensa durante el gobierno Pastrana A. : „Esos costos no pueden cargársele al consumidor de la noche a la mañana. No se pueden triplicar los precios de los periódicos y revistas, y la consecuencia va a ser que sólo aquellos periódicos de gran tiraje nacional van a estar en capacidad de sobrellevar estas nuevas cargas, ya que el mercado se amplía con la desaparición de las hojas de provincia." Citado en: Conflicto y Negociación en Colombia. 2006, Bucaramanga. Edición de la Universidad Industrial de Santander. Pg. 383.

<sup>101</sup> El 'Caciquismo' tuvo su origen en la utilización por parte de los conquistadores y colonizadores españoles, de la estructura jerárquica de la organización social indígena en torno al líder o 'Cacique' para lograr el pago del 'Tributo', mientras se la despojaba de sus demás relaciones socio-culturales.

país dichos presupuestos fueron contractualmente repartidos hasta 1986 entre los dos grandes partidos, las clientelas cautivadas a través de la entrega de puestos y prebendas estatales sigue presentando una inercia muy fuerte.

De la lealtad al partido se ha pasado a la lealtad al político que provee el nombramiento en la burocracia estatal. Para las personas de estratos populares el clientelismo se posibilita por medio de la 'compra del voto', bien sea contra pago en dinero o a cambio de favores provenientes del presupuesto estatal, tales como la construcción de vías, planes de viviendas, becas estudiantiles, etc.<sup>102</sup> Si bien es cierto que a partir de la elección directa de Alcaldes (1988) y Gobernadores (1992) se ha ido quebrando el monopolio clientelista tradicional, dichas estructuras presentan fuertes inercias y han encontrado su más lapidaria forma de re-establecimiento a través del control militar territorial de los actores armados ilegales en cientos de Municipios colombianos, donde son presionados los ciudadanos para ejercer el voto sin libertad. A estas prácticas, con dádivas o con presión, se les denomina el 'voto cautivo'.

Por las elecciones del 2002 y 2006 la Corte Suprema de Justicia investigaba desde finales del 2007 a más de 100 políticos locales, regionales y nacionales, entre otros delitos, por haber conseguido triunfos electorales con ayuda de presiones de los grupos armados paramilitares en varias regiones del país, dentro del proceso judicial conocido como la 'Parapolítica'. Algunos de ellos ya habían sido encontrados culpables a mediados del 2008. El hecho de que el control social sobre amplias zonas del país haya sido ganado con presiones militares por grupos al margen de la ley, y cuasi-institucionalizado por manejos posteriores de esos grupos político-paramilitares, posibilita que dichas presiones se integren a la 'normalidad' de la vida ciudadana, pudiendo pasar los días de elecciones como si ningún fraude o presión estuviera siendo cometido. En efecto existen numerosas constancias de observadores electorales locales e internacionales de que "las elecciones transcurrieron en paz democrática" en dichas zonas.

De esta manera se conforman antes de las elecciones en no pocas zonas del país verdaderos escenarios prefabricados, el 'marketing político' se impone en ellas con ayuda de la fuerza y la corrupción, y la competencia electoral puede producirse preferentemente entre los participantes 'admitidos' y que cuentan con abultados presupuestos, burlándose de la libertad de elección y restándole a los procesos electorales las garantías para que se expresen todos los intereses y opciones.<sup>103</sup> El grado de sustentabilidad en el tiempo de estas manipulaciones corre en sentido inverso de la estabilización de un régimen democrático.

Dahl es claro en afirmar que el cumplimiento de todas sus condiciones es difícil de lograr, aún en democracias bastante consolidadas. Sin embargo, los regímenes que logran la observancia de dichos principios garantizan un ambiente donde la controversia entre

---

<sup>102</sup> Leal, Francisco y Dávila, Andrés. 1990. Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional. Tercer Mundo Editores / IEPRI. Bogotá.

<sup>103</sup> Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés -Eds. 1998. Elecciones y Democracia en Colombia, 1997 – 98. Universidad de los Andes. Bogotá. Un revelador análisis se encuentra también en el Capítulo 8, 'La criminalización de la política', escrito por Gutiérrez Sanín, Francisco en su obra: Lo que el viento se llevó? – Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 – 2002. Grupo Editorial Norma. 2007.

los partidos va madurando los sistemas políticos y gestando costumbres y sociedades con fundamentos democráticos. Su incumplimiento, por el contrario, se constituye en prueba de la atrofia que padecen algunos. Esta incapacidad para profundizar la democracia conduce -en términos de G. O'Donnell-, a la 'democracia delegativa'. A pesar de que O'Donnell acuñó su concepto para interpretar la atrofia democrática de regímenes electorales recién salidos de experiencias dictatoriales, en el caso colombiano se trata de una democracia formal con larga tradición electoral, pero cuyas élites más conservadoras han logrado usualmente impedir el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana más allá de ciertas prácticas electorales tuteladas. Estos regímenes los ubica J. J. Linz : " (ellos) ... se encuentran en el límite entre los regímenes autoritarios modernos y la democracia. Ellos se asemejan en su concepción constitucional e ideológica a los regímenes democráticos, pero sociológicamente analizados son similares a los regímenes autoritarios."

El investigador colombiano Gabriel Misas analiza este problema en términos de 'esquizofrenia' o su equivalencia como 'país formal - país real', al afirmar:

"La crisis creciente del Estado se da en medio de la creación de un complejo conjunto de normas constitutivas que consagran (formalmente) el funcionamiento de una democracia avanzada, las once condiciones señaladas por O'Donnell y Dahl, para calificar una sociedad como democrática, se cumplen ... Las reglas formales existentes permiten llevar a cabo acciones legales de impugnación que terminan -en no pocos casos- por anular credenciales de elegidos a los cuales se les pudo comprobar que habían incurrido en conductas dolosas, razones por las cuales se puede afirmar que la democracia en Colombia está consolidada." Al confrontar la aplicación de la normatividad legal con la vida diaria, escribe G. Misas: "... sería difícil sostener que la colombiana es una sociedad en la cual todos sus miembros gozan de los derechos políticos de igualdad ante la ley, del respeto de sus derechos de ciudadanía por parte de las fuerzas de seguridad, de la protección por parte del Estado de 'la vida, bienes y honra' de los ciudadanos, como lo consagra el texto constitucional. A medida que los niveles de violencia se incrementan y la crisis del Estado se profundiza, las tensiones entre el país legal y el país real se acrecientan. La sociedad colombiana está sometida a una fuerte esquizofrenia, de una parte un conjunto de reglas constitutivas que consagran el funcionamiento de una democracia y por la otra un conjunto de actores sociales que en prosecución de sus propios intereses no respetan ni las normas sociales ni las leyes." <sup>104</sup>

### **3.2 `Democracia' Oligárquica en la Constitución de 1886, Reforma Poligárquica en 1936 y la Constitución de 1991.**

Desde 1886 se había iniciado en Colombia la hegemonía del Partido Conservador, el cual centralizó férreamente el poder durante 50 años en manos de la Presidencia, unificó la estructura administrativa del país, los impuestos, el mando sobre las Fuerzas Armadas y se apoyó en el tutelaje religioso católico como elemento moral aglutinante. Las energías de las élites políticas conservadoras se concentraron en la unificación política y administrativa del país, después de la anomia que se vivió en el período Federalista de la

---

<sup>104</sup> Misas Arango, Gabriel. 2002. La Ruptura de los 90 – del gradualismo al colapso. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. P. 275 – 277. Bogotá.

segunda mitad del siglo XIX. La reforma social por tanto no formó parte de su ideario, a pesar de las grandes transformaciones que se produjeron al cambio de siglo y con el despuntar de las relaciones capitalistas de producción a principios del siglo XX. Los conflictos generados por la falta de tierras para los campesinos, las condiciones denigrantes de trabajo en las plantaciones exportadoras de banano, la exclusión de las corrientes políticas diferentes del conservatismo, entre otras razones, originaron permanente malestar y protesta. El desgaste del régimen conservador propició que en 1930 asumiera un miembro del Partido Liberal la Presidencia, iniciándose una transición hacia un período de gobiernos liberales hasta 1946. Con la reforma constitucional realizada en 1936 se concretó la principal modificación ideológica efectuada a la Constitución de 1886, hasta su cambio definitivo.

### 3.2.1 La Reforma Constitucional de 1936.

A partir de 1930 la crisis económica mundial afectó negativamente la situación social colombiana, las exportaciones se redujeron abruptamente, el déficit de ingresos afectó la economía, se produjo desabastecimiento de artículos importados y se redujeron los ingresos de trabajadores y de las pocas industrias. El clima laboral estuvo gravemente tensionado por la 'Masacre de las Bananeras', efectuada por el Ejército Nacional en 1928 contra los trabajadores de las plantaciones de banano en huelga. El régimen Conservador hizo crisis y fue posible que se eligiera un presidente del Partido Liberal, Enrique Olaya Herrera 1930 - 34, quien inició una transición que permitiría, no sin grandes tensiones, la reforma del marco constitucional en 1936. A nivel mundial hicieron su aparición las doctrinas keynesianas que, como estrategia para contrarrestar la anarquía del sistema económico, otorgaron un papel predominante al Estado como reorganizador de las relaciones sociales y productivas. Dos fuertes influencias internacionales recibió Colombia durante esta época de profunda crisis:

1. En los **Estados Unidos** el Presidente Demócrata **Franklin D. Roosevelt** inauguró su régimen del '**New Deal**' (Nuevo Trato, 1933-45), cuyo componente de relaciones exteriores llamó la '**Política del Buen Vecino**'. Dentro de las nuevas estrategias adoptadas por el New Deal estuvieron:

- Fuerte intervencionismo del Estado como promotor de inversiones en obras públicas. El Estado se convirtió en el principal empleador de la economía, reduciendo sustancialmente el galopante desempleo, recuperando el nivel de ingreso de los trabajadores
- Se redujo la semana laboral a 40 horas, se fijaron salarios mínimos, se estimuló la creación de sindicatos, se estableció el seguro de desempleo, la jubilación y se controlaron los precios de la canasta de consumo popular
- Se protegieron y estimularon la industria y el agro
- A nivel internacional, se condenó el intervencionismo militar, ad- portas de la 2a. Guerra Mundial.

2. **En España se instauró en 1931 la 'Segunda República'**, al destronarse al rey Alfonso XIII. El nuevo gobierno republicano implantó en medio de gran agitación:

- Procesos electorales para el nombramiento de gobernantes, declarando abolida la Monarquía y estimulando la creación de partidos civiles
- Eliminó el monopolio religioso sobre la educación y expropió bienes de algunas comunidades religiosas
- Introdujo el concepto de 'función social de la propiedad', autorizando la expropiación con destino a obras de beneficio social. El Estado fue encargado de organizar las actividades de servicio público.
- Reglamentó los derechos de los trabajadores y fomentó su agremiación en sindicatos.
- Avanzó en el reconocimiento y reglamentación de la Autonomía de las regiones del país.<sup>105</sup>

Mientras en los Estados Unidos el Estado logró retomar la dirección de la economía y restablecer condiciones básicas para las relaciones sociales y de trabajo, en España el conflicto escaló hacia graves confrontaciones entre los sectores conservadores realistas y la Iglesia Católica -de un lado-, enfrentados a un amplio espectro de fuerzas políticas y sociales Republicanas poco unificadas, con predominio de elementos liberales y anarquistas, que evolucionó con permanentes enfrentamientos violentos hasta la Guerra Civil de 1936 - 39 y terminó con el aplastamiento de la República y la instalación del régimen fascista del Generalísimo Francisco Franco.

En Colombia el gobierno liberal presidido por **Alfonso López Pumarejo (1934-38)**, conocido como la '**Revolución en Marcha**', afrontó la crisis con una combinación de las medidas utilizadas tanto en España como en los Estados Unidos, a través de la aprobación de una Reforma a la Constitución de 1886, que fue aprobada dentro de grandes tensiones en 1936, incluyendo las siguientes innovaciones:

- Se estableció el intervencionismo de Estado, reservándose éste la planeación de la economía y los servicios sociales
- Se dió inicio a la definición del Estado Social de Derecho, a través de la declaración del poder del Estado para regular las relaciones económicas y sociales
- Se reglamentaron derechos de los trabajadores rurales y urbanos, el contrato de trabajo, el derecho de huelga y se fomentó la creación de sindicatos
- Se estableció el 'carácter social de la propiedad' y la facultad del Estado para expropiar con el fin de atender obras de interés común
- Se determinó que los campesinos tenían derecho a la titulación de la tierra en que trabajaran, que dió origen a la 'Ley de Tierras' o 'Ley 200 de 1936'
- Se dió impulso a la Educación. Se declaró obligatorio el ciclo primario, gratuito en las escuelas públicas y se eliminó el tutelaje religioso de la educación, que sería establecida y supervisada por el Estado. Se vigorizó el sistema universitario estatal.
- El gobierno afirmó su facultad para negociar las relaciones con el Estado Vaticano a través de 'Concordatos'

---

<sup>105</sup> Ver: Stanley G. Payne. 1995. La primera democracia española – La Segunda República 1931-36. Editorial Paidós, Barcelona.

- Se amplió el espectro de votantes, declarando el derecho del voto para todos los hombres mayores de 23 años. A la Mujer se le reconocieron los derechos civiles, mas no el del voto.
- Se introdujo un reforma tributaria que gravó proporcionalmente las fortunas, acrecentando los ingresos del Estado con base en los ingresos de los grupos adinerados
- El gobierno reformó la Policía Nacional y la colocó bajo las órdenes del Ministerio de Gobierno.

Las reformas de 1936 fueron bien recibidas por los colonos del campo y los trabajadores asalariados urbanos y rurales, quienes respaldaron al Gobierno, y pueden considerarse como la más fuerte 'construcción social de Estado' durante la mayor parte del siglo XX. Sin embargo, fueron activamente combatidas por los grandes propietarios agrarios aglutinados en el Partido Conservador, apoyados por un sector del Partido Liberal. El nivel de enfrentamiento parlamentario, la fuerte oposición de la Iglesia, las acciones de los sindicatos por hacer valer sus derechos y de las agremiaciones campesinas por reconocer sus títulos de propiedad, condujeron a un enconado enfrentamiento social. En 1935 los grandes propietarios del país crearon la APEN -Acción Patriótica Económica Nacional, que denunció 'la infiltración comunista en la nación y el gobierno', mientras la Iglesia y los Conservadores denunciaban al Gobierno como 'ateo, socialista y masón'. El Presidente López P. debió renunciar en dos ocasiones, para presionar la aprobación de sus reformas.

Dichas reformas constituyeron una audaz innovación de las doctrinas políticas liberales y de las del intervencionismo económico estatal para regular la sociedad, pero contaron con una decisiva oposición legal, incluso dentro del mismo Partido Liberal, quien a partir del mandato presidido por Eduardo Santos (1938-42), evitó profundizar la reglamentación iniciada en 1936.<sup>106</sup> La oposición violenta también tomó caracteres dramáticos, especialmente por las acciones de los latifundistas para evitar el reconocimiento de las posesiones de sus 'aparceros'<sup>107</sup>. Sin embargo, la Ley 200 había definido al Estado como institución intermediaria en esos conflictos y en 1937 se había dividido al país en 30 distritos judiciales de tierras, que titularon predios que no estaban explotadas por sus propietarios formales o que habían sido colonizadas en zonas de 'baldíos' pertenecientes al Estado.

Por primera vez en la historia colombiana, no fueron sólo los grandes propietarios sino también los trabajadores y campesinos, quienes pudieron recurrir al Estado para reclamar el tutelaje de sus derechos. El Estado asumió algunos criterios novedosos de legitimidad que ampliaba la interacción con sus ciudadanos y el reconocimiento de ciertos derechos. Sin embargo, este nuevo equilibrio se mostró inestable, su desarrollo legal se volvió conflictivo y en muchos casos se detuvo. Derechos democráticos reconocidos, como el voto 'universal' (para hombres), fueron interpretados por los conservadores

<sup>106</sup> Ver: Nueva Historia de Colombia, 1998, Tomo I, Tirado Mejía, Alvaro, „López Pumarejo: La Revolución en Marcha“; en Volumen III: Gilhodes, Pierre, „La Cuestión Agraria en Colombia 1900-46“. Planeta Editores, Bogotá.

<sup>107</sup> Aparceros o arrendatarios eran campesinos que arrendaban tierras a grandes propietarios, donde trabajaban y vivían con sus familias.

como estratagemas de los liberales para ganar nuevos electores. Evidentemente los nuevos votantes varones de las zonas urbanas se inclinaron preferencialmente hacia los liberales. La lenta y difícil institucionalización de las reformas corrió paralela con las acciones violentas, que se alzaron como el argumento más importante en muchos conflictos, hasta culminar el año 1948 con el asesinato del Jefe Único del Partido Liberal, J. E. Gaitán y desencadenarse la guerra civil conocida como 'la Violencia'.

La Reforma de 1936, a pesar de su relativa baja implementación práctica, sentó las bases para futuros desarrollos legales y reales del país. El concepto de 'ciudadanía' recibió un impulso al aparecer el Estado como garante -por lo menos en ciertas esferas-, la educación de las clases medias y de las élites se amplió, la Iglesia Católica pudo continuar con su fuerte predominio en el sistema educativo, pero sus instituciones pero ya no fueron la única opción disponible porque el Estado invirtió en infraestructura educativa y pago de maestros civiles; las mujeres ganaron algunos derechos económicos y laborales, mientras que al común de los hombres se les concedió la 'mayoría de edad' en materia electoral. Puede decirse que la democracia representativa tan restringida que existía en la República Conservadora se amplió moderadamente, pero la 'construcción social de Estado' no pudo evolucionar de acuerdo con la potencialidad de las iniciativas de los legisladores de 1936, y costó sangre y desestabilización institucional evitar el desmonte total de la apertura realizada.

Respecto de las dos grandes fuentes ideológicas que influyeron sobre el proceso de los años 1930s, puede concluirse que Colombia adoptó del modelo norteamericano parte de la concepción del intervencionismo estatal, la cual se utilizaría más intensivamente a partir de la segunda guerra mundial. Sin embargo, puede apreciarse que su evolución presentó mayores similitudes con el grado de polarización ideológica antagónica vivido por el conflicto español, donde la Iglesia y los grandes propietarios hicieron causa común para reclamar con las armas la restitución de sus privilegios y lograron revertir muchas de las normas democratizantes. La ampliación hacia un régimen de democracia poliárquica tuvo corta aplicación legal y real en Colombia. La contradicción evolucionaría hacia la guerra civil de mediados de siglo, sin resolverse en favor del reconocimiento amplio de los derechos democráticos.

### **3.2.2 La Constitución de 1886 reformada por el Plebiscito de 1957.**

El Plebiscito de 1957 que aprobó el "Frente Nacional" (1958 - 74, ampliado luego hasta 1986) y reformó la Constitución vigente desde 1886, tuvo como objetivo central uno de tipo político: pactar la paz entre los dos partidos tradicionales enfrentados, a través un mecanismo principal: la repartición del robustecido Estado paritariamente entre los miembros de las élites de esos partidos. Hubo acuerdo para frenar el énfasis reformista de 1936 sobre democratización de la propiedad y legislación laboral, se reconoció el tutelaje religioso aunque sin carácter monopólico, se fortalecieron las garantías electorales para los dos partidos y se pactaron la paridad en la repartición de la burocracia estatal y la alternancia en la Presidencia; el derecho al voto se amplió con la participación de las mujeres como electoras (en aplicación de ese derecho aprobado en

1956 por el gobierno militar de Rojas P.), pero las libertades políticas se mantuvieron estrictamente tuteladas con las figuras del bipartidismo, la utilización intensa del 'estado de excepción' y las viejas costumbres patriarcales y normas autoritarias vigentes desde 1886. En el 'Preámbulo' aprobatorio de la Reforma Constitucional de 1957 se expresó :

"En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional, DECRETA: La Constitución Política de Colombia es la de 1886 ..." <sup>108</sup>

**El ejercicio electoral** fue definido así:

"Artículo 171: Todos los ciudadanos eligen directamente Concejales, Consejeros Intendenciales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República." "Art. 172. A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos . . ." (la proporcionalidad se refiere sólo a los dos Partidos tradicionales). "Art. 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo."

Es decir, a partir del Frente Nacional los votantes pudieron elegir exclusivamente entre los dos partidos tradicionales, el aparato Legislativo y la cabeza del Ejecutivo. Sin embargo, las Instituciones locales del Ejecutivo que manejaban presupuestos estatales (Alcaldías y Gobernaciones), no fueron objeto de consulta popular. El Presidente electo podía nombrar con un poder casi ilimitado, además de los gobernadores e indirectamente cerca de 1000 alcaldes, todos los cargos importantes del país. Los 'representantes del pueblo' nombrados en el aparato Legislativo no adquirirían compromisos u obligaciones con los electores. Su mandato de carácter patriarcal tuvo rango constitucional.

**El derecho de reunión** fue definido con una cantidad de restricciones que la rama ejecutiva y las fuerzas militares, bajo su mando, podían ejercer :

"Art. 46. Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas."

**La libertad de asociación** se garantizó de manera corporativa para beneficio de la Iglesia y organizaciones afines al Régimen y su concepto de 'moral' :

"Art. 44. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal... Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica."

---

<sup>108</sup> Constitución Política de Colombia (Expedida en 1.991), Quinta reimpresión Marzo 2006. Panamericana Editorial. Bogotá.

La libertad de asociación con carácter político, con excepción de los partidos tradicionales, se consideró amenazante para el orden establecido:

"Art. 47. Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente."

Las autorizaciones del 'Ministerio de Gobierno' para el funcionamiento de agrupaciones políticas no afiliadas al bipartidismo fueron muy restringidas y en la práctica, imposibilitaron la fundación y consolidación legal de los partidos de oposición.

La **libertad religiosa** se consagró dentro de los criterios morales de un país con religión predeterminada : "Art. 53. El Estado garantiza la libertad de conciencia . . . Se garantiza la libertad de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes." Sin embargo, el Estado continuó con la potestad de supervisar los programas educativos y amplió la inversión directa en escuelas y universidades públicas.

Las **libertades políticas y derechos** de los ciudadanos fueron claramente delimitadas por la Constitución dentro de atribuciones para ser manejadas como 'situaciones de guerra entre naciones' :

"Art. 121. En caso de guerra exterior o de **conmoción interior** podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones."

Como los presidentes utilizaron casi permanentemente los 'estados de excepción', las libertades políticas estuvieron sujetas a tutelaje regular. Durante los 28 años de vigencia del Frente Nacional, el Estado de Sitio rigió por cerca de de 22 años <sup>109</sup>. El control político quedó en poder del Parlamento bipartidista, control que pudo ser canjeado por poder económico, a través de la práctica común del Poder Ejecutivo de ofrecer 'cuotas de representación' a los Congresistas para disponer de cargos con atribuciones presupuestales en sus respectivas regiones. Los altos Magistrados encargados del control político, tales como los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y el Procurador General de la Nación, eran nombrados 'paritariamente' por el Presidente o por el Parlamento, de ternas enviadas por el Presidente.

La **aplicación de Justicia** quedó definida en el Artículo 148, según el Art. 12 del Plebiscito de 1957, así : "Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios." Este Artículo consagró la continuidad de la politización de la Justicia y su subordinación ante los órganos de poder que nombraba los Fiscales Superiores: la Presidencia y el Parlamento 'paritario'.

La **constitucionalidad** de las leyes era determinada por la Corte Suprema de Justicia, cuyos magistrados eran subalternos indirectamente de la Presidencia. Se consideró que

---

<sup>109</sup> Ver: Pizarro Leónomez, Eduardo. 1989. „Democracia Restringida y desinstitucionalización política“. P. 319. Publicado en: La Reforma del Estado en América Latina. Fundación Friedrich Ebert de Colombia. Edit. Medellín T., Pedro. Bogotá.

para que una norma constitucional pudiera ser aplicada, debía estar reglamentada por una ley. Si no existía interés de las mayorías del Congreso por reglamentar los derechos, no se expedían las leyes correspondientes y no había posibilidad legal ni práctica de hacerlos exigibles.

El concepto de **ciudadanía** se expresa básicamente en función de los derechos electorales. Se asume que todos los habitantes del país son formalmente 'ciudadanos' - como votantes-, pero no se contó en la práctica con mecanismos que garantizaran su ejercicio más allá de las clases medias y altas de la estructura social, generalmente urbanas, que se beneficiaron del crecimiento económico del país y del mayor acceso educativo. Ni los miembros de las minorías étnicas ni las minorías políticas fueron consideradas como sujetos específicos de derechos, a pesar de sus claras carencias y desprotección.

El restablecimiento de la orientación filosófica conservadora de la versión constitucional de 1886, por sobre las innovaciones de 1936, permite comprender que la ampliación democrática tuvo un impacto en la reforma de 1957 básicamente en lo referente al Pacto de Paz. El dinámico crecimiento económico del país durante los años del Frente Nacional, que ayudó a una rápida ampliación de las actividades y empresas del Estado dentro del modelo de 'crecimiento hacia adentro' que se aplicó en toda América Latina, sentó bases económicas para la satisfacción de derechos sociales (educación, salubridad) de amplios sectores sociales, especialmente de las capas medias urbanas.<sup>110</sup>

La burocratización del bipartidismo, el estancamiento de los derechos económicos de las mayorías pobres, la negación de la reforma agraria y la limitación de la apertura democrática por la aplicación cuasi-permanente del 'estado de excepción', desgastó los marcos legales y llevó a buscar la superación de la crisis a través de la convocatoria de un nuevo pacto: la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

### **3.2.3 La Constitución de 1991.**

La **Constitución política aprobada en 1991** reemplazó la vigente desde 1886 y puede apreciarse que retomó parte importante de la filosofía constitucional de 1936, manteniendo algunos pilares básicos del modelo autoritario. El cambio de énfasis en su contenido filosófico se expresó desde su Preámbulo:

"El Pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad

---

<sup>110</sup> Una buena descripción de los logros del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones se encuentra en el trabajo citado de Gabriel Misas: 'La Ruptura de los 90', Parte II.

latinoamericana, DECRETA, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia.”<sup>111</sup>

Con la expedición de la Constitución de 1991 podríamos preguntarnos:

- ¿Introducen las nuevas normas e instituciones el funcionamiento de una democracia poliárquica en Colombia?
- ¿Permite el ordenamiento económico el desarrollo del 'estado constitucional de derecho' ?

Desde el punto de vista de los derechos políticos, esta Constitución introdujo varias importantes modificaciones que permitirían ampliar el espectro democrático poliárquico. De manera similar a los principios planteados por Dahl, se consagraron en el capítulo de “**derechos fundamentales**” los siguientes:

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- Elegir y ser elegido.
- Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
- Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
- Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezcan la Constitución y la ley.
- Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
- Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
- Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos... Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”

Con respecto a la **participación democrática**, expresa:

“Art. 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, conservación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”

Para abrir la participación a diversas corrientes políticas, se estableció:

“Art. 107. (modificado por el Acto Legislativo 01/2003) Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos

---

<sup>111</sup> Constitución Política de Colombia (Expedida en 1.886), 1982. Editorial Dintel Ltda. Bogotá.

y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse... Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente... También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos."

"Art. 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley."

"Art. 111. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley."

Igualmente se garantizó constitucionalmente el "**Estatuto de la Oposición**":

"Art. 112: Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación. Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en la mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos."

La declaratoria de los '**estados de excepción**' fue limitada por la Constitución a un plazo de 90 días, prorrogable hasta por dos períodos iguales. En el régimen anterior éstos eran ilimitados. El Art. 213 declara que durante la conmoción: "En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar", tal como había sido normal. En el Art. 214 se consagran los siguientes límites: "2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales." De esta manera, los gobiernos posteriores a 1991 han visto limitado su margen de maniobra para declarar al país en estado de excepción. Se estableció la prohibición del juicio de civiles por tribunales militares, usual en el régimen anterior. La mayor limitación a la declaratoria del Estado de Excepción ha incidido -en sentido negativo-, para que las iniciativas tradicionales de represión militar de los conflictos sociales fueran canalizadas por los grupos más conservadores por medio de actividades punitivas ilegales por parte de grupos de las fuerzas militares estatales y a través de la creación de fuerzas paramilitares. Este tema se desarrollará con amplitud más adelante.

Para asegurarle mayor independencia al "Poder Electoral", el Consejo Nacional Electoral y el Registrador Nacional, los artículos 264 y 266 (modificados por el Acto Legislativo 01/2003) establecieron su nombramiento por parte del Congreso de la República en pleno, para el primero, y por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para el segundo, eliminando el poder directo del Presidente de la República en su nombramiento.

Con este tipo de reglamentación constitucional la carta de 1991 realizó un cambio normativo drástico, una apertura evidente respecto de las normas que regían en la carta de 1886, donde el 'Presidencialismo' -como lo denomina J.J. Linz-, concentraba intensamente el poder político y de hecho limitaba las prácticas democráticas. La participación electoral de la población, los partidos y movimientos ciudadanos, las minorías y la oposición podrían, teóricamente (constitucionalmente), ejercer sus derechos democráticos abierta y responsablemente.

### 3.3 Las principales reformas en la Constitución de 1991.

El gobierno de Belisario Betancur (1982-86) había intentado realizar una Reforma Constitucional que fue rechazada por el Congreso, factor que resultó decisivo para evitar una conclusión exitosa de las negociaciones con la oposición armada de las 'Farc' durante ese gobierno. Supervivió un elemento importante: la **elección popular de Alcaldes Municipales** para algo más de 1.000 ciudades y poblaciones, que se aplicó desde 1988. Otro intento de Reforma Constitucional fue efectuado por el siguiente gobierno liberal de Virgilio Barco, también bloqueado en el Congreso. En palabras del ex-ministro de Gobierno y miembro de la Asamblea Constituyente del 91, el liberal Carlos Lemos Simmonds:<sup>112</sup>

“Ante la imposibilidad real de depositar en el Congreso la confianza de una reforma constitucional urgente, el presidente Gaviria Trujillo creó y propició el ambiente necesario para convocar y hacer posible el funcionamiento de una Asamblea Constituyente, elegida directamente por el pueblo, que se encargara de realizar para su promoción el bagaje teórico de los proyectos que los presidentes anteriores habían utilizado para su discusión ante el Congreso.”

En las elecciones presidenciales de 1990 un grupo de estudiantes universitarios presentó la iniciativa de votar por una “séptima papeleta” (electoral) que aprobaría la convocatoria de una Asamblea Constituyente, la cual fue decidida favorablemente por más de 10 millones de colombianos. En las elecciones realizadas para elegir los 70 Constituyentes fueron votados, además de miembros de los partidos Liberal y Conservador, una tercera parte de miembros de una coalición de izquierda que recogía ex-guerrilleros del M-19, EPL y otros, que habían negociado Acuerdos de Paz con el gobierno anterior, así como dirigentes sociales y sindicales. Esta **inclusión de una tercera fuerza** para la reforma del marco legal del país se dió **por primera vez en la historia colombiana** del siglo XX y aportó un elemento clave de amplitud a la discusión y temáticas constitucionales. Entre las más importantes reformas realizadas al régimen político se encuentran:

- **Democratización de las Instituciones Políticas.** Esta se expresó en una desconcentración de los poderes del Presidente, en el reforzamiento del papel del Legislativo, en la admisión de la figura de la Oposición, la elección popular de Gobernadores, de la representación de las Minorías Indígena y Afrocolombianas y en un régimen de Descentralización Territorial con recursos presupuestales ampliados garantizados constitucionalmente. Se abrió la posibilidad de ampliar el marco de

---

<sup>112</sup> Prólogo a la Constitución Política de Colombia. 2006. Panamericana Editorial. Pág. 18, Bogotá.

democracia participativa a través de consultas populares, cabildos abiertos, la revocatoria del mandato y la promoción de organizaciones sociales. Esta clara opción de 'construcción social de Estado' debería ser reglamentado por el Congreso de la República.

- **Fortalecimiento de Instituciones** como el Poder Judicial, el Poder Electoral, creación de la Fiscalía General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y de la Corte Constitucional, para proteger la nuevas Instituciones y ampliar la participación ciudadana. También se consagró la autonomía de una Institución que ha sido valuarte de la reconstitución autoritaria de la economía: el Banco de la República, y se mantuvo el régimen de prerrogativas y autonomía de las Fuerzas Armadas.
- **Protección de los derechos** sociales, económicos, colectivos y del ambiente, declarando que Colombia es un "Estado Social de derecho" fundado en la "prevalencia del interés general" y disponiendo el gasto prioritario del Presupuesto Nacional en áreas sociales.

### 3.3.1 Democratización de las Instituciones Políticas.

Con respecto a la **desconcentración del poder presidencial**, fue muy importante la limitación de la declaratoria de los estados de excepción. El Art. 121 de la Constitución de 1886 ordenaba el tratamiento de los asuntos civiles con medios que : ". . . rigen para la guerra entre naciones."

En la nueva Constitución se estableció, Art. 213: "En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o en parte de ella, por término no mayor de 90 días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República... En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar."

Los procedimientos para declarar turbado el orden interno se hicieron más precisos y controlables por parte del Congreso y la nueva Corte Constitucional, buscando impedir que el estado de derecho fuera permanentemente bloqueado y luego reinterpretado autoritariamente y adoptado como normalidad del sistema jurídico, como era la costumbre. El Art. 213 constriñó decisivamente la capacidad del Presidente para evadir la aplicación de las libertades ciudadanas a través de la declaración del Estado de Sitio, obligándolo a consultas con otros sectores políticos y a una utilización más rígida y definida de los poderes de excepción.

Con la Constitución de 1886 el Presidente tenía un enorme poder al contar con la atribución de nombrar a casi todos los funcionarios de importancia del Estado: nombraba

los Ministros del Gabinete, a los Gobernadores de los Departamentos, éstos nombraban todos los Alcaldes Municipales. Nombraba a los Jefes de las Empresas Estatales, y éstos a los Jefes Regionales. Nombraba las ternas para que el Congreso seleccionara los miembros del Consejo de Estado y al Procurador General de la Nación. Nombraba directamente los Fiscales de los Tribunales Superiores y ternas para escoger los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. También presentaba el Presidente al Congreso el Presupuesto Anual de Gastos e Inversiones para su consideración y aprobación, pero éste con frecuencia, con base en normas de "excepción", entregaba a la Presidencia facultades para aprobar directamente el Presupuesto. En pocas palabras, en el país no se tomaba ninguna decisión sobre el reparto burocrático y la inversión de recursos sin la intervención directa, constitucionalmente establecida, del Presidente de la República.

Con la Constitución de 1991, además de los Alcaldes Municipales que desde 1988 se nombraban por los electores, se adoptó el mismo régimen para la elección popular de Gobernadores Departamentales, desapareciendo el control presidencial directo vía nombramiento de los Poderes Ejecutivos regionales y locales. Los miembros del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, los miembros del Consejo Electoral y de la Corte Constitucional, son nombrados ahora básicamente por el Congreso y por los mismos miembros de las Corporaciones, contando el Presidente con influencia sólo indirecta. El Presidente continúa con la potestad de presentar ternas para que el Procurador General o la Corte Suprema de Justicia nombren al Defensor del Pueblo y al Fiscal General de la Nación.

De esta manera, el poder de nombramiento directo de la burocracia estatal fue desconcentrado y repartido por la nueva Constitución entre los electores, el Presidente, el Congreso y los altos funcionarios de las Instituciones. Sin embargo, la Constitución consideró que los plazos de nombramiento de dichos funcionarios (entre 4 y 8 años), no podrían ser realizados por un sólo presidente. En caso de que el período presidencial se ampliara -como se aprobó en reforma del 2005-, este procedimiento formal sufre un agudo resquebrajamiento y la concentración de poderes en torno a la Presidencia -que puede maniobrar para acumular nombramientos de funcionarios afines-, sin duda desvirtuará la arquitectura del diseño constitucional original.

Con respecto al Presupuesto Anual de la Nación, se hizo más estricto el mecanismo para que el Congreso cediera al Presidente "poderes especiales" para su aprobación. También dispuso la Constitución que un mayor volumen de las Rentas Nacionales se dedicara a la inversión social y se traspasaran proporciones crecientes a los Departamentos y Municipios, pasando por ejemplo éstos últimos de percibir el 14% en 1993 al 22% en el 2001, reduciéndose proporcionalmente el gasto a disposición de la Presidencia.

Respecto de la descentralización territorial, sin renunciar la Constitución al centralismo del sistema político-administrativo, se dió un impulso a la desconcentración. El Art. 287 estipuló: "Las entidades territoriales (Departamentos y Municipios) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias. 2)

Ejercer las competencias que les correspondan. 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4) Participar en las rentas nacionales."

Con respecto al Congreso de la República, la Constitución del 91 consagró la "moción de censura" de los Ministros como una nueva atribución que permitiría al Congreso controlar al Poder Ejecutivo. Restringió las autorizaciones del mismo al Presidente para decretar los Estados de Excepción y reglamentó más estrictamente las atribuciones y la expedición de leyes estatutarias por parte del Congreso.

El Art. 246 creó las "Jurisdicciones Especiales" para minorías : "Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República." Por primera vez una norma general autoriza en Colombia a los pueblos indígenas a utilizar sus propias formas de gobierno. Como parte de la reglamentación legal posterior, en 1993 se aprobó la Ley 70, que también por primera vez aceptó la propiedad colectiva sobre tierras de las comunidades afrodescendientes.

### 3.3.2 Fortalecimiento de los Poderes Independientes.

Uno de los objetivos centrales de los Legisladores constituyó el fortalecimiento del **Sistema Judicial**, habida cuenta del lamentable colapso que padecía ante el desborde de la violencia. Para el efecto, se diseñó una amplia reforma que concedía autonomía, más instrumentos y mayores recursos para el desempeño de su labor. Los Magistrados de las más altas Corporaciones, la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serían nombrados por períodos de 8 años por las mismas Corporaciones, igual que los de la Corte Constitucional también serían nombrados por 8 años por el Senado de la República. Los nombramientos de Fiscales y Jueces serían realizados por las mismas Corporaciones, asegurando la independencia formal respecto de los otros poderes constitucionales. Los salarios de estos funcionarios fueron sustancialmente mejorados, así como la infraestructura humana y técnica a su disposición. Para optimizar la calidad de la investigación judicial se creó la Fiscalía General de la Nación, por medio del Artículo 249, con amplias atribuciones para juzgar asuntos criminales civiles.

Al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio Público se les concedió mayor autonomía. Sin duda la Constitución de 1991 creó en la mayoría de Instituciones políticas del país un apreciable grado de autonomía, de robustecimiento y de ampliación del ejercicio democrático.

### 3.3.3 La protección de los Derechos.

La Constitución tiene un marcado enfoque garantista de los **derechos individuales, colectivos y ambientales**. No solamente se consagran constitucionalmente los Derechos Fundamentales a la vida, la condena a la tortura, desaparición forzada o malos tratos, las condenas sin juicio previo, la esclavitud, etc. y se garantizan la libertad de conciencia, la religiosa, de expresión, de prensa, de instrucción, de asociación, etc. sino que en el Capítulo de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, se establece que el Estado garantizará la protección a la Familia, a la Mujer, a los Niños, a los Viejos, a la Propiedad Privada y la de carácter Comunal, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la educación, a la autonomía universitaria, al control de la calidad del ambiente, uso adecuado de los recursos naturales y servicios públicos. No sólo se consagra la protección sino que se establece que muchos de aquellos derechos deberán ser gratuitamente ofrecidos por el Estado, por ejemplo la Educación Estatal durante 10 años (Art. 67), el subsidio alimentario y la seguridad social a los indigentes (Art. 46), la atención de salud gratuita para los niños menores de 1 año (Art. 50), la vivienda digna (Art. 51), las pensiones legales (Art. 53), el derecho al trabajo para los minusválidos (Art. 54) y una amplia lista adicional.

La Constitución ofrece un amplio catálogo de garantías para los derechos y ordena que de los recursos estatales una proporción creciente se invierta para satisfacer dichas necesidades sociales. También establece algunos mecanismos para buscar el más rápido y universal acceso al reconocimiento de los derechos a través del sistema jurídico, por medio de la '**Acción de Tutela**' (Art. 86), que establece que "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública." El modus operandi de la Tutela difiere radicalmente de la anterior práctica legal : ahora no es indispensable que exista una Ley que regule el derecho consagrado en la Constitución, sino que cualquier ciudadano-a puede exigir su cumplimiento a través de una sencilla petición por escrito, sin necesidad de intermediar un abogado, y los jueces deben interpretar la Constitución para resolver la reclamación en un plazo de pocos días, cuya decisión tiene carácter obligatorio para las instituciones afectadas. La Corte Constitucional debe revisar las Tutelas y sentar jurisprudencia, actividad que permitiría el constante desarrollo del marco legal.

Contrariamente al espíritu de la Constitución de 1886 que veía las acciones populares como "amenazantes al orden público", la de 1991 dice en su Art. 88: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella." Respecto de los Derechos Humanos, reza el Art. 93: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen

en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

Art. 366: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, **en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.**” La promulgación de este Artículo implica que el Estado debe continuar siendo un actor protagónico para la satisfacción de los derechos colectivos, papel que podrá entrar en profunda contradicción con la estrategia neoliberal de 'reducción del papel del Estado'.

### 3.4 La eficacia del Poder Judicial y su impacto sobre la legitimidad del régimen político.

La aplicación de Justicia, por su impacto para garantizar los derechos y deberes contenidos en las leyes, juega un papel central en la sociedad. Para evaluar dicho rol, se divide en el presente análisis en dos campos : el ámbito penal, por una parte, y los demás campos del derecho, tales como el civil, comercial, de familia y laboral, por el otro. Con respecto a este segundo amplio campo, los instrumentos otorgados por la reforma del 91 han ampliado la cobertura de la aplicación de justicia : según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE, informa Luis Jorge Garay <sup>113</sup> que en 1985 sólo un 21% de los colombianos acudía a las autoridades a denunciar un delito, mientras que en 1997 esa proporción más que se duplicó (52%), indicando una todavía parcial, pero sin duda sustancial mayor confianza en el Sistema Judicial, disminuyendo la 'criminalidad oculta' (impunidad) del 79% al 48% y mostrando una clara tendencia positiva de la intención de la sociedad colombiana de resolver sus conflictos, apoyada por el aparato judicial. El número de solicitudes de actuación judicial pasó de 1.0 millón en 1994 a 1,44 millones en 1999, amplio crecimiento en sólo 5 años. Con respecto a la eficacia de la “Acción de Tutela” comenta el abogado constitucionalista Néstor Iván Osuna Patiño <sup>114</sup> :

“La acción (de tutela) se ha mostrado eficaz para la protección de lo que podrían denominarse **microderechos de la cotidianidad**. Así, la obligatoriedad de dar pronta respuesta a las solicitudes de pensión de vejez o jubilación, la necesidad de ubicar los vendedores ambulantes en determinados locales comerciales cuando se pretende recuperar el espacio público, los derechos de los estudiantes frente a las autoridades educativas, públicas o privadas, el reconocimiento y protección de derechos de minorías étnicas, religiosas o sexuales, constituyen ejemplos de líneas jurisprudenciales de tutela que han centrado en la protección del ciudadano el objeto de la acción, y comienzan ya a

<sup>113</sup> Garay, Luis Jorge. 2003. „El Papel de la Desjudicialización en un Estado Social de Derecho“. En Bernal Cuéllar, Jaime. Coordinador. Estado Actual de la Justicia Colombiana: Diagnóstico y Soluciones. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

<sup>114</sup> Op. Cit. Pág. 55.

tener efectos pedagógicos, en el sentido de señalar prácticas de convivencia basadas en el respeto mutuo."

A pesar del amplio camino que falta por recorrer en Colombia para la ejecución de una prestación del servicio público de Justicia con cabal amplitud, es de reconocer que la reforma de la misma ha dado un importante paso para democratizar su aplicación, para que las instituciones del Estado mantengan un efectivo diálogo con las y los ciudadanos, permitiendo un mayor legitimidad y una efectiva 'construcción social de Estado'. Sin embargo, en el campo penal se produce un fenómeno contrario, que habla de 're-construcción autoritaria de Estado'. En palabras del abogado Osuna:

"La acción de tutela no ha resultado igualmente útil frente a la crónica situación deficitaria que en materia de derechos fundamentales padecen los colombianos, en relación con el conflicto armado interno y su progresiva degradación. El secuestro, la extorsión, los ataques armados contra la población civil inermes y los asesinatos con motivos políticos siguen en pleno furor. Los actores de este mundo de intolerancia y barbarie comparten el escenario con la ciudadanía pero permanecen inmunes-impunes al Derecho y a la Constitución." <sup>115</sup>

Cabría agregar que los delitos por narcotráfico hacen parte también de ese universo de impunidad que se impone cuando prevalece la fuerza. **La impunidad en la aplicación de justicia para los casos de homicidio asciende en Colombia al 95%** <sup>116</sup> Aquí se aprecia una diametral oposición respecto del avance de la justicia en los casos civiles y similares, pero no pueden considerarse éstos como dos campos desligados, ya que gran cantidad de los actos penales más graves se dirige contra personas e instituciones que están precisamente trabajando por la aplicación integral de la justicia y la ampliación de los 'microderechos ciudadanos'. La aplicación de justicia penal es supremamente problemática en Colombia, la Justicia es sistemáticamente coartada, presionada, intimidada y finalmente condicionada por poderosos actores criminales. Para efectos de nuestro análisis, se examinarán dos tipos de actores o modalidades de criminalidad:

- **La criminalidad común.** Con base en los grandes capitales que mueven el narcotráfico y otras actividades ilícitas en Colombia, se ha instaurado un régimen de corrupción / extorsión donde los jueces son presionados, primero a recibir dinero de los criminales, y segundo, a ser objeto de todo tipo de presiones, llegando con facilidad pasmosa al homicidio, para evitar que cumplan con su función. Ante la permisividad que posibilita la corrupción, el terror que crea la violencia, así como la influencia política que logran no pocas organizaciones criminales, los actos graves delictivos se multiplican y las Fuerzas de Policía no consiguen siquiera un mínimo de protección y represión de la criminalidad que atenta contra los jueces penales. Afirmaba antes de ser nombrado como Fiscal General de la Nación (2002-06), Luis Camilo Osorio:

"Colombia tiene sólo 10 fiscales por cada 100 homicidios, esta cifra se eleva a 120 fiscales en el caso de Perú, 100 en Panamá, 145 en Grecia, a 200 fiscales en la justicia alemana, a

---

<sup>115</sup> Op. Cit. Pág. 55.

<sup>116</sup> Gaitán Daza, Fernando; Deas, Malcolm. 1995. „Una Indagación sobre las Causas de la Violencia en Colombia“, en: Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia. Edit. Tercer Mundo. Bogotá.

250 en Inglaterra, para citar sólo algunos casos... Colombia cuenta con 390 policías por cada 100 homicidios que se cometen, mientras que esta cifra se eleva a 12.400 en caso de Uruguay, 22.100 en Panamá, 12.600 en Inglaterra y 18.800 en Japón." <sup>117</sup>

No se trata de que en Colombia haya pocos Fiscales o Policías, sino que hay muchos asesinatos. La relativa 'facilidad' o impunidad que cobija la comisión de delitos penales constituye un atentado contra un Estado democrático, una burla que le impone gravísimas mutilaciones, obligando a personas y grupos sociales desprovistos de poder económico a resignarse a no exigir el cumplimiento de sus derechos, o a utilizar mecanismos ilegales para "aplicar justicia por mano propia". Todas estas dinámicas tienen efectos perversos y acumulativos, con grave detrimento del tejido social y de la legitimidad del Estado.

- **La criminalidad política.** La tradición oral habla en Colombia de que "la Justicia es para los de ruana", es decir, que las penas judiciales se han impuesto tradicionalmente a las personas pobres. Cuando esta costumbre se impone para dirimir conflictos sociales, el resultado es el establecimiento de un sistema de opresión legal contra las mayorías ciudadanas. Precisamente las reformas contempladas en la Constitución de 1991 obraron en sentido contrario, otorgando respaldo constitucional a derechos de grandes capas de ciudadanas-os excluidas que tradicionalmente eran lesionadas en el país. Sin embargo, los ataques que reciben abogados, sindicalistas del sector Judicial, organizaciones de Derechos Humanos y miembros comunes del Sistema Judicial por su defensa de los derechos individuales y colectivos, evidencian que poderosos grupos se han rebelado contra la iniciativa política contemplada en el Orden Constitucional que ampara dichos derechos y han decidido atacarlo con la utilización de la violencia abierta y sistemática. Esos grupos criminalizan (privadamente) la actividad pro-derechos humanos y se reservan la potestad de juzgar -con amenazas, desplazamiento y homicidios-, con sus propios 'códigos' las conductas contrarias a sus oscuros intereses. Dicha práctica es ejercida masivamente por grupos armados de derecha (paramilitares) como por sectores de las Fuerzas Militares estatales a través de operaciones ilegales. Este tema se analizará en el siguiente capítulo.

Dentro del concepto de criminalidad política también se debe considerar la violencia ejercida por los grupos armados de izquierda, quienes mantienen una poderosa desconfianza respecto de las decisiones judiciales. Las guerrillas existentes a principios del siglo XXI estiman válido su derecho a la rebelión contra un régimen que consideran tiránico -dentro de la tradición jurídica decimonónica-, pero al mismo tiempo practican actividades violentas no consideradas por ninguna tradición jurídica como 'políticas' -tales como el narcotráfico, el desplazamiento o el secuestro masivo y la tortura-, argumentando que 'el fin [político] justifica los medios'. Como consecuencia, la actividad violenta de los grupos armados de derecha e izquierda, se combina para impedir la aplicación de un marco jurídico-constitucional que valide un régimen democrático e imprima confianza en la sociedad a través de una resolución de conflictos apegada a normas de aplicación general.

---

<sup>117</sup> Bernal Cuéllar, Jaime. Op. Cit. Pág. 110.

### 3.5 La Corte Constitucional.

Esta Corte fue creada por la Asamblea Constituyente e instalada el 17.02.1992. Se compone de 9 magistrados nombrados por el Congreso de la República de ternas que elaboran el Presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El nombramiento es vigente por 8 años. Las principales funciones de la Corte tienen que ver con la defensa y desarrollo del mandato constitucional, para lo cual se encarga de dirimir la constitucionalidad o inexecutableidad de decretos y leyes expedidos por los gobiernos, las demandas instauradas por ciudadanos, la validez de convocatorias a referendos, plebiscitos y similares, la revisión de las acciones de tutela y la conformidad constitucional de los Tratados Internacionales firmados por el gobierno y aprobados por el Congreso.

Durante su existencia la Corte ha sentado jurisprudencia sobre multitud de temas considerados en la Constitución, tales como la prestación de los servicios públicos, la liquidación de salarios y sistemas de crédito para vivienda, los derechos de las madres solteras, la despenalización parcial del aborto y del consumo personal de alucinógenos, los derechos de los homosexuales y de las minorías étnicas, la reelección del Presidente de la República, la extradición de nacionales y multitud de temas que afectan la vida diaria de todas y todos los colombianos. Los Magistrados afirman que la interpretación constitucional los ha hecho avanzar de la concepción tradicional de un 'estado legal de derecho' -donde los códigos bien podían legalizar injusticias-, a un '**estado constitucional de derecho**', donde las leyes deben interpretarse atendiendo los derechos fundamentales de los individuos, la prevalencia del interés general y la garantía de participación democrática de las y los ciudadanos.

Esta interpretación es consecuencia lógica del espíritu establecido por la Constitución desde su Artículo 1o., que definiendo los 'Principios Fundamentales' determina :  
"**Colombia es un Estado social de derecho** organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

En el cumplimiento de sus funciones ha cobrado especial importancia la impartición de jurisprudencia, es decir, el desarrollo de pautas para resolver los conflictos atendiendo al espíritu de las normas constitucionales, actualizando paulatinamente los conceptos y el ordenamiento jurídico a la realidad constitucional vigente. Tal como se ha analizado anteriormente, las interpretaciones de este Alto Tribunal han comenzado a incidir poderosamente sobre múltiples aspectos de la vida nacional, lo que ha llevado a lesionar poderosos intereses y a provocar enconadas reacciones. En conocidos casos, relacionados por la Prensa nacional como "choque de trenes" entre la Corte y el Gobierno Nacional, o con la Iglesia, Instituciones Financieras o Jefes Paramilitares, la Corte ha legislado en multitud de ocasiones reconociendo los derechos de los ciudadanos del común en detrimento de instituciones poderosas, que han llamado con frecuencia al desconocimiento de las sentencias de la Corte. Como la Constitución ordena la

'obligatoriedad' del acatamiento de ellas por todas las autoridades y ciudadanos del país, su desconocimiento sólo puede darse por fuera del mismo ordenamiento legal . . . o buscando evitar dichas interpretaciones cooptando la Corte.

La independencia de la Corte Constitucional puede considerarse un punto especialmente álgido y de gran significación para la ampliación (o restricción) del marco democrático en Colombia. Por ser la Corte el organismo garante del 'estado constitucional de derecho', de su prevalencia dependerá que la legalidad colombiana no involucre aceleradamente hacia normas propias de una democracia ficticia. La reelección del Presidente el 2006 le ha dado a éste amplias posibilidades de nombrar indirectamente los magistrados y cooptar a la Corte. El nombramiento por el Congreso de los magistrados relevados por tiempo cumplido durante el 2007, habría completado según muchas opiniones -entre ellas la del ex-presidente A. Pastrana-, el control de la Presidencia de la República sobre el máximo cuerpo garante de la Constitución.<sup>118</sup>

En caso de que uno de los pocos cuerpos institucionales que ha tenido autonomía e interpretado en el pasado reciente el nuevo espíritu constitucional, además de ser su máximo garante judicial, pierda su autonomía y se convierta en un apéndice de la Presidencia, la frágil democracia colombiana continuará debilitándose a favor de un régimen autoritario que buscará la legalización de las medidas de fuerza que ha logrado en otros campos. El camino de deslegitimación se ampliará para robustecer la 'democracia delegativa' que describe O'Donnell. La 're-construcción autoritaria del Estado' continuará su marcha.

### **3.6 Instituciones claves no sujetas al régimen democratizante de 1991.**

Dos instituciones que juegan un papel de primer orden en la vida nacional no fueron sometidas desde un principio a los controles democráticos que caracterizan la Carta del 91: la Fuerzas Armadas y el Banco de la República.

---

<sup>118</sup> En entrevista concedida por A. Pastrana a la Revista Semana publicada en 05.06.08, refiriéndose a la investigación de la 'parapolítica' y los mecanismos para los acusados lograr la impunidad, afirmó que él temía que éstos serían aprobados por: „la Corte Constitucional, que la maneja Uribe, ... o la sala disciplinaria del Consejo de la Judicatura, donde son todos nombrados por el Presidente.“ En publicación del 27.03.08 en el artículo titulado „Todopoderoso“, comenta la misma Revista el nombramiento de Mauricio González como nuevo magistrado de la Corte: „Algunos de los más recientes nombramientos no han dejado buen sabor. Fue el caso de Mauricio González, quien el año pasado salió una tarde de su oficina del asesor jurídico de la Casa de Nariño, donde era un juicioso subalterno del Presidente, para asumir, al día siguiente, su puesto como magistrado de la Corte Constitucional, otrora el órgano más independiente del Ejecutivo desde su creación en 1991. La explicación que dió luego de ser elegido como magistrado dejó aún más dudas: ‚El Presidente me puso en la terna para que fuese juez imparcial y tengo que cumplirle‘, dijo.“

### 3.6.1 La autonomía del Banco de la República.

Al Banco Central se le modificaron las funciones y su papel se redefinió en términos de garantizarle mayor autonomía para que manejara las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, eliminándose la práctica de otorgar financiamiento al Gobierno Central y a sectores económicos, herramienta que durante el modelo anterior de Industrialización por Sustitución de Importaciones le otorgó amplias facultades al Estado para incidir con gran impacto en la economía. Como bien lo analiza Gabriel Misas <sup>119</sup>, con la utilización intensiva de dicha herramienta financiera los gobiernos Latinoamericanos impulsaron decididamente el proceso de industrialización, generando amplias oleadas de inversión estatal y privada que creó numerosos empleos en la economía formal y amplió los mercados internos. La crítica a este instrumento del modelo de la CEPAL, se produce porque también sirvió para que ciertos sectores económicos privilegiados por el apoyo estatal fueran 'capturados' por las influencias de las élites económicas, mientras otros quedaron desprotegidos, dando lugar al aprovechamiento corrupto de los manejos estatales de la economía.

A este apoyo estatal con garantías de mono- u oligopolización de los mercados lo llama G. Misas "industrialización desindustrializante". La crítica neoliberal que el gobierno de César Gaviria volvió operativa con la apertura de la economía y la dedicación del Banco Central al control de la inflación, como se definió en la Constitución del 91 y en la Ley Marco expedida en 1992, implicó que el Estado se desentendiera de cualquier política monetaria que permitiera el fomento de la industria y dejara esta opción a 'las señales del mercado' financiero. En el sacrificio de este importante instrumento de la política monetaria a través de la reducción del papel del Banco Central al control inflacionario, se aprecia una de las características centrales de la estructuración exclusionista de la sociedad colombiana, que implica que instrumentos claves de la política económica susceptibles de utilizarse para el fomento económico general, se sacrifiquen porque ciertos sectores monopolistas -apoyados en el Estado-, se los apropian.

A la garantía de gran autonomía concedida al Banco Central se le unió otro factor que el gobierno de 1990-94 supo imponer a la Asamblea Constituyente: según el Art. 372 de la Constitución, el Banco será manejado por 7 funcionarios, el Ministro de Hacienda -nombrado por el Presidente-, 5 miembros de la Junta Directiva -nombrados por el Presidente-, y el Gerente del Banco -nombrado por la J.D.-. Es decir, la Constitución autorizó que la Presidencia de la República se reservara el derecho de determinar el 100% de las personas que manejarían -autónomamente- la política monetaria, cambiaria y crediticia del país, renunciando a ampliar la consulta democrática para definir las políticas de intervención directa del Estado en la economía. <sup>120</sup>

El Congreso de la República aprobó la Ley 31 de 1992, bajo la cual el Gobierno expidió los Estatutos del Banco, acogiéndose al espíritu del texto presentado por el mismo Banco Central y la Presidencia -asesorados por el Banco Interamericano de Desarrollo, una de

---

<sup>119</sup> Misas Arango, Gabriel. Op. Cit. Parte II.

las instituciones difusoras del Consenso de Washington-. Un posible contrapeso formal para evitar el poder omnímodo de un Presidente de la República consistió en la rotación de la mitad de los miembros de Junta, de forma escalonada a mitad de período. En este caso, un Presidente nombra a dos / tres, y el siguiente nombra a otros tres / dos. Este relativo control burocrático funcionó mientras no existió la reelección del Presidente de la República, norma que se modificó el 2005, concentrándose aún más el poder presidencial en el control del Banco Central y la sensible política monetaria.

La crucial importancia de la política monetaria, cambiaria y crediticia se analizará en el Capítulo VII, ya que ésta constituye en la época de la globalización gobernada por el capital financiero internacional, una herramienta indispensable para el manejo de la economía, con profundos efectos sobre la calidad de vida de la población. La utilización del Banco Central con fines autocráticos podrá -por las graves implicaciones de sus políticas-, colocar en serias dificultades el conjunto de los equilibrios de la institucionalidad democrática, como se podrá apreciar en los conflictos sobre el Crédito de Vivienda -UPAC, el manejo especulativo de la tasa de interés y la tasa de cambio. El carácter definido por la Constitución para el Banco Central es definido así por Gabriel Misas:

"Por mandato constitucional y legal se le otorgó al Banco de la República, como único objetivo, la estabilidad en los precios; se le otorgó independencia tanto de fines como de medios y no se le impuso ninguna limitación en el logro de sus objetivos (como responsabilidad ante el Congreso, contrato de desempeño, etc.). Se crearon así las condiciones para erigir una autoridad monetaria extremadamente conservadora, que ha reaccionado a los desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal y de cuenta corriente crecientes), originados, en buena medida, por las políticas seguidas a raíz de la apertura, con medidas restrictivas, tasas de interés cada vez más elevadas y revaluación de la tasa de cambio, buscando quebrar 'el cuello a la inflación', sin darle mayor importancia a los efectos negativos que tales acciones podrían conllevar."<sup>121</sup>

### **3.6.2 La No - Reforma del régimen de las Fuerzas Armadas.**

A pesar de la profundidad de la reforma constitucional del año 1991, es curioso que el régimen que regula el funcionamiento de las Fuerzas Armadas no se haya modificado prácticamente en nada. Casi sin diferencias de redacción, la Constitución de 1886 y la de 1991 establecen que: "Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional e Instituciones ... La Fuerza Pública no es deliberante ... no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo ..."

El régimen de las Fuerzas Armadas por tanto continuará rigiéndose como lo determinó la Constitución de 1886 y mantendrá su carácter autónomo de Institución conformada por funcionarios (oficiales) de carrera, es decir, por aquellos oficiales formados y graduados en las academias militares locales y después pos-graduados en las academias estadounidenses en Panamá o los Estados Unidos, usualmente dentro de los parámetros

<sup>121</sup> Misas, Gabriel. Op. Cit. P. 160.

más conservadores de defensa del statu-quo y la guerra fría. Las fuerzas armadas han sido utilizadas por los gobiernos como garantes de los regímenes de excepción que tan usualmente han sido utilizados en el país, respaldando las decisiones más controvertidas y los recortes a los escasos derechos políticos y civiles consagrados en los códigos jurídicos. En su trabajo 'El Presidente Sitiado', escribe el politólogo Pedro Medellín:

"El estado de sitio sirvió para resolver el conflicto laboral de las bananeras en 1928 [con una masacre de trabajadores -Nota del autor], la huelga de los trabajadores del Ferrocarril de Antioquia en 1934, la huelga del transporte en el departamento de Caldas en 1943; para cerrar las asambleas departamentales en 1942, para controlar el golpe militar dado en Pasto por el coronel Diógenes Gil en 1944, para cerrar el Congreso de la República en 1949 o para enfrentar la crisis política y de violencia que culmina con el pronunciamiento militar [golpe de estado] del 13 de junio [de 1953] ... El uso recurrente de los mecanismo de excepción llevó a que, progresivamente, los gobernantes se olvidaran de la modernización de las instituciones gubernamentales ... En los esfuerzos por fortalecer el poder presidencial, paradójicamente, se llegó a su degradación."<sup>122</sup>

Los ascensos de los Oficiales están reglamentados por los códigos militares y los de la cúspide jerárquica son ratificados por el Congreso de la República. Dentro de la alta Oficialidad no existen personas de procedencia étnica negra o india, a pesar de que no existe ninguna norma escrita que lo prohíba. De los delitos que puedan cometer en tiempo de servicio sólo conocen los tribunales militares, actuando por tanto como un cuerpo cerrado al 'control horizontal' que pudieran ejercer diferentes organizaciones de carácter civil y estatal.

Con respecto al régimen judicial militar, los Art. 170 de 1886 y 221 de 1991 dicen: "De los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar." El Acto Legislativo 02/95 le anexó: "Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro."

De esta manera las Fuerzas Militares continuaron gozando de una gran autonomía para intervenir en el manejo de los conflictos sociales, tal y como lo han hecho desde que se fundó la República y como lo acostumbró el régimen colonial español. Las fuerzas armadas colombianas escasamente ha sido utilizadas para defender las fronteras. En realidad son ampliamente empleadas como último recurso para 'solucionar' los conflictos sociales y sostener los regímenes políticos, cuando no se han podido o querido resolver de otra manera los conflictos sociales. Muchas acciones `regulares' ejecutadas con graves violaciones de los derechos humanos, especialmente libradas en contra de los grupos tradicionalmente excluidos, han sido cometidas por miembros de las Fuerzas Militares, las cuales en las pocas ocasiones que logran ser judicializadas, tienen que ser

---

<sup>122</sup> Medellín Torres, Pedro. 2006. Op. Cit. Ps. 293 – 294.

juzgadas por Tribunales Militares, quienes con el argumento de que los crímenes "se cometieron en servicio activo", presentan resultados de altísima impunidad.<sup>123</sup>

A pesar de las limitaciones impuestas por la nueva Constitución, desde 1991 hasta el 2003 los sucesivos gobiernos habían acudido a los estados de excepción 8 veces. Sin embargo, dichos controles legales se evidencian como un lastre que dificulta la acción expedita militar para el sostenimiento de una legalidad restringida. Por tanto, haciendo uso de ta antigua tradición autoritaria, mediante el Acto Legislativo 02 del 2003, ante solicitud de la Presidencia, el Congreso de la República modificó la Constitución para adaptarla a la "Lucha Anti-terrorista" y expedir normas del siguiente tenor :

"Art. 15: ... Con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial ..."

"Art. 24: ... El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional ..."

"Art. 28: ... Una ley estatutaria reglamentará la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios ..."

"Art- 4o: El Art. 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor: Parágrafo 2o. Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, y en aquellos sitios donde no exista una autoridad judicial ... la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares ..."

"Art. 5o. Vigencia ... Las funciones a que se refieren el inciso 4o. del artículo 15, el inciso 4o. del artículo 28 y el párrafo 2o. del artículo 250 que se introducen por el presente Acto Legislativo se conferirán por el término de cuatro (4) años prorrogables por la mayoría absoluta del Congreso de la República." (Los subrayados son del autor).

Como se aprecia, con ocasión de la "Lucha Anti-terrorista" se lesionan los derechos políticos y sociales establecidos por la Constitución, volviendo a las legislaciones usuales del "estado de excepción", donde las normas antiterroristas se interpretan con alta frecuencia para controlar y reprimir conflictos sociales. La modificación del Art. 15 dió vía libre a diferentes dependencias militares, como el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS, para realizar cantidad de acciones "de inteligencia" que violaron el derecho a la privacidad de los ciudadanos y terminaron prestando valiosos 'servicios' al narcotráfico y paramilitares, incluyendo acciones de 'limpieza social'.

Con la reforma al Art. 24 han podido el ejército nacional (en colaboración con los paramilitares) establecer verdaderos 'sistemas de racionamiento' de comidas, medicinas,

---

<sup>123</sup> Ver „Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia“. Marzo 2 de 2002. Párrafo 243 y siguientes. Igualmente informes de los años posteriores.

etc. de comunidades campesinas e indígenas, llevados hasta niveles infrahumanos, para "evitar que alimenten o den medicinas a los guerrilleros", a pesar de que se trata usualmente de comunidades en proceso de desplazamiento forzoso por el acoso militar. Estos "informes de residencia" reviven las experiencias de los campos de concentración de nazis y stalinistas en otras latitudes.

Con las reformas a los Art. 28 y 250 se les dió carta blanca a los militares para juzgar civiles, en abierta violación del Art. 213 vigente. Cabe observar que posteriormente la Corte Constitucional declaró inconstitucional esta reforma o Acto Legislativo 02 del 2003, pero hasta tanto, las Fuerzas Militares hicieron uso de las normas aprobadas por el Congreso. Para Nov. 2006 en el segundo período de gobierno del Presidente Uribe, el Ministerio de Gobierno y Justicia anunció otra presentación de un proyecto de "Ley de Seguridad y Defensa Nacional" al Congreso de la República, que debería remplazar el caído Estatuto Antiterrorista.

Si el 'Estado de Sitio' garantizó que las normas de excepción primaran durante el régimen del Frente Nacional, la incapacidad y/o falta de voluntad del régimen político colombiano para que las Fuerzas Militares apliquen los principios constitucionales ampliamente democráticos de la Constitución del 91, implica que ese marco legal pierda en muchas áreas su vigencia y que un régimen autoritario gobierne de hecho la vida de los y las colombianas en diferentes campos. De esta manera, las 'zonas grises' descritas por O'Donnell pueden entrar a ser arbitrariamente establecidas o protegidas por unidades de las Fuerzas Armadas Estatales, mientras que el orden 'democrático' se desvertebra y convierte en amplios campos en un instrumento cosmético que se utiliza para legitimar el autoritarismo tradicional.

Las Fuerzas Armadas, con su poder militar para forzar el cumplimiento de normas y tradiciones autoritarias, por un lado, y el Banco Central por el otro, con su poder para definir la política monetaria y dirección de la economía en función de los intereses cada vez más influyentes del capital financiero, se constituyen en dos poderosas palancas en las cuales se apoyan los sectores monopolistas más conservadores del país -y sus aliados extranjeros- para encuadrar el desarrollo del mismo dentro de los parámetros neoliberales y para desincentivar la profundización de los derechos democráticos que igualmente proclama en casi todos sus artículos la Constitución vigente. Esta profunda contradicción se expresará como inestabilidad política y conflictividad social en el país, y buscará ser resuelta por parte del polo que se apoya en la fuerza y el poder económico, a través del desconocimiento del énfasis democratizante de la reforma del 91. Las orientaciones pro-concentración de los recursos e instrumentos de poder de las dos vitales instituciones mencionadas, en lugar de contribuir a la construcción social del Estado colombiano, han aportado para la re-construcción del Estado autoritario.

## Capítulo IV

### LA DINAMICA AUTORITARIA Y LA REBELION CONTRA LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL DE 1991

El marco constitucional de un país define las grandes líneas de las relaciones sociales, comerciales, inter-grupales y de solidaridad, el papel que el Estado juega en ellas, así como conceptos territoriales tales como el grado de centralismo o descentralización administrativa y financiera, y autonomías étnicas o regionales. En este sentido la Constitución actúa como un 'contrato social' pactado entre diferentes expresiones de la nacionalidad. Como en todos los contratos, los participantes tienen derechos y obligaciones, para lo cual es indispensable el reconocimiento entre los diferentes actores y para efectos de litigios, la garantía de funcionamiento de un sistema de resolución de conflictos. Con respecto a la relativa fragilidad de dicho marco contractual escribe el politólogo Umberto Cerroni:

"La verdadera crisis del Estado de Derecho está en su doble disponibilidad histórica: para ser fecundado por la democracia, y colonizado por la reacción antidemocrática." <sup>124</sup>

Para comprender el tipo de relaciones políticas y los condicionamientos de facto (militares) que se presentaron en el período de adopción de la Constitución de 1991 y su posterior desarrollo, se analizarán a continuación algunos de los más importantes factores que han modificado el discurrir de la institucionalidad en Colombia.

#### **4.1 La Guerra Fría y la generalización del concepto de 'enemigo interno', o la continuidad de la exclusión a través de la violencia.**

Como ya se ha expuesto en apartes anteriores de este trabajo, el Frente Nacional aportó inicialmente estabilidad a la precaria democracia representativa en Colombia, especialmente facilitó la convivencia entre los miembros de los partidos políticos tradicionales. Pero el hecho de que la ampliación de la representación se estancara, al concentrarse los nuevos poderes en pocos grupos de esos partidos, al excluirse a cualquier otra tendencia, y debido a que no se produjo ninguna reforma económica, social y política que integrara a millones de campesinos sin tierras y trabajadores en un sistema más allá de la 'democracia electoral' de los dos partidos, fue inevitable que continuaran irresolutos importantes conflictos sociales.

Si bien el gobierno militar encabezado por el General Gustavo Rojas Pinilla (1953-57) y los primeros del Frente Nacional invirtieron en infraestructura básica, en diferentes

---

<sup>124</sup> Cerroni, Umberto. Política: métodos, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Siglo XXI Editores. México. P. 127.

programas sociales y en la ampliación del sistema educativo, los contenidos ideológicos fundamentados en la exclusión de los sectores populares rurales y urbanos continuaron siendo claramente reproducidos en los textos escolares difundidos, incorporando el bagaje ideológico ofrecido desde la reforma educativa conservadora de principios de siglo. En un análisis de los textos de Historia de Colombia utilizados desde 1911 (el difundido 'Compendio de Historia de Colombia' de Henao y Arrubla) y los editados durante el gobierno militar (la 'Cartilla Moderna de Historia de Colombia' de Ortega y Bermúdez, así como 'Aprendamos Nuestra Historia' de los Hermanos Maristas), textos con los cuales se educaron casi todas las generaciones del siglo XX en Colombia, encuentra el investigador social Juan Esteban Lewin que su utilización pedagógica :

"... lleva a la construcción de una memoria histórica irreflexiva, conservadora, elitista y nacionalista. Irreflexiva, puesto que el niño debería creer lo que se le dice; es más, la carencia de argumentaciones indica que los autores no piensan que sea necesario convencer a los pequeños de lo que dicen, que éstos no tienen ninguna capacidad crítica y que tampoco es importante desarrollarla. Conservadora, porque la imagen de un pasado reciente con pocas dificultades, de una Constitución que ha hecho bien al país y de la historia de Colombia como un sendero de progreso, lleva a que se construya una memoria histórica al servicio del *statu quo*, en la que cualquier alternativa política carece de sentido. Elitista, dado que el funcionamiento de la historia, y por ende de la sociedad, gira alrededor de los logros de unos cuantos elegidos a los que deben seguir quienes desean el mayor bien de la patria. Nacionalista, porque para los pequeños lo más valioso e importante debe ser su país, o más exactamente, una cierta idea de nación."<sup>125</sup>

Los desastres de la guerra del medio siglo llevaron al gobierno militar a aplicar medidas para desactivar los odios y las estructuras políticas enfrentadas, especialmente las guerrillas liberales. Las leyes de amnistía, la generación de empleo a través de las obras públicas, el compartimiento de los puestos y burocracia estatal por los dos partidos mayoritarios, permitieron en una nación patriarcal que sus dirigencias depusieran las armas y convivieran. Pero las reformas no concibieron una inclusión progresiva del conjunto de la población que participó y/o sufrió la guerra. La forma como se interpretaba la inclusión (y la exclusión) desde la Escuela, con predominio del dogma religioso y del mantenimiento del *statu-quo*, se fue adaptando a las necesidades de la convivencia entre las élites de los partidos tradicionales. En su análisis sobre la enseñanza de la historia patria y la escasa innovación que representaron los textos publicados en la transición frentenacionalista, encuentra el investigador Lewin que las contradicciones que llevaron al conflicto entre los partidos liberal y conservador se pudieron resolver -después de 300.000 muertos-, en los confines ideológicos de las élites que manejaban dichos partidos. Escribe :

"... el experimento político frentenacionalista no se edificó sobre una sociedad escindida entre liberales y conservadores, sino que cierta parte de sus miembros tenían una memoria histórica preparada para acercamientos entre dos partidos que compartían los valores elitistas, como demostrarían los eventos de la segunda mitad del siglo XX... ha de recordarse que el encono partidista que llevó a la Violencia fue básicamente rural y poco

---

<sup>125</sup> Lewin Pinzón, Juan Esteban. 2006. La Inmovilidad de los textos. La nación en los manuales de historia de Colombia, 1911 – 1957. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia, Documento No. 112. Bogotá. Pg. 48.

se manifestó en las ciudades. En tal sentido, los manuales [de historia] editados en Bogotá no reflejan la violencia de los campos sino la mezcla de rivalidad y cercanía que tenían liberales y conservadores de las clases altas urbanas, que era esencial para el mantenimiento del sistema bipartidista.”<sup>126</sup>

Si durante los primeros gobiernos del Frente Nacional no se logró establecer una dinámica de inclusión de amplios sectores, ni tampoco se buscó por medio de la educación un cambio importante de valores, en las zonas rurales los tradicionales abusos de los latifundistas hicieron brotar nuevamente pequeños grupos de resistencia armada. La respuesta de la élite bipartidista no concibió la ampliación continuada del proceso de reforma e inclusión política para incorporar dicha inconformidad en el proceso de apertura. Tampoco la continuidad de la reforma social iniciada con la 'Revolución en Marcha' de los años 30. La respuesta más eficaz fue militar y la importancia mediática que los gobiernos de entonces atribuyeron a los brotes de rebelión fue mayúscula, totalmente desproporcionada : se habló durante el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-66) de "repúblicas independientes" para denominar a grupos de algunas docenas de campesinos mal armados, que con mujeres y niños se resistían a los ataques del ejército y/o terratenientes en escarpadas montañas del territorio nacional.

Otro polo de gran influencia para interpretar el conflicto social como asunto de 'subversión política' fue la asesoría del gobierno de los Estados Unidos a los gobiernos del resto del continente, Estado que desde muy temprano en su vida republicana a través de la proclamación de la Doctrina Monroe, "America para los [norte]Americanos", había decidido que era su Departamento de Estado quien debía definir las líneas de conducta política que debían observar los Estados de Latinoamérica y el Caribe. La interrupción del corto período de política del 'Buen Vecino' de F. Roosevelt (1933-45) después de la Segunda Guerra Mundial se expresó en la defensa, aún con las armas, de los intereses de empresas como las Bananeras y de los terratenientes locales en Centroamérica. Esa estrategia de defensa de los intereses Norteamericanos fue llamada 'anti-comunista' y se hizo evidente en Guatemala en 1954, cuando organizaron el golpe militar contra el presidente democráticamente elegido Jacobo Arbenz, quien había legislado en favor de mejores condiciones laborales en el país, nacionalizado y entregado tierras de los latifundios de las empresas bananeras a los campesinos.

En 1959 en Cuba el movimiento, en principio nacionalista, de Fidel Castro, derrocó a un estrecho aliado de los Estados Unidos e inició un amplio programa de reformas sociales y políticas. Si bien el gobierno de J. F. Kennedy (1961-63) diseñó para contrarrestar la influencia del ambiente reformista y revolucionario propiciado por el triunfo de los rebeldes en Cuba, un amplio programa de apoyo a la construcción de infraestructura social en Latinoamérica, este se acompañó de una campaña militar e ideológica en defensa del statu-quo que logró fuertes aliados entre los sectores más conservadores de las élites locales, y mayor inercia en el tiempo que la reforma social. Cita Isabel Jaramillo en su libro "El conflicto de baja intensidad - modelo para armar", las palabras del presidente John F. Kennedy en la Academia militar de West Point en 1962: "La subversión es otro tipo de guerra, nuevo en su intensidad aunque de antiguo origen...

---

<sup>126</sup> Lewin, J. E. Op. Cit. Pg. 51.

Cuando debemos contrarrestar este tipo de guerra, estamos obligados a emplear una nueva estrategia, una fuerza militar diferente, lo que requiere una preparación y adiestramiento militar nuevos y distintos." <sup>127</sup>

Una reveladora exposición de la dinámica que siguió la relación política Colombia - Estados Unidos, con respecto al manejo militar del malestar social interno, ha sido realizada por un estrecho colaborador de las Fuerzas Armadas Colombianas en la Costa del Caribe desde los años 1980s, uno de los máximos comandantes de las "Autodefensas Unidas de Colombia - AUC", Salvatore Mancuso, quien en su primera declaración ante la Fiscalía General de la Nación, en el proceso de negociación convenido con el gobierno del presidente Alvaro Uribe Vélez, hizo el año 2007 unas revelaciones que no han sido desmentidas por el mismo gobierno y que tienen un valor especial : mientras prácticamente todos los líderes participantes en tantos hechos violentos niegan su participación, el Sr. Mancuso -citando los Manuales de Operación y los altos mandos del Ejército Colombiano-, declaró que su actuación armada que ha causado miles de muertes fuera de combate y millones de desplazados, ha seguido los lineamientos de las políticas de 'combate a la subversión' de los sucesivos gobiernos colombianos. Testificó el Sr. Mancuso:

"La '**Doctrina de Seguridad Nacional**', la definición del '**enemigo interno**', la 'lucha anticomunista' y la estrategia política y militar de vincular al Pueblo con las Fuerzas Militares en el desarrollo de la 'guerra antisubversiva' han sido moneda corriente desde comienzos de los años '60, no sólo en Colombia, en toda América Latina, con el auspicio determinante de los Estados Unidos y así consta en numerosos estudios y publicaciones ... La Autodefensa ya constituía un fenómeno social cuando yo era solamente un niño. Y es más, era un fenómeno que se iría volviendo cultural y sociológico mientras yo transitaba mi adolescencia, y lejos estaba de mis intenciones y de mi auténtica vocación inmiscuirme en los asuntos de la guerra y sus derivaciones" <sup>128</sup>

Ha existido una muy fuerte tendencia de los funcionarios del gobierno colombiano, de sus fuerzas militares, así como de amplios sectores de los medios de comunicación, de extrapolar los conflictos sociales como expresión de la guerra Este - Oeste, Comunismo Versus Capitalismo, desconociendo o buscando hacer invisibles las causas reales de los conflictos, que unas veces son la falta de tierras para los campesinos, otras los bajos salarios, la falta de libertades democráticas o las discriminaciones. Cuando a las tensiones sociales se les niega un curso de diálogo y negociación para su superación, y más bien se catalogan dentro de los criterios de 'guerra antisubversiva' o similares, simplemente se está evadiendo la solución de dichas tensiones, se le están dando argumentos a quienes predicán los 'odios de clases' y se está perdiendo la oportunidad de encontrar caminos de entendimiento y mejoramiento del clima social dentro de un régimen democrático. Escribe el Sr. Mancuso:

---

<sup>127</sup> Citado por Mancuso, Salvatore. 2007. Versión Libre rendida el 15/16/17.05.07 ante el Fiscal de Justicia y Paz en Medellín, dentro del proceso de negociación entre las Fuerzas Paramilitares y el Gobierno de Colombia. Publicación de Revista Semana. P. 2.

<sup>128</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 2.

"Algunos textos del Ejército como el que citaré a continuación llevan al extremo la definición de "enemigo interno", de tal modo que la frontera entre amigos y enemigos es incierta: **"En la guerra moderna el enemigo es difícil de definir ... el límite entre amigos y enemigos está en el seno mismo de la nación, en una misma ciudad, y algunas veces, dentro de la misma familia ...** Todo individuo que de una u otra manera favorezca las intenciones del enemigo, debe ser considerado como traidor y tratado como tal", prescribe un manual del Ejército colombiano. (La Guerra Moderna, Ejército de Colombia, Biblioteca del Ejército, Bogotá, 1963)." <sup>129</sup>

El Manual del Ejército citado fue editado durante el 2o. gobierno del Frente Nacional, del presidente conservador Guillermo León Valencia (1962-66), en pleno período de ejecución de los programas de la 'Alianza para el Progreso'. Estos Manuales tuvieron una clara influencia de la asesoría militar estadounidense, que sumaba experiencias no sólo de la lucha contra los movimientos sociales en Centroamérica y el Caribe, sino también en Vietnam. Expone el comandante Mancuso:

"La Contrainsurgencia, según las fuerzas militares norteamericanas, son 'aquellas medidas militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y cívicas adoptadas por un gobierno con el fin de derrotar una insurrección subversiva'. (Definición del Dictionary of United States Military Terms for Joint Usage, citado en Klare, Michael, en La guerra Sin Fin, Ed. Noguer, Barcelona, 1974). Esta definición [concluye Mancuso] será retomada en los distintos manuales de contrainsurgencia del Ejército colombiano ..." <sup>130</sup>

A mediados de los años 1960s no sólo nacieron grupos armados de izquierda en Colombia sino que sectores de la misma Iglesia Católica se opusieron a su militante validación ideológica de los regímenes conservadores. Estos grupos cristianos proclamaron la "Teología de la Liberación" <sup>131</sup> y declararon la "opción preferencial por los pobres", adelantando una protagónica acción social en toda Latinoamérica en favor de las transformaciones sociales y políticas. En Colombia incluso numerosos clérigos se unieron a los grupos armados, como el Padre Camilo Torres, miembro de la élite bogotana que después de declararse derrotado en la lucha por reformas por las vías legales se vinculó a la guerrilla del 'Ejército de Liberación Nacional -ELN', donde prontamente perdió la vida en combate con el Ejército Nacional en 1965. Estos grupos religiosos entraron en franca contradicción con sus jerarquías y fueron radicalmente combatidos por ellas y por el Vaticano, logrando diezmarlos poco a poco, pero a un costo que le significó a la Iglesia un gran alejamiento de la población, sobre quien perdieron esa poderosa influencia que habían construido en la época colonial y homogenizado en la republicana.

Sin embargo, la pérdida que significó la debilidad del apoyo religioso para las ideas conservadoras pudo ser compensada por un aliado terrenal muy eficaz : la asistencia del Departamento de Estado de los Estados Unidos. La asesoría de la fuerzas militares de

---

<sup>129</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 10.

<sup>130</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 8.

<sup>131</sup> La Teología de la Liberación es una corriente teológica originada en Latinoamérica después del Concilio Vaticano II, presentada en la Conferencia Episcopal de Medellín –CELAM- en 1968. Plantea, entre otras, que la 'salvación cristiana' del hombre no se puede dar sin la liberación y recuperación económica, política, social e ideológica, como signos visibles de la dignidad de la persona.

este país a todos los ejércitos Latinoamericanos <sup>132</sup> se robusteció y encontró una fácil asimilación con las políticas de los sectores conservadores locales, asesoría que sin variaciones ideológicas se continuó al finalizar el Frente Nacional, tal como se aprecia en otro Instructivo citado por el Sr. Mancuso, editado durante el gobierno del presidente liberal Virgilio Barco Vargas (1986-90), durante el cual se produjeron los primeros ajustes para la implantación de medidas socio-económicas neoliberales en el país :

"Otro manual del Ejército, editado por el Comando General en 1987, divide a las fuerzas subversivas en dos: "población civil insurgente y grupo armado" (Reglamento de Combate de Contraguerrillas - EJC 3-10, Reservado, Comando del Ejército, Imprenta de la Fuerzas Militares, Bogotá, 1987). En el mismo Reglamento se expresa:

"La **población civil insurgente** se define como la masa heterogénea conformada por elementos provenientes de diferentes sectores y unificada a través de un proceso de actividad psicológica ... La población civil insurgente se encuentra en los movimientos sindicales, estudiantiles, campesinos, políticos ... Tiene por misión ejecutar acciones de tipo civil dentro de las estructuras formales de la sociedad para desgastar, desmoralizar, dislocar y finalmente eliminar a las instituciones fundamentales de la Nación." Sobre esta premisa [continúa Mancuso] el Reglamento plantea que para lograr la eliminación de las fuerzas insurgentes o quebrar su voluntad de lucha, las Fuerzas Militares deben apuntar al 'aislamiento entre población e insurgentes' pues 'el éxito de un movimiento guerrillero está en relación directa con el crecimiento de su poder de combate y el apoyo que logre de un amplio sector de la población civil ... Sin la población civil la guerrilla queda a merced de la suerte y reducida peligrosamente a sus vulnerables medios militares que no representan amenaza militar de consideración.'" <sup>133</sup>

Este tipo de acción militar contra la población denominada "civil-insurgente", apelativo extraño por lo confuso, indefinido, que hace casi imposible distinguir entre el 'objetivo de guerra' ... y 'el civil' ... , pero que se constituyó en el real objetivo de la 'guerra interna', tuvo consecuencias bien importantes cuando llevó a considerar derechos democráticos liberales, por ejemplo las libertades sindicales, como 'libertades de subversivos', cuando tantos líderes sindicales asesinados fueron genéricamente catalogados como 'auxiliares de las guerrillas', dejando el camino libre para que muchas empresas privadas impusieran condiciones de trabajo violando la normatividad laboral establecida desde la reforma de 1936 y los Convenios que el país había suscrito con la OIT -Organización Internacional del Trabajo, es decir, los paquetes de 'flexibilización laboral' que las políticas neoliberales recomendaron.

De manera similar, los derechos políticos como libertad de expresión, movilización, organización, etc. pudieron ser fácilmente 'confundidos' con 'libertades de subversivos' y reprimidos por la fuerza pública cuando se utilizaron en cientos de 'Paros Cívicos' que se realizaron en pueblos y ciudades a lo largo y ancho de Colombia para reclamar mejores

---

<sup>132</sup> Ver publicación del ,Centro de investigaciones y educación popular -CINEP', „Deuda con la Humanidad – Primitarismo de Estado en Colombia 1988 – 2003“. Bogotá, 2005. En la ,Escuela de las Américas' fundada por los Estados Unidos en Panamá en 1946, se han formado más de 64.000 militares Latinoamericanos. Hasta 1996 se habían graduado 1.396 militares colombianos. Las técnicas de Tortura fueron una materia usual del plan de formación militar.

<sup>133</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 10.

servicios de acueducto o energía. Los diferentes gobiernos del Frente Nacional afrontaron la multitud de 'paros cívicos' con la declaración del Estado de Sitio, que facultó el tratamiento de dichos conflictos sociales con medidas "que rigen la guerra entre naciones". O simplemente pudieron ser atacados a partir de los años 1980s con la colaboración de agentes mafiosos o 'medidas para-militares', es decir, con atentados a los líderes de dichas protestas, haciendo más expedita la implantación de las exageradas alzas en las tarifas de servicios públicos, o en los años 90s las privatizaciones recomendadas por entidades financieras internacionales.

De todas maneras, para los comandantes militares y los jefes políticos de la élite conservadora, las implicaciones percibidas por la población como negativas por concepto de la aplicación de los paquetes económicos neoliberales no tenían por qué distinguirse del tratamiento de guerra interna declarado contra la población, logrando dicha conducta represiva el más consistente apoyo desde los más altos escalones de las Fuerzas Militares y el poder Civil. Cita Mancuso al General Alvaro Valencia Tovar, ex-ministro de Defensa y uno de los más reputados teóricos militares del país:

"En 1987 del general Alvaro Valencia Tovar afirmaba que: "el Ejército demanda de la sociedad actitudes solidarias cuando trata de defenderla de sus enemigos ... interesa lograr una plena simbiosis entre los instrumentos armados de la nación y el pueblo que los nutre con sus hombres, los apoya con su solidaridad y debe integrarse con ellos para formar un frente sólido, identificado ante la amenaza ... la solidaridad civil-militar debe conseguirse con la amplitud requerida para rechazar la agresión donde se haga evidente y preparar defensas adecuadas en los sectores más vulnerables." (Valencia Tovar, Ejército y Sociedad, en Revista del Ejército, Bogotá, 1987). " <sup>134</sup>

El llamado a la 'solidaridad con las Fuerzas Armadas' sin cuestionar las amplias violaciones a los derechos humanos y la utilización de instrumentos de violencia contra numerosos líderes populares, contra la izquierda -armada y desarmada-, y contra sectores de la población que no se alinearon políticamente, pero que resultaron víctimas del despojo de sus bienes, **evidencia dos crasas incapacidades de una estrategia política autoritaria** en que los diferentes gobiernos incurrían:

1. No poder distinguir la protesta ciudadana legítima, fundamentada en los derechos humanos, en la inclusión social, en los marcos legales vigentes que cimientan los derechos fundamentales (reformas de 1936 y 1991), y
2. Ser incapaces de propiciar la reforma social y económica que podría desactivar gran parte de las protestas civiles y también de las banderas de los grupos armados.

Con la utilización intensiva de unidades armadas para-militares desde los años 80s, las fuerzas militares estatales fueron llevadas a compartir con organizaciones criminales de derecha 'el monopolio Constitucional de las armas' para defender la República, mientras cientos de miles de campesinos estaban siendo expulsados violentamente de sus tierras, miles de personas (civiles) estaban siendo asesinadas, líderes sindicales, políticos de

---

<sup>134</sup> Mancuso, S. Op. Cit. O. 10 – 11.

partidos democráticos y de izquierda, defensores de derechos humanos, periodistas y abogados. El problema tenía una clara manifestación social, mucho más amplia que la exclusiva lucha militar contra las guerrillas de izquierda. Sin embargo, para la dirigencia del país no existió –salvo pocas excepciones– mayor interés o capacidad para diferenciar los niveles de tensión social. Más bien, existió dentro de un sector con claras inclinaciones de derecha militarista y anti-reformista (neoderecha), un interés claro por mezclarlos, por volverlos confusos, por volverlos 'un sólo problema'. Declara el Sr. Mancuso:

"... el oficial Harold Bedoya Pizarro [Mayor General, comandante de la II División del Ejército, luego Ministro de Defensa] afirmaba públicamente sobre [la existencia en 1992 de] los grupos paramilitares: "es puro invento de la subversión ... Se que hay campesinos que se tienen que defender contra la agresión de grupos subversivos y ese es un derecho que tiene todo colombiano, de defenderse contra los grupos violentos. A nadie se le ha prohibido en Colombia que legalmente porte un arma ... esa historia de paramilitares es la misma historia que la guerrilla se ha inventado en Arauca, en el Magdalena Medio y en Antioquia." (Vanguardia Liberal, 10. de septiembre de 1992). "En estas declaraciones, particularmente en la última frase, se aprecia la **nueva tendencia al interior del Estado** colombiano, enfatizada a partir de la presidencia de César Gaviria, de avanzar hacia la permisiva '**privatización**' de la **guerra antisubversiva** negando la subsistencia del aquí llamado 'paramilitarismo de Estado', cuyo influjo sobre el conflicto armado, aunque mermado, estaba lejos de haber desaparecido a finales del siglo XX y aún al inicio de las conversaciones de paz con las Autodefensas en 2002. Sin embargo, de éste desmonte del paramilitarismo de Estado, depende en verdad el éxito del proceso de paz en curso con las Autodefensas ..." <sup>135</sup>

Hace referencia el Sr. Mancuso a la iniciativa jurídica del presidente César Gaviria de legalizar los aparatos paramilitares a través de las denominadas "Convivir" o Cooperativas de Seguridad, que durante su gobierno le dieron personería jurídica a cientos de grupos armados privados. Esto lo llama Mancuso "permisiva privatización de la guerra antisubversiva". Esta "permisiva estrategia privatizadora" -perfectamente coherente con la iniciativa privatizadora neoliberal en lo económico-, se amplió al concierto internacional a raíz de la aplicación del 'Plan Colombia' desde 1999, por medio del sistema de contratación 'de servicios de seguridad' que el Estado Colombiano firmó con multitud de compañías privadas de seguridad estadounidenses, filiales de las que contratan con este país en Irak y Afganistán.

En la política de seguridad seguida por los últimos gobiernos colombianos y asesorada por los Estados Unidos es muy difícil establecer una línea de separación entre >actividad estatal< y >actividad privada<, porque los actores se mezclan, las políticas contemplan la participación mancomunada en el tratamiento militar del conflicto; los presupuestos estatales permiten apoyar las iniciativas militares de civiles, y los presupuestos privados de narcotraficantes-paramilitares invierten en 'seguridad'. En este enredado manejo es muy difícil establecer dónde se aplica el 'Estado legal de Derecho'.

---

<sup>135</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 15.

En el documento que presenta la "Política de Defensa y Seguridad Democrática" del actual gobierno del **Presidente Alvaro Uribe Vélez** (2002- reelegido 2010), escribe :

"Recuperar el orden y la seguridad -requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y de los derechos humanos- es preocupación central de este Gobierno. La Seguridad Democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos. Que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción, para que todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos. . . La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la "Seguridad Nacional" en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como "enemigo interno". Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. . . La antípoda de la política democrática es el terrorismo . . . Frente al terrorismo sólo puede haber una respuesta: derrotarlo. Quienes persistan en el uso de esta práctica criminal, soportarán todo el peso de la ley. Los colombianos no cederemos ante esa amenaza. La vamos a derrotar con la colaboración de toda la ciudadanía. El concepto clave aquí es solidaridad. Solidaridad entre los ciudadanos y solidaridad con la Fuerza Pública." <sup>136</sup>

Por la forma como lo plantea el Presidente colombiano, que "recuperar el orden y la seguridad"... sería ... un "requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos", no queda claro si mientras se recupera dicho 'orden', podrían aceptarse otro tipo de prácticas que no toman en cuenta los derechos humanos. Se aprecia una profunda contradicción entre la afirmación del Presidente Uribe cuando sustenta su política de seguridad negando que en Colombia se practique una política contra un supuesto "enemigo interno", y las prácticas de las Fuerzas Militares. También con las documentadas declaraciones del Sr. Mancuso, quien caracteriza el paramilitarismo como una "política de Estado", de larga tradición, la cual no establece diferencias entre 'protesta social' y 'enemigo interno'. En su tercera declaración ante la Justicia en abril 2007 el Sr. Mancuso :

"... confesó a la justicia colombiana que durante los últimos años ordenó el asesinato selectivo de 336 personas, múltiples masacres de civiles, y su participación en secuestros y operativos de intimidación o "sugerencia" a la sociedad colombiana para que votaran por Horacio Serpa, Andrés Pastrana [en 1998] y Alvaro Uribe [2002]. . . El ex-paramilitar dijo que ordenó el asesinato de 336 personas, con sus nombres y apellidos, entre los que se destacan el alcalde de Tierralta, Héctor Acosta Pacheco, y su esposa Leticia Moreno, quien se encontraba embarazada. También reveló que ordenó atentados contra sindicalistas, militantes de grupos progresistas, profesores universitarios, fiscales y miembros de organizaciones de derechos humanos, por el sólo hecho de considerarles infiltrados de los grupos insurgentes. También mencionó los atentados contra varios políticos regionales y locales, entre ellos el ex-sacerdote y alcalde de Cúcuta Pauselino Camargo; Carlos Quiroz, alcalde de San Jacinto y Henry Tafur Barrios, alcalde de Martín de Loba." <sup>137</sup>

<sup>136</sup> Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Defensa Nacional. 2003, 16 de junio. Política de Defensa y Seguridad Democrática – Carta del Presidente de la República. P. 5 – 6. Bogotá.

<sup>137</sup> Telesurtv.net/secciones/noticias/nota/index.php?ckl=5742. 13.04.07

Si para decidir las muertes de ninguna de las víctimas declaradas del Sr. Mancuso se realizó absolutamente ningún juicio legal -el Art. 11 de la Constitución colombiana dice: "El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte"-, cómo podría entenderse esa "solidaridad entre los ciudadanos y con la Fuerza Pública", en la cual funda su política de seguridad el presidente de Colombia, la cual coexiste con la amplia colaboración entre las actividades militares estatales y las paramilitares?

En la primera declaración dada ante la Justicia, el Sr. Mancuso citó cantidad de textos de los Manuales del Ejército, de Ministros de Defensa y altos Oficiales de todos los gobiernos del Frente Nacional y posteriores, donde sin lugar a dudas exponen la 'necesidad' del trabajo mancomunado, militar, entre Fuerzas Armadas y fuerzas paramilitares privadas. ¿Cómo entiende el Sr. Mancuso, comandante del Estado Mayor Paramilitar, sus 'objetivos de guerra'?:

"... si en el curso de mi versión libre aparecen algunos nombres de altos oficiales de las Fuerzas Militares, vinculados a la guerra contrainsurgente, ello no debe extrañar a nadie porque la formación ideológica y militar que recibieron en los años de su formación ponía precisamente el énfasis sobre el enemigo interno, más que en el externo, y dentro del enemigo interno cabía siempre la caracterización del enemigo algunas veces camuflado guerrillero y otras veces, las más de las veces, en el enemigo interno vestido de civil, viviendo como civil sin contacto directo alguno con las armas y las tácticas militares. Esto choca hoy, con razón y afortunadamente, a quienes han nacido y crecido bajo el influjo de la Doctrina de los Derechos Humanos, e incluso del DIH [Derecho Internacional Humanitario], pero el conflicto armado en Colombia nació con otras reglas bien distintas, dentro del marco de una guerra irregular, donde sí se practicaba aquello de que "el mejor enemigo es el enemigo muerto", ésto tanto para guerrilleros como para contraguerrilleros, legales o ilegales, civiles o militares, autodefensas o ideólogos de uno u otro lado." <sup>138</sup>

En su declaración ante los organismos de Justicia, el comandante Mancuso, buscando minimizar el impacto de los innumerables crímenes, expone con gran lucidez y apoyo documental, que él no se inventó ese tipo de guerra :

"El 'paramilitarismo de Estado' y las operaciones encubiertas no fueron el producto de algunas mentes enfermizas o de ovejas negras del Ejército o de la Policía. Tampoco de la reacción fanatizada de algunos oficiales. Lo que interesa aquí resaltar es que tales acciones ilegales fueron el resultado directo de la aplicación de una concepción y una ideología que se enseñaba en las academias militares, que se pusieron en práctica en las estructuras del Ejército y se difundieron entre los llamados 'sectores dirigentes' del campo político y económico." <sup>139</sup>

Es muy coherente el Sr. Mancuso cuando argumenta que el 'paramilitarismo de Estado' era una política oficial. Incluso desde la primera magistratura del Estado Colombiano no se circunscribe 'la lucha anti-terrorista' exclusivamente al territorio nacional. En el documento de la Presidencia atrás mencionado, interpreta el presidente Uribe una delicada variante de un novedoso 'derecho' internacional: **"Para derrotar al terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática.** La lucha es de la soberanía

---

<sup>138</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 2.

<sup>139</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 8.

de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo.”<sup>140</sup>

Esta política no es original colombiana: el presidente de los Estados Unidos, G. Bush Jr., la expuso para justificar desde el año 2001 las invasiones a Afganistán, a Irak, para establecer la Cárcel de Guantánamo en Cuba, para realizar sus operaciones militares sin reconocimiento de las Naciones Unidas. Al gobierno colombiano le ha costado graves crisis con sus vecinos, especialmente con Venezuela, Panamá y Ecuador, por no respetar sus áreas territoriales ni el derecho internacional vigente, volviéndose Colombia un generador regional de conflictos en su lucha 'antiterrorista'. La aplicación cabal de dicha visión se produjo con la operación comando realizada el 01.03.08 contra un campamento de las FARC en el Ecuador, donde la Fuerza Aérea, la Policía y el Ejército colombianos, atacaron dicho campamento dentro del territorio ecuatoriano, sin previamente haber solicitado la colaboración de su gobierno. Esta acción violó un principio tradicional fundamental de la política exterior de Colombia: el respeto a la soberanía del territorio de los Estados.

Este principio ha sido invocado por Colombia en su disputa con Nicaragua por zonas marinas en el Caribe. Fue invocado cuando Colombia -en coincidencia con Chile-, rechazó la ocupación militar de las Islas Malvinas / Islas Falkland por el gobierno militar argentino en 1976. También ha sido invocado en la larga y emocional disputa con Venezuela en la zona de la Guajira y el Lago de Maracaibo. Sin embargo, la teoría globalizante de la 'lucha internacional contra el terrorismo' puede atropellar ésta y otras tradiciones que han contribuído a la solución pacífica de los conflictos. Por ello la totalidad de países de América -con excepción de los Estados Unidos-, rechazó la intervención militar colombiana en el Ecuador. Los daños ocasionados a las relaciones con Ecuador y Venezuela por esta intervención militar tardarán tiempo en repararse.

Una confusión semejante a la de la 'internacionalización' de la lucha anti-terrorista se presenta con la de la 'privatización' de la misma : los contornos son oscuros, las intervenciones sobredimensionadas, los límites del derecho interno y del internacional desaparecen, los 'enemigos' internos y externos son opacos, los derechos de toda la ciudadanía son conculcados en aras de 'combatir al terrorismo'. Con caracterizaciones como las realizadas por los presidentes Bush y Uribe sobre el "Eje de los Malos"<sup>141</sup>, parecen volver las ideas políticas a aquellas de los Inquisidores españoles que distinguían entre "el pueblo de Dios" y "los pueblos infieles".

Así como con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948 se inauguró una nueva terminología para identificar el descontento social : la calificación de "comunistas" para todas y todos los que protestaran, a raíz del atentado terrorista del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, en Colombia el presidente Uribe Vélez adoptó inmediatamente la terminología de la neo-derecha del nuevo siglo: 'terroristas' serán quienes en adelante se identifiquen o practiquen la protesta social en Colombia. De manera similar al tiempo de la guerra fría, en el siglo XXI las élites

---

<sup>140</sup> Presidencia de la República. Op. Cit. P. 6.

<sup>141</sup> Para referirse a gobiernos como los del Irak, Afganistán, Irán y Korea del Norte, entre otros.

conservadoras colombianas extenderán el calificativo de terrorista a todo tipo de protesta, donde tendrán cabida las actividades sindicales, los paros cívicos, las marchas de protesta de indígenas y de habitantes urbanos, el periodismo de izquierda, las denuncias de hechos corruptos, incluso la defensa de los derechos humanos. Dichas élites, apoyadas en un gran arsenal mediático, identificarán con "guerrillas - actores armados - terrorismo", todo lo que tenga que ver con el manejo del descontento social o la defensa de los derechos democráticos. En su informe anual 2005 sobre Colombia consignó Amnistía Internacional lo siguiente:

"El gobierno siguió desprestigiando a los defensores de derechos humanos, emitiendo declaraciones en las que se equiparaba su labor con el fenómeno del 'terrorismo'. El presidente Uribe dijo el 16 de junio [2004] que "por (...) no tener el valor de denunciar a Amnistía Internacional, hemos permitido que legitimen el terrorismo internacional."<sup>142</sup>

Sin embargo, debido a que el incontable número de crímenes cometidos en el país - muchos por las guerrillas de izquierda, la mayoría por las fuerzas paramilitares / Fuerzas Armadas- no han podido ser investigados por la Justicia local, el esclarecimiento finalmente ha empezado a ser realizado por la Justicia Internacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y por algunas Cortes de los Estados Unidos), quienes han sentenciado al Estado Colombiano por varias masacres, así como a empresas estadounidenses como la bananera "Chiquita Brands". Dicho esclarecimiento sobre la barbarie que vive Colombia ha empezado a verse :

Desde mediados del año 2007 son investigados más de setenta Congresistas de la República, parte de los cuales están presos y algunos han sido encontrados culpables, pertenecientes a los grupos políticos que sostienen al Presidente Alvaro Uribe Vélez. Una cantidad de Gobernadores, Alcaldes y políticos regionales son investigados por multitud de acciones criminales realizadas en unión con los grupos paramilitares. Las investigaciones de la Justicia Colombiana, entorpecidas y eficazmente silenciadas hasta hace muy poco<sup>143</sup>, están empezando a descubrir lo que afirman el Sr. Mancuso y otros de sus compañeros, que muchos dirigentes económicos, políticos y hasta religiosos, han sido

---

<sup>142</sup> Amnistía Internacional. Informe Anual 2005. Capítulo Colombia.

<sup>143</sup> El jefe de la Fiscalía General de la República, máxima institución de investigación criminal, Luis Camilo Osorio (2001-2005), es mentado en el artículo „Dónde estaba el fiscal Osorio?“, Diario El tiempo de Bogotá del 22.11.06, escrito por María Teresa Ronderos: „Algunas de las pruebas contra políticos acusados del contubernio con los paramilitares estaban en la Fiscalía desde hace años. Por qué el ex-fiscal no avanzó en las investigaciones que habrían podido salvar tantas vidas? ... Según un informe de Human Rights Watch de 2002, realizado a los 15 meses de gestión de Osorio, el fiscal hizo renunciar o despidió a 15 fiscales, y muchos de ellos llevaban los más difíciles casos de derechos humanos. A otros les quitó expedientes sensibles en el punto álgido de la investigación ... botó a 4 jefes de divisiones clave, después de que „asistieran a la captura de un alto paramilitar muy cercano a Castaño“ [ex-jefe máximo paramilitar]... Aún sin conocer los motivos por los cuales la Fiscalía de Osorio permitió semejante impunidad, sí sabemos desde ya el costo que ha tenido la falta de justicia pronta ..."

activos participantes del 'proyecto paramilitar'. Escribe en el Diario El Tiempo de Bogotá el columnista León Valencia <sup>144</sup>:

"Lo que están mostrando las investigaciones de la Corte Suprema y la Fiscalía, y también la versión de Salvatore Mancuso, -que vinculan a 160 líderes a la 'para-política', la mayoría pertenecientes a partidos de la coalición de gobierno-, es que en los últimos 10 años una parte de la dirigencia del país y de las élites regionales desarrollaron una gran estrategia de combinación de todas las formas de lucha para mantener o hacerse al poder político local y nacional. . . El daño hecho al país y a las instituciones ha sido descomunal. Más de 30.000 muertos o desaparecidos, según las cifras que empieza a entregar la Fiscalía. Millones de personas desplazadas. Una alteración del juego democrático que significó la abolición de la competencia política en 12 departamentos, la implantación de verdaderas dictaduras en muchas regiones, la captura de una parte del Congreso y una gran influencia en el gobierno central. Una expropiación ilegal e indebida de tierras, propiedades y dineros en todo el territorio nacional." <sup>145</sup>

La convicción de que una visión específica del poder económico y político del país estaba (y sigue) en juego, paralela y en armonía con la implantación de la doctrina neoliberal, le permite al Sr. Mancuso concluir: "La guerra no ha sido entre unos y otros solamente por cuestiones políticas y militares. Este conflicto armado es antes que cualquier otra cosa, una **guerra por el ingreso nacional**, por su distribución, por dónde y con quién generar la riqueza de los colombianos ..." <sup>146</sup>

Si consideramos la pertinencia del análisis de Guillermo O'Donnell sobre las 'zonas grises' en diferentes países, tendríamos en el caso de Colombia ejemplos muy claros con las zonas de control paramilitar, donde prácticamente todas las costumbres de la población caen bajo su control: la libertad de expresión, la facultad de hacer negocios, la distribución de las propiedades, las elecciones políticas y -con frecuencia-, hasta las sexuales. Sin embargo, lo que queda claro de la Confesión del Sr. Mancuso es que la estrategia paramilitar no se trata de ninguna 'rueda suelta', sino de una destinada a moldear el régimen político y el aprovechamiento económico del país de acuerdo con un régimen autoritario que combina eficazmente la barbarie con los manejos mediáticos y tecnocráticos.

Más allá del hecho ilegal de 'ejercer la justicia' con sus propias manos a través del terror en zonas 'neofeudalizadas' -como las califica O'Donnell-, el fenómeno paramilitar con sus complejas conexiones parece concebido para forzar la adaptación de una sociedad a un régimen claramente antidemocrático, a través de la combinación de procesos tecnocráticos con amplio despliegue mediático, que buscan garantizar la fluída inversión y rentabilidad de los grandes capitales -legales e ilegales-, combinado con relaciones sociales de gran autoritarismo, que regresan las costumbres a niveles de subordinación intensa hacia unos pocos poderosos líderes patriarcales, que garantizan regímenes de terror, servidumbre y extendida pobreza para la amplia población excluida.

---

<sup>144</sup> León Valencia es el Director de la 'Corporación Arco-Iris', quien produce análisis sociológicos y políticos, especialmente sobre la Costa Caribeña colombiana. Lideró a principios de los años 1990s la reintegración a la vida civil de guerrilleros de la 'Corriente de Renovación Socialista'.

<sup>145</sup> El Tiempo. 21.05.07. Columna 'La combinación de las formas de lucha', Valencia, León. Bogotá.

<sup>146</sup> Mancuso, S. Op. Cit. P. 3.

## 4.2 Violencia e implantación de la Doctrina Neoliberal.

Si bien el neoliberalismo <sup>147</sup>, como fenómeno relativamente reciente en la organización social colombiana no gestó el tipo de relaciones violentas que hoy existen, sin lugar a dudas varios de sus objetivos centrales se han logrado con el ejercicio de la violencia : la restricción de las libertades políticas y sindicales, la impunidad en las investigaciones judiciales por delitos en la ejecución de ciertos macro-proyectos, la imposibilidad de practicar el control ciudadano sobre los convenios del Estado con entes privados y multinacionales. Es observable que el neoliberalismo se reviste de un halo 'tecnocrático', el cual sólo tendría que ver con la economía, sin conexión con la política y la iniciativa militar que modifican sustancialmente la capacidad de las mayorías para incidir sobre la política y construir procesos democráticos. Si revisamos algunas de las políticas centrales del Paquete Neoliberal recomendado por el 'Consenso de Washington' <sup>148</sup> y su relación con el tratamiento de las tensiones internas en Colombia, encontramos:

- **Privatizaciones:** Se han realizado consistentemente desde fines de los años 1980s en todos los sectores donde el Estado tenía inversiones, las que se han vendido al sector privado local y extranjero. Sus mayores opositores han sido los mismos trabajadores agremiados en Sindicatos, motivados por los despidos sistemáticos ocurridos después de las privatizaciones. Durante los últimos 20 años en Colombia se han asesinado más sindicalistas que en todos los demás países de la tierra. El año 2005 se produjeron en Colombia el 61% de los homicidios de sindicalistas del mundo. <sup>149</sup> Sin duda la capacidad de reacción sindical se ha deteriorado seriamente ... y las privatizaciones continúan avanzando.
- **Eliminación de Subsidios:** Se han reducido básicamente en las empresas estatales de servicios públicos <sup>150</sup>, tales como hospitales, servicios educativos, electricidad, agua, comunicaciones, venta de combustibles. Los sectores sociales que han protestado porque la eliminación del subsidio tiene un efecto directo en el encarecimiento (o desaparición para los más pobres) del servicio, son los movimientos cívicos, los sindicatos y los partidos de izquierda. Otra vez, la gran mayoría de muertes claramente seleccionadas han correspondido a estos sectores.
- **Desregulación del mercado laboral:** Ha sido sistemática la desregulación desde la implantación de la Ley 50 de 1991. La inestabilidad laboral domina hoy el mercado en Colombia, las antiguas garantías laborales en el sector formal son mínimas, los

---

<sup>147</sup> En el Capítulo No. 6 (Parte II de la Investigación) se discute con amplitud en qué consiste el Neoliberalismo como doctrina económica. En el presente aparte se enumeran los principales efectos políticos y sociales que dicha política ha tenido en Colombia.

<sup>148</sup> Sobre el 'Consenso de Washington' se amplía la discusión en el Capítulo 7. Este 'consenso' fue logrado entre instituciones internacionales manejadas por EUA, que tienen sede en Washington, tales como el FMI y el Banco Mundial, quienes presionaron la implantación de medidas económicas a los gobiernos latinoamericanos.

<sup>149</sup> Revista Semana. 14.05.07. Artículo „Deuda Pendiente“. Bogotá.

<sup>150</sup> El 'Centro de Investigaciones para el Desarrollo' de la Universidad Nacional de Colombia ha calculado que el gasto en servicios públicos de los hogares de menores ingresos de estratos 1, 2 y 3 (cerca de las 2/3 partes de la población bogotana), creció el 118% entre 1997 y 2004. Ver 'Bien-estar macroeconómico 2002-2006', Sep. 2006. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Pg. 73.

'contratos a término fijo' son la regla. Las Centrales de Trabajadores han sido las principales opositoras ... y las principales víctimas de la violencia, con más de 2500 sindicalistas asesinados en dos décadas. El Congreso de los Estados Unidos (ahora de mayoría Demócrata) objetó el año 2007 que en Colombia se aplica el "Dumping Laboral" (extremada baja remuneración y malas condiciones de trabajo) para negar la aprobación de un Tratado bilateral de Comercio -TLC, que los Presidentes de los dos países ya habían firmado. La OIT se vió forzada a instalar en el país una 'Oficina Permanente de Vigilancia, Seguimiento y Control', medida que sólo se utiliza para monitorear países con situaciones extremas.

- **Liberación del régimen de inversión extranjera:** las grandes inversiones externas se dan en Colombia fundamentalmente en la explotación de recursos naturales: petróleo, carbón, metales preciosos. Las zonas donde se explotan: Arauca, Casanare, Magdalena Medio y Bajo, Cesar, Córdoba, han coincidido con las de mayor conflicto militar, actividad paramilitar y desplazamientos. No sólo se 'liberan' las normas burocráticas y fiscales para facilitar la inversión externa, sino también las zonas de explotación de sus habitantes, a través del desplazamiento forzado.

Se presentan otros graves nexos entre la estrategia de 'guerra interna' y la política económica, pero que no tienen un origen directo en las políticas neoliberales, sino que están enraizados en las tradiciones de exclusión de la población y monopolización de recursos:

- **Concentración de la propiedad agraria:** El persistente desplazamiento forzado ha originado una contra-reforma agraria <sup>151</sup>, haciendo crecer el número de colombianos sin propiedad y concentrando inmensos terrenos en pocas manos <sup>152</sup>. Éstos son la inversión privilegiada de los exportadores de cocaína y sus socios en el campo político y militar, quienes poseen hoy no sólo las mayores, sino las mejores tierras rurales y urbanas del país. <sup>153</sup>
- **Construcción de Macro-proyectos:** Algunos coinciden con inversiones externas (minería), otros no. Por ejemplo, paralelo a la construcción de la carretera 'Troncal del Magdalena Medio' en los años 80s se produjo el mayor desplazamiento de

---

<sup>151</sup> Informa la Agencia de Noticias IPS del 16.12.05: „Narcotraficantes y sus bandas paramilitares surgidas en los años 80 se han apoderado en dos decenios de unas cuatro millones de hectáreas, la cuarta parte en los últimos cuatro años, dicen estudios de organismos de control. Esta ‚contrarreforma agraria‘ se expresa en unos tres millones de desplazados forzados que conforman la peor crisis humanitaria de América, según la Organización de Naciones Unidas. La cuarta parte de los desplazados pertenecen a las etnias indígenas y a la comunidad negra.” [www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36100](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36100). Bogotá, 21.12.05.

<sup>152</sup> La Revista Semana publicó el 19.06.07 en el artículo „El hombre del cartel“, que el narcotraficante Fabio Enrique Ochoa Vasco, ex-socio de Salvatore Mancuso, informaba que éste poseía: „No más en tierra tiene más de 100.000 Has. Sólo en las fincas ‚La Mueblería‘, ‚00‘ y ‚05‘, que yo conozco bien, tiene 18.000 Has. y 120.000 cabezas de ganado.”

<sup>153</sup> Dentro de la cadena de atropellos para estafar y desalojar a los campesinos se ha hecho famosa una frase empleada por los ‚patrones‘ paramilitares para ‚negociar‘ las tierras, cuando le dicen al hombre cabeza de familia: „Si no me vende en tales condiciones, entonces negocio con la viuda”.

campesinos en esa región. La concentración del cultivo del banano en el Urabá antioqueño, contó con la mayor violencia contra los sindicatos bananeros, muertes y desplazamientos. El proyecto de una vía alterna al Canal de Panamá, anunciada por el presidente Samper en 1997, coincidió con el desplazamiento masivo de pobladores del norte del Chocó y la siembra masiva de Palma Aceitera por inversionistas antioqueños. La construcción de Centrales Hidroeléctricas o de control de aguas, por ejemplo el Embalse de Urrá en Córdoba, propició el asesinato de líderes y el desplazamiento de miles de pescadores, campesinos e indígenas en dicha zona. En general, se observa que todo macroproyecto mejora las condiciones de valorización de las tierras aledañas y la tasa esperada de inversión en negocios en la zona, lo que concentra la acción bélica paramilitar, con apoyo del Estado -haya o no presencia guerrillera en la zona-, y termina con el cambio violento y la concentración de la propiedad.

- **Zonas de siembra de Coca:** especialmente a raíz del combate militar acrecentado con el 'Plan Colombia', se intensificó una lucha entre las guerrillas y las fuerzas narco-paramilitares y militares, por el dominio de las zonas de cultivo. Estas zonas presentan altísimos niveles de violencia, homicidios y desplazamiento, producidos por todos los actores violentos. Si bien la elevada rentabilidad del negocio de la cocaína no tiene que ver con políticas neoliberales, sí lo tiene la pérdida en la rentabilidad de muchos cultivos tradicionales, al imponerse las recomendaciones del Consenso de Washington, desplazando a miles de campesinos arruinados con los cultivos tradicionales hacia el peligroso cultivo de coca.

La construcción social que nació de ese 'orden' excluyente que crearon los españoles, gestando el control por parte de una élite autoritaria, continuado dentro de la República con moderadas modificaciones sociológicas hasta hoy, parece no poder aceptar que un orden más inclusivo, más democrático, reconocedor de los derechos humanos y económicos de todas y todos los colombianos, tal como el planteado en la Constitución de 1991, se pueda volver realidad. Los grupos más conservadores y agresivos de esa élite, hacen causa común para impedir la transformación democrática en Colombia. El paquete neoliberal implantado por el gobierno liberal de César Gaviria y continuado por los demás gobiernos, imbuído de tecnocratismo -y a su sombra de violencia 'ilegal'-, ha obrado como 'nuevo paradigma', como opción ampliamente publicitada por los diferentes gobiernos como de supuesto mejoramiento económico 'del país' . . . sin incluir la reforma social y el mejoramiento 'del ciudadano', neutralizando así políticamente la capacidad transformadora e integradora de la iniciativa Constitucional del 91.

#### 4.3 Las Guerrillas en la época neoliberal.

La existencia de un régimen democrático -en el sentido expuesto por R. Dahl- en Colombia, ha estado durante las últimas décadas fuertemente cuestionado por la cuasi-permanente violencia política y criminal. Se puede afirmar que la violencia guerrillera constituye un fuerte impedimento para que funcionen muchos procedimientos democráticos, pero éstos usualmente tampoco han operado en ausencia de las presiones

guerrilleras, gracias al carácter restringido que ha tenido el sistema político en el país. Multitud de negociaciones entre los gobiernos y las guerrillas han mostrado más fracasos que resultados positivos duraderos. La falta de voluntad política de los actores del conflicto armado, especialmente por parte de los grupos de la élite que manejan el Estado, quienes con diferentes argumentaciones han tendido sistemáticamente a negar la reforma económica, social y política, no han posibilitado que un marco legal como el acordado por las negociaciones y la Asamblea Constituyente de 1991, pueda adoptarse como referencia para dirimir los conflictos y avanzar en la construcción democrática del país.

Si bien las guerrillas de izquierda nacieron en los años 1960s como grupos de autodefensa contra los atropellos de terratenientes -antes de que las políticas neoliberales hicieran su aparición-, su desarrollo desde los años 80s las sacó de ese estado primario y adquirieron una estructura organizativa, financiera, política y militar que les dió capacidad de negociación y/o desestabilización política de los gobiernos. Una desastrosa experiencia de negociación entre el gobierno de Belisario Betancur (1982 - 86) y la guerrilla de las Farc, en la cual éstas buscaron continuar su actividad militar paralelamente a la construcción de un partido político legal, encontró una férrea resistencia dentro de muchos altos mandos militares y líderes de derecha. Para este influyente sector de la derecha radical colombiana resultó inadmisibles la aceptación del Presidente Betancur de la creación de un partido legal por las Farc y el Partido Comunista. Argumentando que las Farc utilizaban 'todas las formas de lucha' (armadas y civiles), lograron que en el Congreso fracasaran las iniciativas de negociación e iniciaron la liquidación física anónima, es decir, sin reivindicación por parte de ninguna organización, de cerca de 3.000 militantes de la UP, en su mayoría líderes políticos y sociales militantes del Partido Comunista.

A fines de los años 80s otros grupos armados, el M-19, el EPL y el indígena Quintín Lame, negociaron con el gobierno de Virgilio Barco (1986 - 90), renunciaron a la vía armada y se incorporaron a la actividad política legal. Fruto de ello fue su participación con una tercera parte de los Constituyentes elegidos por voto popular para redactar una nueva Constitución, expedida en 1991. Sin embargo, su capacidad de acercar la Constitución a la población y a través de ello estimular su acción política se mostró reducida. Las reformas neoliberales fueron masivamente introducidas por el gobierno de César Gaviria desde 1990 y éstos grupos no lograron interpretar su contenido y articular una respuesta política. Su influencia electoral disminuyó a mediados de los 90s. A partir del 2005, cuando se unieron los partidos de izquierda democrática para conformar un partido de oposición, incluyendo los grupos ex-guerrilleros amnistiados, han retomado la iniciativa política y crecido como partido opositor. En las elecciones para Presidencia del 2006 superaron al tradicionalmente mayoritario Partido Liberal.

De las guerrillas que continuaron la lucha armada, las Farc, ante el desastre de la aniquilación física de los miembros de la Unión Patriótica, al igual que el Eln, se dedicaron en los 90s a fortalecer su capacidad militar y financiera. Su respuesta política a las medidas neoliberales -las que retóricamente rechazan-, ha sido poco perceptible y básicamente se han limitado a coaccionar y atentar contra las

instalaciones de empresas petroleras y de electricidad. Los atentados dinamiteros a los oleoductos han producido cientos de derrames de crudo con nefastas consecuencias ambientales y muertes de civiles que vivían cerca de los ductos.

Después del fracaso de las negociaciones de Paz entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998 - 2002) y las Farc, el gobierno siguiente, el de Alvaro Uribe Vélez, declaró la guerra total contra las guerrillas, continuó con el Plan Colombia y asumió públicamente el discurso de apoyo a la guerra interna. El trabajo conjunto Ejército Nacional - Paramilitares se robusteció. Las guerrillas decidieron no combatir frontalmente al reabastecido Ejército Nacional, pero el combate de baja intensidad por las zonas de siembras de coca involucró ampliamente a la población civil y ha propiciado el uso, fumigación y deterioro de amplias zonas de gran riqueza ecológica. En las áreas que la acción Estado - Paramilitares desterró a los Frentes guerrilleros, se establecieron los paramilitares, quienes continuaron y ampliaron el control social sobre la población, y en las zonas cocalleras, continuaron comprando la producción y exportando cocaína.

#### **4.3.1 Las negociaciones de Paz sin frutos al cambio del Milenio.**

En 1998 el candidato a la Presidencia Andrés Pastrana Arango utilizó exitosamente como estrategia electoral proponer la negociación de un Acuerdo de Paz con las Farc. Una vez ganó la Presidencia aprobó desmilitarizar una zona rural al sur del país, conocida como 'El Caguán', en la cual gobierno y guerrilla negociaron durante 3 años. El gobierno pareció no estar interesado en promover reformas estructurales económicas o sociales y se limitó a ofrecer condiciones para la legalización del grupo guerrillero -como había sucedido con el M-19-. La guerrilla presentó un programa de 10 puntos de reforma política y económica, mientras el gobierno presentó 20 puntos, donde se planteaba que 'todos los temas estarían abiertos a la discusión', sin proponer programas concretos <sup>154</sup>. Las Negociaciones no incluyeron a otros grupos guerrilleros, se realizaron sin un cese al fuego y la acción bélica, el degradamiento del conflicto y los escasos acercamientos logrados durante los 3 años, determinaron que el papel de la iniciativa política fracasara y cediera el paso a la confrontación exclusivamente armada. <sup>155</sup>

La abrupta ruptura de las conversaciones en 2001 prolongó la guerra y produjo otra frustración más en las expectativas de paz en Colombia, aplazando la aplicación del 'estado constitucional de derecho' y posibilitando el deterioro de diferentes instancias democráticas. En entrevista con la periodista María Isabel Rueda, el general (r)

---

<sup>154</sup> Mayor información se puede encontrar en „Conflicto y Negociación en Colombia“, obra compilada por Martínez González, Serafín. Editado por la Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, 2006. Ver en ese Toma el Artículo „Pasado, Presente y Futuro de los Procesos de Paz en Colombia“, por Ramírez Ocampo, Augusto, ex-Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno Pastrana Arango y miembro de las ‚Comisiones de Diálogo‘ en varias negociaciones con las guerrillas, Pg. 132 y siguientes.

<sup>155</sup> Iniciando las conversaciones de Paz, ambos contendores se preparaban para intensificar la guerra: las Farc negociaron la importación de varios miles de fusiles con el enemigo de las guerrillas izquierdistas peruanas, Vladimiro Montesinos, mano derecha del dictador Fujimori. Por su parte, el gobierno colombiano acordaba con el de los Estados Unidos los términos del ‚Plan Colombia‘, con su alto componente militar. Los Paramilitares por su lado, importaron en barcos de la empresa bananera „Chiquita Brands“, varios miles de fusiles. Ver Diario El Tiempo del 20.03.07 Artículo „Banana ,para-republic“.

Fernando Tapias, ex-comandante de las Fuerzas Armadas durante el gobierno Pastrana, afirmó: "Esta gran inferioridad del Estado [iniciativa bélica en relación con las FARC] se superó un poco durante la era Pastrana. La gente no ha comprendido realmente lo que allí sucedió. La exploración de la solución política era necesaria porque la opinión la pedía, y para permitirle al Estado ganar tiempo y espacio para modernizar su fuerza." <sup>156</sup> El ex-presidente Pastrana declaró, ante pregunta de la Revista Semana, de por qué había fracasado su proceso de paz: "Si lo miramos como un proceso, no fracasó . . . al tiempo que avanzábamos en la mesa de negociaciones con las Farc, negociábamos el Plan Colombia en Estados Unidos para buscar la financiación de la guerra, y al final, cuando se rompió el proceso de paz, ya teníamos un ejército capacitado para hacer la guerra. Ahí se inició la etapa que hoy está completando Uribe." <sup>157</sup>

Millones de colombianos pedían encontrar vías políticas para reorganizar el país sobre las bases más incluyentes definidas en 1991. Pero ni el gobierno, responsable de la iniciativa política, ni la guerrilla más grande del país, tuvieron mayor creatividad, compromiso e interés por encontrar dichos caminos. En términos de los estrategias estatales: "... ganar tiempo y armarse" mientras se negocia. En términos de las Farc: "la guerrilla salió fortalecida y logrará la victoria" . . . en otra ocasión.

Se analizan a continuación los términos autoritarios en que se manejaron las negociaciones: el planteamiento de la negociación entre dos fuerzas que se entendieron a sí mismas como 'opuestas e irreconciliables', no permitió la flexibilización de sus posiciones. El periodista de izquierda Alfredo Molano planteó <sup>158</sup> con respecto a la crisis que aproximaba la ruptura de las Negociaciones el año 2001: "La gran víctima de este movimiento [de guerra generalizada] será en sus fases iniciales el llamado Estado porque sólo tendrán protagonismo real las dos fuerzas que desde hace medio siglo se enfrentan; las que representan al establecimiento y las que la enfrentan." Es decir, la visión del país dividido entre el blanco y el negro, donde otras posiciones políticas sólo podrían ser marginales. Caracteriza Molano a las Farc como : "... una fuerza armada que cuestiona los privilegios que el Estado le ha otorgado al capital extranjero, y que amenaza con **imponer** una política contraria al neoliberalismo, y que podría cambiar la base política del sistema ..." <sup>159</sup> Si las Negociaciones se daban con la pretensión de 'imponerse' un adversario sobre el otro, es poco probable que llegaran a un acuerdo o que sus resultados -si los hubiere habido-, tuvieran carácter duradero.

El ex-presidente liberal Alfonso López Michelsen expresó durante las Negociaciones <sup>160</sup> : "Desde mi punto de vista **no hay proceso de paz, sino negociación sobre los términos en que se debe proseguir la guerra** : con qué limitaciones, con qué condiciones, con qué reservas... El conflicto militar va a subsistir ..." Planteaba el expresidente López que la Agenda propuesta por el

---

<sup>156</sup> Revista Semana. 18.01.06. Artículo „Replantearía usted la estrategia militar contra las Farc?“, por María Isabel Rueda. Bogotá.

<sup>157</sup> Revista Semana. 05.06.08. Artículo „Por qué teme que el proceco de la para-política terminará como el 8.000?“. Entrevista con María Isabel Rueda. Bogotá.

<sup>158</sup> En „Conflicto y Negociación en Colombia“, Op. Cit. Artículo „Desarrollo del Diálogo y la Negociación en el Proceso de Paz“, Molano Bravo, Alfredo. Pg. 30.

<sup>159</sup> Molano, A. Op. Cit. Pg. 22. Subrayado de J. Torres.

<sup>160</sup> En :“Conflicto y Negociación en Colombia“, Op. Cit. Artículo „Cátedra de Clausura“, López M., Alfonso. Pgs. 381 y 376.

Gobierno (20 puntos) no ofrecía bases para una negociación real, pues: “... lo que se están discutiendo son reglas ...” [para humanizar el conflicto]. La convicción del expresidente era : “Lo que la guerrilla actual aspira a dominar es al Estado Colombiano, lo que quiere, en dos platos, es que la actual clase dirigente colombiana o digamos ‘la clase dominante’, sea sustituida por una nueva clase que ellos representan, y para un tema semejante, ¿qué conversación puede adelantarse o qué negociación? ...”

Lo que sí quedó muy claro después del proceso de negociaciones en el Caguán fue que el gobierno logró recuperar la iniciativa bélica de su aparato militar, la guerrilla igualmente se solidificó militar y financieramente, mientras que los paramilitares continuaron creciendo vertiginosamente en todo el país. En suma, **todos los actores armados crecieron**, todos los fabricantes de armas y oferentes de 'servicios de seguridad' ganaron, pero la política de inclusión, de Paz, de flexibilidad para aceptar al Otro, retrocedió. Puede decirse que el gobierno de Pastrana no pudo 'reconocer' al negociador que tenía al frente, y que éste tampoco alcanzó a 'ver' a su contraparte, a pesar del pedido casi unánime de la población. Ninguna opción de paz se construyó en tres años de negociaciones y se reiniciaron las operaciones bélicas, ahora con un mayor poder de fuego de todos los oponentes, pero especialmente de las fuerzas militares estatales, producto de la asesoría de los Estados Unidos con el 'Plan Colombia', un plan cuyo 80% de inversión se destinó a la compra (en el país 'donante') de equipo de combate y preparación de tropas.<sup>161</sup>

#### 4.3.1.1 El Autoritarismo de las guerrillas.

La baja capacidad política desplegada por la guerrilla de las Farc durante la última década -estimada por los bajos logros políticos obtenidos en la negociación del Caguán y las escasas iniciativas políticas planteadas posteriormente-, en comparación con su intensa actividad organizativo-financiera, podría estar asociada a la pérdida de parte de sus miembros que tenían iniciativa y experiencia política y que fueron asesinados al unirse al proyecto de creación del Partido 'Unión Patriótica'. La mayoría de dirigentes que subsistieron se concentraron en las actividades militar-financieras, y su rígida formación ideológica marxista-leninista no les permitió asumir estrategias que desbloquearan las conversaciones. A pesar de 'avances' como el planteado por el miembro de varias Comisiones de Diálogo, Augusto Ramírez Ocampo, quien informa como un punto positivo que en el proceso de las negociaciones : “... las Farc acepta, para efectos económicos, el tema de la existencia del mercado.”<sup>162</sup>

En Colombia cualquier campesino utiliza y conoce los mercados. Para los negociadores de la guerrilla de las Farc aparecen los mercados al año 2000 como si fueran algo nuevo. No porque no los conocieran, sino porque su formación ideológica les indicaba que los mercados (capitalistas) no existían en una sociedad socialista por ellos idealizada, la cual aspiraban a 'imponer' en Colombia. Para efectos de la negociación de Paz, este tipo de

---

<sup>161</sup> El equipo militar principal consistió en una flota de helicópteros Huey y Black Hawk. Inversión posterior, con recursos fiscales colombianos, ha continuado ininterrumpidamente ampliando el equipo militar. Revista ILA No. 245, Mayo 2001. Bonn. Amnistía Internacional. 2007. Informe Anual. Capítulo Colombia, P. 136.

<sup>162</sup> En: „Conflicto y Negociación en Colombia“, Op. Cit, pg. 138.

estructuras rígidamente interiorizadas en los negociadores de la guerrilla difícilmente pudieron aportar salidas a las continuas crisis de las mismas.

La producción de cocaína ha ganado un lugar preponderante en el conflicto colombiano, gracias a los elevados ingresos que posibilita y a que se produce en zonas rurales remotas. Las relaciones sociales en las regiones productoras de hoja de coca - inicialmente dominadas por la guerrilla y luego intensamente disputadas con los paramilitares-, presentan altos niveles de conflictividad, pues coinciden elementos como la pobreza de los campesinos, su procedencia como desplazados por conflictos de otras áreas del país, la lejanía de los centros urbanos, la escasez de bienes de consumo y servicios públicos, los altos volúmenes de dinero aportados por el narcotráfico, el alcoholismo y la prostitución, así como la disputa de los territorios. Estas zonas toman características propias de los 'enclaves productivos', es decir, aquellos que se dedican intensivamente a explotar un valioso recurso natural. En la medida que el elemento considerado importante por quienes controlan la comercialización del producto en cuestión es el producto mismo -y no la gente que lo trabaja-, la población de campesinos cocaleros se convierte en un instrumento necesario, manipulable y destruible, a disposición de quien ejerza el control violento.<sup>163</sup>

Escribe el investigador y miembro liberal de la Cámara de Representantes por el Departamento del Putumayo, Guillermo Rivera<sup>164</sup>:

"La relación entre economía cocalera y muertes violentas es tan evidente que las tasas de homicidio desagregadas por municipio, demuestran que en aquellos municipios donde más se cultiva coca se presentan más homicidios ... Gracias a los cultivos de coca y a la expansión territorial de sus frentes las Farc han logrado en el sur del país un gran poder económico y militar... [Con la llegada de los paramilitares en 1997] la confrontación armada se mezcla con una confrontación de mercado, pues la estrategia paramilitar ha consistido en pagar mejor que la guerrilla por la coca, al punto que en los primeros meses del año 2000 las Farc ordenaron a los campesinos del bajo Putumayo dejar de cosechar coca, como medida para cerrarle el paso a los paramilitares, que pretenden extenderse a toda la región. Tanto las Farc como las Auc en medio de la confrontación han ido consolidando territorios y por ende monopolizando la economía de la coca en los centros urbanos del bajo Putumayo."

Al evaluar la relación Insurgentes - Población Civil durante la última década, se estima a partir de la información proporcionada por las diferentes Organizaciones Internacionales de Derechos Humanos, que a fines de los años 1990s la acción paramilitar conjunta con las fuerzas armadas era responsable de cerca del 85% de los

---

<sup>163</sup> Los campesinos cocaleros colombianos difieren sustancialmente de los mismos en las regiones indígenas de los Andes Suramericanos, por ejemplo en Ecuador, Perú o Bolivia, donde la hoja de coca tiene un claro sentido cultural y es utilizada desde hace siglos para el consumo individual como 'Mambe', producto que mazcan los indígenas y campesinos como parte de su dieta alimenticia diaria. También tiene allí usos religiosos y un activo mercado claramente diferenciado del mercado usado por los narcotraficantes. En Colombia, con pocas excepciones entre poblaciones indígenas, la gran mayoría del campesinado produce hoja de coca para obtener dinero y un sustento que le ha sido negado por la falta de tierras y precios remunerativos para sus cultivos tradicionales.

<sup>164</sup> Rivera Flórez, Guillermo, 2005. Cultivos de Coca, conflicto y deslegitimación del Estado en el Putumayo. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Pg. 36, 43 y 58.

actos de violencia contra la población civil (guerrillas cerca del 15%)<sup>165</sup>. Los informes del año 2004 y siguientes, indican que las guerrillas han aumentado rápidamente su participación en dichos actos violatorios y son responsables de cerca del 30%, es decir, están ampliando su presión contra la población civil. Es claro que una fuerza que tiene menos del 10% de los efectivos en armas del país debe desplegar una gran dinámica para llegar a sumar el 30% de los actos violentos contra la población. Este fenómeno es posible porque el mayor impacto de coacción y desplazamiento de campesinos por parte de la guerrilla se da en las zonas cocaleras, las que son objeto de intensa disputa entre los actores armados. Esta dinámica indica que sus objetivos económicos, el usufructo de los terrenos con esa materia prima, cuenta como un factor privilegiado de su estrategia reciente y que la violencia que tengan que ejercer contra la población será justificada por sus objetivos financieros, militares y de poder.

En una Carta Abierta de grupos de Mujeres a los actores armados: Auc, Farc y Eln, cerca de 20 Organizaciones Femeninas colombianas les pedían el 25.08.2003 que suscribieran y cumplieran acuerdos humanitarios para evitar la grave crisis humanitaria que resulta del conflicto:

"Las mujeres, al igual que el resto de la población somos afectadas por situaciones provocadas por las tropas que ustedes comandan, como ejecuciones sumarias, torturas, entrenamiento y reclutamiento forzado, traslados y desplazamiento forzados, secuestros extorsivos, toma de rehenes e intimidación. Pero además, las mujeres somos, con frecuencia, víctimas de infracciones específicas y graves contra el derecho internacional humanitario, como la utilización y depredación del cuerpo de las mujeres como botín de guerra, que se expresa en la violencia sexual, prostitución forzada y explotación sexual, embarazos y abortos forzados, trabajos domésticos forzados para los actores armados, agresiones a sus vidas e integridad a causa de su autonomía y ataques a sus organizaciones, castigos por decisiones afectivas y vínculos familiares, y retenciones de mujeres para presionar a sus adversarios, y el reclutamiento forzado de mujeres, niñas y niños".<sup>166</sup>

En el tratamiento de la población civil la guerrilla de principios del siglo XXI no evidencia mayor sensibilidad social y cada vez se parece más a las fuerzas militares y paramilitares que combate. Una visión autoritaria, que exige un pueblo cultivador de coca sometido a sus jefes, les permite mantener una férrea ley de 'lealtades', abusos y en caso de 'necesidad revolucionaria', de crímenes. De esto ha dado la guerrilla varias pruebas, como la masacre ejecutada en mayo del 2002 en Bojayá (Chocó)<sup>167</sup>, zona poblada por afrocolombianos, donde en un combate contra paramilitares incendiaron la iglesia del pueblo, donde habían buscado protección 119 personas : mujeres, hombres y 45 niños, que murieron calcinados por las bombas de las Farc. Todo parece indicar que el enfrentamiento militar prolongado, la guerra sucia, la alta rentabilidad del negocio de narcóticos, secuestro y extorsión, están llevando a los dirigentes de la guerrilla a privilegiar sus objetivos de desarrollo como organización militar y financiera altamente

---

<sup>165</sup> Informes Anuales 1996 - 98 de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Alto Delegado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.

<sup>166</sup> [www.mujeresporlapaz.org/doc05.htm](http://www.mujeresporlapaz.org/doc05.htm). 25.08.2003. Bogotá.

<sup>167</sup> Amnistía Internacional. Informe Año 2003. Capítulo Colombia. Periódico El Tiempo, 03.05.02, Bogotá.

jerarquizada, perdiendo su conexión con el compromiso de 'revolución social' que en sus comienzos esgrimieron.

Otra tradicional característica que se observa que la guerrilla está perdiendo, se refiere a su combate contra los símbolos y beneficiarios del Poder : las guerrillas han atacado de diferentes maneras al Ejército Nacional, al Estado, a empresas transnacionales, a grandes hacendados. En este combate fue evidente durante muchos años que ellas enfrentaban a los poderosos. Por el contrario, los ataques de las fuerzas paramilitares se dirigieron contra los débiles : personas sin armas, generalmente pobres y en estado de indefensión. En términos de la Teoría de la Personalidad Autoritaria, los paramilitares hacían gala de una gran capacidad para defogar una agresión autoritaria signada por su menosprecio y ataque al débil. Con la transformación del conflicto armado durante los últimos años y la concentración en el dominio de las zonas de cultivo de coca, la guerrilla ha intensificado masivamente la subyugación y sometimiento de la población campesina de dichas áreas, asumiendo precisamente el mismo tipo de agresión autoritaria contra los débiles que practican los paramilitares y las fuerzas estatales en dicha guerra.

Este tipo de relación de dominación sobre la población no se contradice con los principios de la guerra que los grupos formados dentro del marxismo-leninismo han practicado, donde el objetivo de triunfo político-militar sobre la 'burguesía proimperialista' validaría cualquier medio o exceso para conseguirlo. De acuerdo con el análisis desarrollado por J.J. Linz sobre el autoritarismo stalinista (Capítulo II), se evidencian varias similitudes con las prácticas de la guerrilla en Colombia, tales como el alto grado de ideologización de sus comandantes, la transmisión de rígidos parámetros de 'formación' y disciplina a sus tropas, el régimen de terror que les aplican y que extienden al control de la población civil que vive en sus zonas de influencia.<sup>168</sup> La dogmática formación política de los viejos cuadros comunistas colombianos, parte de los cuales constituyen la dirigencia de las Farc, hace parte de la polarización política irreconciliable típica de la guerra fría, la cual se mantiene viva en Colombia fruto de la confrontación armada.

Las zonas controladas por las guerrillas también hacen parte de esas 'zonas grises' descritas por O'Donnell. En estas áreas tradicionalmente apartadas de los centros urbanos, ricas en conflictos por recursos naturales, drogas y guerra, se prolonga la pobreza del campesinado que allí se ve forzado a vivir y se integran a los territorios donde un autoritarismo de izquierda regula el pulso de vida de la población. La tradicional exclusión de las corrientes políticas no afectas al régimen imperante en Colombia ha ayudado a que los guerrilleros vivan aislados en lejanas selvas, lejos de las realidades sociales y de los cambios que se van dando en la vida del país, reforzando en su exclusión el dogmatismo propalado por la ortodoxia comunista de los tiempos de la guerra fría. Un

---

<sup>168</sup> La 'Organización Indígena Kankuama-OIK', habitantes de la Sierra Nevada de Santa Marta, informa que entre 1982 – 2005 el pueblo Kankuamo ha sido objeto de 342 desapariciones forzadas y asesinatos, de las cuales 190 son atribuidas a paramilitares, 16 a militares estatales y 84 a grupos guerrilleros. Citado por la Comisión Colombiana de Juristas en publicación 'Revertir el destierro forzado'. Pg. 109. Bogotá, 2006. Ver Artículo 'El Diario de Eillen', 01.09.2007, Diario El Tiempo, Bogotá, escrito por Tanja Nijmeijer, mujer holandesa voluntariamente vinculada como guerrillera de las Farc. Su Diario cayó en poder del Ejército Colombiano y apartes traducidos fueron publicados por la Prensa Nacional.

veterano guerrillero que desertó siendo jefe de seguridad de uno de los máximos comandantes de las Farc, Iván Ríos, después de asesinarlo mientras dormía y cortarle una mano que mostró como prueba al Ejército Nacional para cobrar el valor de la recompensa ofrecida, afirmó a la prensa: "En la guerrilla se están quedando los brutos. Los educados se van para la ciudad y se vuelven testaferros [de propiedades de la organización armada]".<sup>169</sup>

#### **4.3.2 El secuestro y la confrontación armada como potenciadores del autoritarismo.**

Como se aprecia en las estadísticas sobre el secuestro<sup>170</sup>, éste constituye uno de los delitos más característicos del actual conflicto colombiano. Este acto criminal regresa la relación entre individuos a la época de la esclavitud, donde un ser humano dispone indiscriminadamente de otro, incluso de su vida, si no son satisfechas sus demandas extorsivas. El nivel de crueldad en el acto del secuestro es extremo. ¿Quiénes secuestran en Colombia? :

- Las guerrillas, generalmente utilizando el secuestro como mecanismo financiero, ocasionalmente como arma política o militar,
- La delincuencia común. Son bandas de delincuentes comunes y con frecuencia de ex-policías y ex-guerrilleros. Se trata de un 'negocio' privado,
- Los narcotraficantes y paramilitares, tanto por 'ajuste de cuentas' (narcotráfico) como por 'limpieza política' y expropiación de terrenos (acción paramilitar),
- Grupos de las Fuerzas Armadas estatales, como parte de 'actividades encubiertas' ilegales que generalmente terminan con la 'desaparición' de la víctima (asesinato). Igualmente podrían considerarse los no pocos casos de juicios y encarcelamientos arbitrarios realizados sin pruebas, con testigos falsos e impidiendo la acción de los jueces.

Es prácticamente imposible desligar los móviles (financieros u otros) del secuestro, de un conjunto de características patológicas de sus autores y de las relaciones sociales en que se desenvuelven. En el secuestrador se produce un desprecio casi infinito por la individualidad del otro, se violan todos sus derechos humanos, se le induce a su negación total y se le conserva con vida, sólo para cambiarla por dinero u otra contraprestación. Un hecho novedoso constituyó en los años 1980s la persistente utilización del secuestro, especialmente en la Costa Caribe, por parte de las guerrillas de izquierda para financiarse, pero también como un arma contra las personas adineradas de sus zonas de influencia.

---

<sup>169</sup> El Tiempo. Artículo „El guerrillero que mató a Iván Ríos. Marzo 10.2008.

<sup>170</sup> Policía Nacional de Colombia. Reporte Criminal 2006, Pg. 24. Bogotá. Se reportan Secuestros variando desde 2986 personas en el año 2002; 2200 en el 2003; 1440 en el 2004; 800 en 2005 y 687 en 2006. No se contabilizan las personas que fueron secuestradas y hoy figuran como ‚desaparecidas‘, las cuales de acuerdo con las declaraciones de paramilitares en proceso de reinsertación, ascienden a varios miles de personas secuestradas y luego asesinadas.

Con este tipo de acción las guerrillas encontraron un medio para a través del terror, alejar a los propietarios de sus tierras (medianas o grandes propiedades), lo que facilitó el usufructo de las mismas por los grupos guerrilleros. Sin embargo, esta estrategia probó ser de corto plazo porque trajo mayor pobreza a las zonas al arruinarse las fincas productivas. Las guerrillas no tuvieron la visión ni capacidad para transformar el conflicto armado en conflicto político que se resolviera con reformas sociales, y ocasionó una contra-arremetida supremamente violenta del grupo de propietarios afectados por el secuestro, en cabeza de los paramilitares apoyados por las Fuerzas Armadas oficiales.

El secuestro se volvió también una práctica de control social muy eficaz para el proyecto paramilitar. El jefe Carlos Castaño secuestró centenares de políticos, sindicalistas, defensores de derechos humanos, a quienes les exigía acomodarse a sus intereses y visión del mundo. Congresistas como la liberal Piedad Córdoba recuperaron su libertad - después del 'juicio'-, mientras humoristas como Jaime Garzón fueron condenados a muerte. En febrero 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado Colombiano por la colaboración de las Fuerzas Armadas en una masacre ordenada por el primer jefe de las 'Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá' (Fidel Castaño) en 1990 quien, en represalia porque grupos cercanos a la guerrilla del Epl le robaron 43 reses, ordenó secuestrar, torturar y 'desaparecer' a 43 campesinos de Pueblo Bello, "una persona por cada res ... para que aprendan a respetar!".<sup>171</sup>

El caótico 'orden social' en las zonas de la Costa Norte donde floreció el secuestro de las guerrillas muestra claros síntomas de una grave enfermedad social: los índices de pobreza, analfabetismo, desnutrición, de falta de condiciones higiénicas en las viviendas de los pobres, están dentro de los más altos del país. La inversión social estatal, hasta los 80s casi inexistente en las zonas rurales, ha quedado posteriormente en los bolsillos de los políticos y paramilitares. Las áreas de latifundio son inmensas. Las experiencias de reforma agraria no han contado con el respaldo de los propietarios e importantes iniciativas estatales de reforma han sido llevadas por ellos al fracaso.<sup>172</sup> En estas condiciones, el proselitismo de grupos de izquierda alzados en armas encontró resonancia en amplios sectores.

Ante la tradición de exclusión social, la población pobre quedó entre dos abismos: la continuidad de una pobreza lacerante ... o la 'justicia' por sus propias manos. Después del auge de la actividad de los grupos armados de izquierda en esa zona se produjo la contra-ofensiva estatal y paramilitar, y la alternativa fue entonces para los campesinos sólo una: someterse y continuar en la pobreza, inducida a través de cientos de asesinatos y desplazamientos. Para evitar esta polarización política a que conduce la lucha armada, la existencia de una vía intermedia, aquella que posibilitaría una democracia que funcione como tal, no ha podido aparecer en la Colombia contemporánea como practicable. Los políticos de los partidos tradicionales que dicen defender la

---

<sup>171</sup> El Tiempo. 25.02.06. Artículo „Estado colombiano debe pagar \$12.500 millones por matanza que ordenaron hermanos Castaño“. Sección Derechos Humanos. Bogotá.

<sup>172</sup> Por ejemplo las iniciativas de reforma del gobierno del liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-70), cuando se creó el 'Instituto colombiano para la reforma agraria -INCORA' y el posterior retroceso por medio del 'Pacto de Chicoral', que el gobierno del conservador Misael Pastrana (1970-74) realizó con los grandes propietarios para reducir a un mínimo los alcances de la reforma agraria.

democracia, por el contrario hunden sus postulados en manipulaciones y acuerdos con el proyecto autoritario paramilitar. Su capacidad para reconocer los derechos de esas mayorías, se muestra escasa. Y para lograr que ellos, como administradores elitistas de las instituciones estatales, garanticen que su presupuesto sea invertido en las regiones con beneficio social, es muy reducida.

La inconsciencia de las élites colombianas, no sólo las del Caribe, de que la continuidad de un régimen de negación de la dignidad y derechos de las mayorías, de burla permanente de las comunidades, de voracidad de unos pocos por apoderarse de lo que ellas tengan, esa inconsciencia ha llevado permanentemente a la rebelión de grupos que, así sea con armas tan lamentables como el secuestro, crean dinámicas de violencia que pretenden fallidamente acallar a la otra violencia. Como se ha visto a lo largo de la historia colombiana, los períodos de violencia se suceden unos tras otros, y mujeres, hombres y niños de todos los estratos sociales se constituyen en víctimas del sostenimiento de ese 'desorden social' .

La exclusión centenaria de esos grupos de colombianos que encontraron en las guerrillas una forma de combatir regímenes injustos los llevó a atacar a las élites con el arma del secuestro, que además les permite una especie de venganza perversa y los lleva a perder todo sentido de lo ético y lo político, apartándose de sus antiguas reivindicaciones sociales. La exclusión política de estos colombianos generó una especie de grave enfermedad que se extiende a todo el cuerpo nacional. Tanto el violento 'remedio' como la 'enfermedad' se caracterizan por sus elevados contenidos totalitarios, desconocedores 'el uno' del 'otro', lejanos de la democracia constitucional y la convivencia que nuestra Carta Magna concibe.

Y no sólo la realidad de esa confrontación militar entre sectores violentos extremos se ubica lejos de los nuevos derechos consagrados en las normas constitucionales, sino que los grupos neoconservadores descubren que empujando un poco más allá la violencia, jugando con los mismos instrumentos desestabilizadores que los grupos rebeldes, polarizando, pueden orquestar la anulación de aquellas normas legales que les estorban pero que sirven a millones de colombianos-as, esas de la democracia constitucional que establecen la 'función social de la propiedad', el derecho a la vivienda digna, o que la vida es 'inviolable', aquellas que la Constitución llama derechos fundamentales.

Puede apreciarse que el establecimiento de una democracia poliárquica en Colombia a través del desarrollo de su Constitución política sólo alcanza limitados ámbitos, importantes porque logran afectar positivamente los 'microderechos ciudadanos', especialmente de sectores urbanos, pero no alcanzan a cobijar al conjunto de la nación y se frustra por la persistencia de una estrategia de utilización sistemática de la violencia que sólo favorece los intereses de poderosos grupos monopólicos. La continuidad de la lucha armada de las guerrillas no aporta nada positivo al desarrollo de la democracia poliárquica, en la cual podrían estar representados intereses sociales de esas guerrillas, pero aporta la coartada necesaria para un gran manejo mediático que las instrumentaliza como el único elemento pernicioso -el 'chivo expiatorio'- que debe ser combatido con la

utilización de la violencia del Estado y de aliados que pretenden la legitimación de sus intereses particulares.

Uno de los líderes de la izquierda latinoamericana que ha mostrado comprensión por el conflicto en Colombia y ha mediado en la liberación de secuestrados por la guerrilla, el presidente venezolano Hugo Chávez, declaró el 7 de junio 2008:

"A estas alturas en América Latina está fuera de orden un movimiento guerrillero, armado, esto hay que decírselo a las Farc... Vamos, suelten a esa gente! Allí hay ancianos y soldados que tienen más de diez años [secuestrados] ... La guerra de guerrillas pasó a la historia. Y ustedes en las Farc saben que se han convertido en una excusa del Imperio para amenazarnos a todos nosotros."<sup>173</sup>

En la medida que las fuerzas políticas comprometidas con un proyecto democrático pluralista y participativo no logren el reconocimiento de los principios de convivencia civilizada que están contenidos en la Constitución, en la medida que entre los diferentes grupos enfrentados no se produzca un 'reconocimiento del otro', de esos derechos comunes a todos los ciudadanos, en esa medida el proyecto autoritario en marcha continuará propiciando el uso indiscriminado de la fuerza para hacer prevalecer sus intereses, prolongar el conflicto armado y coartar los desarrollos democráticos. Como en anteriores eventos de la historia colombiana, el papel de la política de los Estados Unidos será determinante para continuar apoyando el liderazgo autoritario ... o para respaldar los valores democráticos y recuperar la eficacia de la política.

---

<sup>173</sup> El Tiempo, 08.06.08. El Tiempo.com. Bogotá.

## Capítulo V

### EL LIDERAZGO AUTORITARIO COMO EPILOGO DEL PERIODO NEOLIBERAL

A la implantación masiva de las políticas neoliberales en Colombia con el Presidente César Gaviria en 1990, éste introdujo un liderazgo con rasgos tecnocráticos en la esfera económica y políticamente de apertura hacia la reforma del marco constitucional. Le correspondió desarrollar los acuerdos de legalización de varios grupos guerrilleros - acordados por el gobierno anterior-, y la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente que cambió sustancialmente el marco político (formal) del país. También debió ese Gobierno asumir una guerra frontal contra parte de la mafia colombiana liderada por Pablo Escobar, jefe del agresivo Cártel de Medellín. Sin embargo, los esfuerzos más significativos de su Presidencia se concentraron en **transformar la economía con la aplicación de las recomendaciones del 'Consenso de Washington'** -que se analizarán en próximos capítulos-, las cuales cambiaron radicalmente varios paradigmas, especialmente la reducción del papel del Estado en la reforma social y el estímulo directo a la economía.

La siguiente Administración de Ernesto Samper (1994-98), también liberal, no compartió el acelerado ritmo de implantación del paquete neoliberal y lideró la moderación de políticas tendientes a una menor exposición arancelaria de la economía, así como la ampliación de la inversión en servicios sociales contempladas en la nueva Constitución. Sin embargo, su Presidencia nació vinculada a la masiva financiación de su campaña electoral por parte de la mafia del narcotráfico del Cártel de Cali. Esto le significó una gran pérdida de gobernabilidad, un deterioro de las relaciones con el gobierno de los Estados Unidos y un gran consumo de energía en su defensa por la investigación judicial conocida como 'Proceso 8000'<sup>174</sup>. Esta investigación develó múltiples vínculos de los políticos con dineros del narcotráfico. Mientras el liderazgo presidencial tambaleaba, la guerrilla de las Farc logró colocar al Ejército Colombiano en posición militar defensiva y los diferentes problemas del país evidenciaron no recibir conducción coherente desde la presidencia.

El Presidente sucesor, miembro del Partido Conservador, Andrés Pastrana, volcó parte importante de su agenda política a la negociación de un Acuerdo de Paz con las Farc, mientras paralelamente vinculaba la profundización de la asesoría e intervención estadounidense en el conflicto interno. Las negociaciones de paz tuvieron un gran cubrimiento mediático y generaron grandes expectativas entre la población, pero nunca

---

<sup>174</sup> Proceso 8000. Se abrió por la Fiscalía General de la Nación durante el gobierno de Ernesto Samper para investigar el aporte de dineros del narcotráfico a las campañas políticas. Fruto de él decenas de políticos, especialmente del gobernante Partido Liberal, fueron investigados y algunos condenados, tal como el Ministro de Gobierno y mano de derecha de Samper (L.F. Botero Zea). El Presidente no puede constitucionalmente ser juzgado por la Fiscalía y su juicio fue asumido por el Congreso, el cual lo consideró 'inocente'. El Partido Liberal poseía las mayorías del Congreso.

estructuraron acuerdos realistas, y en medio de las tensiones se desgastaron hasta romperse el 2001. Durante este gobierno en 1999, Colombia padeció la primera crisis económica fruto del modelo neoliberal, que significó el único retroceso registrado en su crecimiento económico desde la Gran Crisis de 1929, superando la tasa de desempleo el 20% . El acuerdo militar acordado con los Estados Unidos, el 'Plan Colombia', destinaría un 80% de los US\$4.5 millardos de inversión estadounidense durante 6 años al equipamiento militar. La reforma social no apareció como elemento de cambio para inducir al éxito la negociación con la guerrilla.

El año 2002 fue elegido como nuevo Presidente Alvaro Uribe Vélez, encabezando una coalición de conservadores, liberales y corrientes de extrema derecha. Al recibir su mandato el déficit fiscal del Estado había superado su nivel previo de crisis, mientras que las Fuerzas Armadas -con la asistencia del Plan Colombia- habían retomado la iniciativa militar en su lucha anti-guerrillera. El nivel de polarización en la confrontación armada era elevado. Igualmente el negocio del narcotráfico continuaba como en sus buenos tiempos. Si se analiza la evolución de algunos indicadores sociales de la Colombia pos Frente Nacional, se pueden observar amplias evidencias de un gran déficit democrático en el país. Uno muy expresiva es la elevadísima tasa de Homicidios (Tabla No. 1) que retomó desde los años 1980s los niveles que tuvo durante la guerra civil del medio siglo.

**Tabla No. 1 - Homicidios en Colombia 1986 - 2007**

<u>A ñ o</u>	<u>Homicidios</u>	<u>Hom. X 100.000 Hb.</u>
1986	15.743	48
1987	17.450	52
1988	21.129	62
1989	23.384	68
1990	24.308	69
1991	28.284	79
1992	28.224	77
1993	28.173	76
1994	26.828	71
1995	25.398	66
1996	26.642	67
1997	25.379	63
1998	23.096	56
1999	24.358	59
2000	26.540	64
2001	27.840	66
2002	28.837	68
2003	23.523	54
2004	20.210	46
2005	18.111	41
2006	17.479	39
2007	17.540	40

Fuente : Policía Nacional de Colombia - DIJIN. Reporte Criminal 2006/7, Pg. 5. Bogotá. Tasa por 100.000 hb. A partir del año 2000 calculada con datos del Censo del 2005.

Nota: No se contabilizan los homicidios cometidos por paramilitares durante varios años, según las declaraciones ante la Fiscalía por el proceso de 'Justicia y Paz'. Según Artículo de El Tiempo "Hallazgo de víctimas en fosas comunes modificará las estadísticas sobre homicidios" del 01.10.07 : "En este momento, los 960 cadáveres recuperados [por la Fiscalía] entre el 2006 y el 2007 no aparecen en las estadísticas de delitos del país. La Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, además, tiene noticias más o menos seguras sobre el paradero de otros 4.000 cadáveres. De ellos, entre 1.500 y 2.000 serán recuperados el próximo año."

La amplia espiral de violencia que acompaña al país nuevamente desde fines de los años 80s. indica que varios importantes déficits están profundamente vinculados al tipo de país que se ha formado, a las conflictivas relaciones sociales y comerciales, a las costumbres políticas excluyentes, al tratamiento discriminatorio de las minorías étnicas, a la aplicación parcial de justicia, a la mala distribución del ingreso, entre otras. Si bien a principios del nuevo siglo decae el número de homicidios reportados por la Policía Nacional, se tiene certeza de que un número aún no precisado pero cuantificable en varias miles de homicidios no han sido contabilizados, que son los que confesos paramilitares están declarando en el proceso de sometimiento a la ley de 'Justicia y Paz'. En un país con dicho nivel de exacerbación de la violencia, es evidente que tanto la sociedad como los gobiernos elegidos por ella deban buscar fórmulas de superación de las causas que la producen. Sin embargo, la doctrina neoliberal auspiciada por el Consenso de Washington desde 1990 no contempla dicho énfasis reformista, y las élites colombianas tampoco lo han considerado prioritario.

La era neoliberal que sucedió al Frente Nacional desestimó el papel del Estado como integrador de la Nación y su doctrina acoge la inversión privada como la que tendría la capacidad de lograr niveles de actividad que generarían empleo, ingresos suficientes y estabilidad social para el conjunto de la población ("split-over effect"). Para ello se ha mantenido ininterrumpido el proceso de privatizaciones de las antiguas empresas estatales de servicios públicos, industrias y bancos. Ninguno de los últimos gobiernos ha planteado estrategia reformista alguna en lo social, estrategias que a pesar del tamaño de la crisis, no hacen parte de la nueva doctrina económica y de gobierno en Colombia.

El profundo contenido de reforma política de la nueva Constitución y su énfasis garantista de los derechos sociales e integracionista de los grupos étnicos que habitan el país, ha marchado en contravía del economicismo y anti-reformismo social neoliberal, y por tanto de la capacidad de los gobiernos para institucionalizar la ampliación poliárquica de la democracia. La nueva estrategia que se impulsará por el primer gobierno del siglo XXI estará signada por una **decidida intervención del Estado en la polarización del enfrentamiento militar** destinado a 'pacificar' a Colombia, sin consideración de programas de reforma social y económica que amplíen la democracia.

En esta polarización del conflicto interno ha jugado un papel muy importante el presidente elegido el 2002, Alvaro Uribe Vélez, al erigirse como un influyente líder que capitalizó el apoyo de los grupos de poder y planteó devolver la seguridad a millones de ciudadanos-as que sufren la violencia e inestabilidad social. El programa del Presidente

Uribe acogió la continuidad del apoyo bélico estadounidense robustecido en el gobierno Pastrana a través del Plan Colombia, pero se distingue de gobiernos anteriores en que ha propiciado con su abierto discurso y actuaciones militaristas, la participación de grupos privados en la confrontación militar contra las guerrillas, lo que ha significado una mucho más abierta colaboración de las fuerzas militares estatales con las fuerzas ilegales narco-paramilitares, en las cuales han resultado damnificados millones de colombianos y colombianas, a pesar de no tener relaciones con los actores violentos. Sistemas criminales de accionar militar como los confesados por S. Mancuso y muchos otros, muestran que lo que oficialmente se ha negado, ha constituido una estrategia de sostenimiento y ampliación del poder político de las élites más conservadoras del país.

La irregular reelección del presidente el 2006 ha permitido continuar con su tipo particular de liderazgo, que combina la administración tecnocrática del país, el fuerte impulso a la inversión extranjera y al capitalismo estatal financiero, con acciones de guerra que recuperan el control de zonas remotas del territorio nacional para las fuerzas armadas oficiales y grupos del narcotráfico (paramilitares), en tanto en muchas zonas operan conjuntamente e invierten mancomunadamente en la guerra, lucrándose éstos últimos de los beneficios que les otorga el control territorial de amplias zonas del país donde se cultiva la coca. En un primer momento pareciera que se tratara de una estrategia estatal digna de toda validez y destinada a recuperar el control del monopolio de la fuerza -desafiado por la guerrilla-, pero dada la estrecha coordinación en el terreno de los hechos con fuerzas ilegales que copan posiciones tanto en los territorios como en las instituciones estatales, desde pequeñas alcaldías hasta importantes comisiones del Congreso de la República, indica que se trataría de un proyecto dirigido por el gobierno colombiano, en estrecha colaboración con fuerzas privadas ilegales y con amplio respaldo político y militar de un poderoso gobierno extranjero.

Por tratarse de un modelo de liderazgo inédito en la primera magistratura del país desde la presidencia de Laureano Gómez durante el período de 'La Violencia', en el que se combinan hábilmente la legalidad estatal con estrategias ilegales violentas e importantes relaciones internacionales, se analizarán aspectos marcantes de la personalidad política del presidente Uribe, para comprender los alcances y consecuencias que dicho liderazgo produce en el régimen político y la institucionalidad colombianos.

### **5.1 La influencia de un Presidente con visión Patriarcal en el estímulo de la violencia.**

Alvaro Uribe Vélez (1952 - ) fue elegido Presidente de Colombia el año 2002 y reelegido en 2006 hasta el 2010. Formado en colegios de religiosos jesuitas y agustinianos, graduado como abogado de la estatal Universidad de Antioquia, miembro de una familia de 5 hijos, con padre terrateniente y madre activa en la política tradicional, cursó estudios de especialización en Administración y Gerencia, y Negociación de Conflictos en las universidades de Harvard y Oxford, ha desempeñado importantes cargos desde muy joven, tanto en su ciudad natal Medellín como en la capital.

Una característica central de su personalidad política, que le permitió asumir la dirección nacional de una poderosa corriente política, es que asumió el discurso público de 'mano dura', de utilización intensa de la violencia estatal contra las organizaciones armadas de izquierda y contra quienes su política de 'Seguridad Democrática' considere que las apoyan. No sólo asumió el discurso sino que asumió el directo liderazgo de las operaciones militares anti-guerrilleras con los Generales. Y también como Presidente asumió el proyecto de legalización de las organizaciones paramilitares. Estas características lo singularizan como uno de los Presidentes colombianos más carismáticos y como notable ideólogo (neo)conservador.<sup>175</sup>

Durante sus primeras ejecutorias como miembro del Congreso de la República en el gobierno de César Gaviria, Alvaro Uribe jugó un destacado papel al actuar como ponente de proyectos centrales del nuevo esquema neoliberal, tales como la reforma del sistema de contratación laboral (Ley 50/91), que institucionalizó la 'flexibilización' del régimen laboral, así como de la reforma al sistema Pensional (Ley 100/93), que desplazó los ahorros pensionales de los trabajadores formales de las instituciones estatales hacia el sector financiero privado. En este período se hizo a una reputación como tecnócrata reformador en función de los intereses de los grupos empresariales.

Durante su ejercicio como Gobernador del Departamento de Antioquia en 1996-98, se constituyó en un activo promotor de instrumentos que armaron a los grupos de ganaderos y cultivadores asediados por la actividad guerrillera, con la creación de las 'Cooperativas Convivir', que fueron un artificio legal que el gobierno de César Gaviria habilitó para que las Fuerzas Armadas armaran a grupos de la población civil. Las 'Convivir' decididamente apoyadas por el Gobernador Uribe resultaron ser organizadas y financiadas no sólo por hacendados, sino por conocidos narcotraficantes. También se constituyeron en ejes legales del grupo paramilitar ilegal 'Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá -AUCU', quienes no sólo evitaron la proliferación del secuestro y extorsión de hacendados, sino que asesinaron, desterraron y expropiaron a decenas de miles de campesinos del noroccidente colombiano, con epicentro en la zona bananera del Urabá, resultando mayoritariamente afectadas poblaciones de étnias afrocolombianas e indígenas. Este modelo se extendió rápidamente por la Costa Caribe y otras zonas del país.

La creación de las 'Convivir' en Antioquia -con la activa participación del Gobernador Uribe-, marcó un punto decisivo en la consolidación de la estrategia paramilitar de la neoderecha en Colombia:

---

<sup>175</sup> Por Neoconservadores se conoce básicamente a una expresión política del Partido Republicano de los EUA, manifiesta especialmente durante los gobiernos de Ronald Reagan (1981-89) y George W. Bush (2001-08), quienes propician una política de claro predominio estadounidense en las relaciones internacionales, a través de la imposición de ciertos valores absolutos como la creencia de una superior autoridad moral de los EU, o del 'mundo civilizado' en la lucha contra 'el terrorismo'. Apareció como una reacción al liberalismo clásico, apoyan el neoliberalismo económico, el conservadurismo social, conceptos religiosos cristianos puritanos y privilegian las intervenciones armadas como instrumento de sostenimiento de su supremacía.

- Se pudieron legalizar aportes financieros de hacendados y narcotraficantes, empresarios nacionales y extranjeros, a las AUCU, concentrándose el respaldo de élites legales e ilegales al proyecto político Paramilitar.
- La multinacional bananera 'Chiquita Brands' -históricamente con muy buenas relaciones con el Departamento de Estado y la C.I.A.- aportó US\$ 1.7 millones e importó en sus barcos 3.400 fusiles y municiones para los ejércitos privados.
- Los comandantes de las Fuerzas Armadas de la zona del Urabá Antioqueño instruyeron, armaron y coordinaron operaciones con las AUCU, lo que sumado al respaldo del Gobernador del Departamento, oficializó el apoyo Estatal al ejército privado.

De esta manera se maduró el proceso de **transformación de las Autodefensas, de grupos armados regionales de derecha, a una Organización político-militar Nacional** conocida como 'Autodefensas Unidas de Colombia -AUC'. Este puede considerarse todo un cambio estratégico de su proyecto, el cual bajo la dirección operativa de personas como Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, unificó la guerra contra el 'enemigo interno' en todo el territorio nacional.<sup>176</sup> Informa la Revista Semana en marzo del 2007:

"Una reunión en 1997 entre Carlos Castaño, entonces jefe máximo de las AUC, y el gerente general de Banadex, subsidiaria de la multinacional bananera Chiquita Brands, fue el inicio de una relación criminal que, según la multinacional, le ayudó a proteger la vida de sus trabajadores, pero que para los paramilitares fue determinante en la sanguinaria "pacificación" del Urabá antioqueño y en su expansión por el resto del país. Desde ese momento y hasta el 4 de febrero de 2004, la bananera hizo un centenar de pagos a los paramilitares, que sumaron mas de US\$ 1,7 millones, lo que la convirtió en uno de sus principales financiadores. Además, el 7.11.2001, Banadex fue la responsable de descargar y almacenar por 4 días 3.400 fusiles AK-47 y 4.000.000 de cartuchos 7.65 de un sonado caso de desvío de armas de Nicaragua a las AUC."<sup>177</sup>

Esta Organización Paramilitar tuvo un crecimiento vertiginoso y sangriento a fines de los años 90s y opuso una tenaz resistencia al Proceso de Paz convocado por el Presidente Andrés Pastrana en 1998. El decidido apoyo que esa Organización recibió de altos mandos militares, narcotraficantes, hacendados, políticos, industriales y ciertas empresas multinacionales, significó la formación de una **influyente coalición de corrientes políticas de extrema derecha en Colombia**. El Gobernador y luego Presidente Alvaro Uribe fue desde el principio uno de los más caracterizados líderes de esa coalición. Ella contó a fines de los 90s en amplias regiones del país con una sólida infraestructura :

- fuerza política propia, al interior de los partidos tradicionales,
- finanzas legales (Coop. Convivir) y también ilegales (Narcotráfico),
- fuerzas armadas ilegales propias de varios miles de hombres,
- amplio respaldo de altos mandos de las Fuerzas Armadas estatales.

<sup>176</sup> Información detallada sobre el Paramilitarismo en Antioquia se encuentra en el Debate en el Parlamento Colombiano adelantado el 16.04.2007 por el Senador Gustavo Petro, miembro del Partido de Oposición Polo Democrático Alternativo.

<sup>177</sup> Revista Semana. 17.03.2007. Artículo „Banana para-republic“. Bogotá.

Con pocas excepciones, los jefes del Ejecutivo Colombiano habían validado la represión militar contra las organizaciones subversivas y contra las protestas populares. Pero usualmente se distanciaron retóricamente de la validación de la violencia generalizada, de aceptar abiertamente la teoría del 'enemigo interno'. Esa actividad se consideró 'trabajo' de los Generales y las Fuerzas Militares. El presidente Uribe tiene esa coherencia : está convencido de que la violencia puede y debe ser un elemento central del aconductamiento de la población, algo semejante a 'la violencia como partera de un mejor futuro ... ', y así lo declara. Incluso niega tajantemente que en Colombia exista "un Conflicto" político, pues el malestar social sería simplemente expresión de 'actividades terroristas' de bandas armadas (de izquierda).

Su visión política considera que las manifestaciones ciudadanas de protesta constituyen manipulaciones de los alzados en armas, quienes siempre se infiltrarían entre los colectivos populares, para atentar violentamente contra el orden legal (interpretación típica de la Constitución de 1886). Es decir, la protesta no constituye un derecho democrático (como lo interpreta la Constitución de 1991). Tampoco los alzados en armas pueden denominarse 'opositores' sino terroristas o malhechores (tal como fueron catalogados durante 'el Bogotazo' en 1948). Con este tipo de interpretaciones la primera Administración Uribe logró el sustancial incremento de las penas carcelarias en la reforma de los códigos penales colombianos para conductas como las protestas ciudadanas y la Rebelión contra el Estado.

La coherencia morbosa del Presidente Uribe en su proyecto neoconservador tiene claras expresiones : considera que cuando la violencia es producida por organizaciones de extrema derecha, éstas sí pueden y deben -para el Presidente y las mayorías del Parlamento- ser reconocidas como 'sediciosas', es decir, contar con un estatus de opositores políticos. Existen multitud de pruebas que demuestran que los paramilitares operan en conjunto con las Fuerzas Militares, que tienen una gran ascendencia en el Parlamento Colombiano, que apoyan las campañas electorales del Presidente y de políticos corruptos de los partidos tradicionales, que defienden a sangre y fuego la gran propiedad latifundista y la inversión extranjera. Entonces es necesario preguntar: ¿en oposición a qué orden político se les puede considerar?

Evidentemente no son opositores del régimen del Presidente Uribe, pero sí se oponen a la institucionalización de la Constitución, con cuyo contenido pluralista el régimen Uribe tampoco se siente representado. Sin embargo, en la medida que el Ejecutivo maneja la iniciativa política, pidió aprobar en el Parlamento la tipificación de los paramilitares como 'sediciosos políticos'. Con este tipo de interpretaciones se coloca de cabeza toda la doctrina jurídica liberal aplicada tradicionalmente en Colombia y que desde la revolución francesa legitimó la rebelión política contra las tiranías como una atribución de los lesionados.

El proyecto de derecha radical presenta **pretensiones hegemónicas** : en un pacto político encabezado por S. Mancuso y firmado por políticos de los partidos tradicionales y paramilitares en San José de Ralito en el 2001 se llamó a "refundar la patria" y a

establecer "un nuevo contrato social"<sup>178</sup>. Estos 'pactos' se mantuvieron en secreto durante algún tiempo, pero se repitieron en varias zonas del país y para "refundarlo", exige el proyecto paramilitar varios importantes compromisos de los firmantes:

- **Apoyo político:** los políticos locales y nacionales deben apoyar sus iniciativas legislativas, canalizadas a través del 33% del Parlamento que afirman controlar;
- **Presupuesto estatal:** los dirigentes políticos se comprometen a que los presupuestos estatales financien sus actividades, a través de la contratación de obras y servicios reales o imaginarios, con 'sus' empresarios;
- **Apoyo militar:** los alcaldes y demás funcionarios públicos firmantes de los 'pactos' facilitarán que jueces, fuerzas militares y de policía colaboren con sus campañas de 'limpieza';
- **Apoyo ciudadano:** el manejo del presupuesto estatal, de la influencia de los políticos y del tejido empresarial local se compromete a vincular a la ciudadanía al respaldo electoral y acatamiento de su tipo de control social.

De acuerdo con las teorías jurídicas liberales, los actos fundacionales de los regímenes democráticos son las Constituciones Políticas. Colombia tiene una expedida democráticamente en 1991. Sin embargo, los 'pactos' que se fomentaron por las AUC para 'refundar el país' fueron acogidos por muchos de los políticos que apoyaron la coalición del candidato Uribe.<sup>179</sup>, mecanismo que les facilitó la ampliación del dominio sobre sus regiones y sobre las instituciones democráticas, en un doble sentido: actuando desde adentro del aparato estatal, -y desde afuera- por medio de la violencia paramilitar. En ambas esferas trabajaron políticos, paramilitares y aliados, dentro del proyecto de 'refundar la patria', en contra del orden constitucional vigente, el mismo que el Presidente jura defender.

El Presidente Uribe ha hecho del permanente discurso de derecha radical una de sus obsesiones. Es bien conocido por sus posiciones contra los defensores de los derechos humanos, por su apoyo a la fumigación con tóxicos de las selvas y por la lucha 'anti-terrorista'. También es ferviente partidario de la persistente flexibilización de las leyes laborales, de la privatización, de la inversión extranjera con bajos impuestos, así como de los tratados de comercio exterior impuestos sin consulta democrática. Su gobierno fue uno de los pocos Latinoamericanos que apoyó la invasión estadounidense a Irak. Ha presentado numerosas iniciativas para reformar la Constitución y las leyes, recortando las libertades políticas. Se lee en el informe del año 2003 de Amnistía Internacional:

"El 11 de abril 2002 la Corte Constitucional resolvió que la Ley de Seguridad y Defensa Nacional, que otorgaba facultades de policía judicial a las fuerzas armadas, era inconstitucional. El nuevo gobierno de Alvaro Uribe declaró el Estado de Comoción

---

<sup>178</sup> El Tiempo. 20.01.2007. Artículo „Así se tejió el pacto secreto del 2001 entre políticos y ‚paras‘ en Santa Fe de Ralito“. Sección Política. El 09.10.2007 se publicó en El Tiempo parte del contenido del Pacto firmado el 23.07.2000 en la Llanos Orientales. Artículo “La sombra de Martín Llanos”. Bogotá.

<sup>179</sup> La Corte Suprema de Justicia abrió en 2007, dentro de la investigación de la ‚para-política‘, el análisis de la incidencia electoral de los ‚pactos‘, pues en muchas regiones fue evidente hasta el forzamiento de la presentación de candidatos únicos. El apoyo de ellos a la coalición Uribista fue desde el 2002 dominante.

Interno el 11 de agosto [2002]. Seguidamente, el 9 de septiembre, promulgó el decreto 2002 que **volvía a asignar funciones de policía judicial a las fuerzas armadas.**" <sup>180</sup>

En el Informe del año 2005 se repite: " En abril 29.04 la Corte [Constitucional] se pronunció contra la prolongación del Estado de Comoción Interno y el decreto 2002 sobre 'Áreas de Seguridad' en Arauca, Sucre y Bolívar. Por Resolución 997 se pronunció por la exclusión de las fuerzas armadas para juzgar violaciones a los derechos humanos. En agosto 2005 la Corte Constitucional declaró nulo el 'Estatuto Anti-terrorista' aprobado a fines del 2003."

En su análisis sobre "Gubernamentalidad y seguridad democrática" escribe el Investigador de la Universidad de los Andes, Giovanni Mantilla, sobre la forma como el gobierno acata los fallos de los Tribunales :

"En el caso de la conmoción interior, la Corte Constitucional impidió que el gobierno la renovara por segunda vez consecutiva. Algunas de las medidas establecidas contenidas en ambos decretos se quedaron sin piso constitucional, pero el gobierno Uribe, en el marco de su política institucional, decidió mantener los programas de recuperación de estas zonas... Las consecuencias evidentes de lo anterior [la estigmatización de la población como 'terrorista'] han sido, por ejemplo, el incremento en las detenciones masivas, el asesinato de sindicalistas e indígenas en los territorios donde se encuentran instaladas las zonas de rehabilitación." <sup>181</sup>

Como ningún otro gobierno reciente, el del presidente Uribe ha insistido por todos los medios en legislar contra las normas que consagran las libertades democráticas en la Constitución, aquellas que la Corte Constitucional debe defender. Paralelamente, la violencia extra-judicial masiva practicada por amplios sectores de las fuerzas armadas y las paramilitares, ha contado con toda la indiferencia, en unos casos, o el respaldo político del Ejecutivo y de importantes instituciones que deberían combatirla : la Fiscalía General de la República (período Fiscal Osorio 2001-05), mayorías del Congreso de la República, Departamento Administrativo de Seguridad -DAS (policía política), entre otras. Ante las constantes críticas de organizaciones de juristas y derechos humanos, nacionales y extranjeras, el Presidente las acusó de ser colaboradoras del terrorismo:

"El gobierno siguió desprestigiando [dice Amnistía Internacional] a los defensores de derechos humanos, emitiendo declaraciones en las que se equiparaba su labor con el fenómeno del 'terrorismo'. El presidente Uribe dijo el 16 de junio [2005] que "por (...) no tener el valor de denunciar a Amnistía Internacional, hemos permitido que legitimen el terrorismo internacional." <sup>182</sup> En vista de la gravedad de las acusaciones, después de las cuales normalmente ocurren atentados contra las-los señalados, A.I. tuvo que recurrir a figuras como el Primer Ministro Británico, Tony Blair, quien defendió expresamente la labor de A.I. en Colombia.

Otra peculiar característica del liderazgo del Presidente Uribe es su **Patriarcalismo**:

---

<sup>180</sup> Amnistía Internacional. Informe año 2003. Capítulo Colombia.

<sup>181</sup> Mantilla, Giovanni, 2006. Gubernamentalidad y seguridad democrática – Una aproximación a las prácticas de seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá. Pgs. 32, 34.

<sup>182</sup> Amnistía Internacional. Informe año 2005. Capítulo Colombia.

no sólo evidencia el 'Presidencialismo' -como lo denomina J.J. Linz-, una gran concentración de poder en los regímenes Latinoamericanos, sino que el Presidente Uribe cuenta con una gran habilidad para re-concentrar poderes a su alrededor, aquellos que la Constitución buscó descentralizar. Fiel a su consigna de "trabajar, trabajar y trabajar", ha desplegado una intensa actividad para el manejo personal de muchas esferas de la vida política del país. Desde la dirección de operaciones militares y liderazgo dentro del gran empresariado, hasta una cuasi-institucionalización de reuniones semanales con las administraciones municipales en los llamados 'Consejos Comunitarios'. En éstos el Presidente se reúne con los alcaldes, funcionarios municipales y nacionales, en presencia de ciudadanos-as del Municipio, y tratan problemas puntuales, para cuya solución exige acciones de los alcaldes y sus subalternos, llama la atención enérgicamente a quien considera que le ha faltado iniciativa y se compromete con volcar gestión y recursos nacionales hacia los problemas locales.

Este liderazgo administrativo cuenta con gran aceptación dentro de amplios sectores de las poblaciones semanalmente visitadas (y nacional a través de los medios de comunicación), porque emite la impresión de que el poder central se ocupa de los problemas locales y gestiona recursos financieros y capacidad de ejecución. Sin embargo, el Presidente no es partidario de la institucionalización de este procedimiento por parte de los ejecutivos municipales o departamentales (contemplado en el Art. 103 de la Constitución), sino de que él personalmente lo practique. Declaraba el Alcalde Luis Eduardo Garzón de Bogotá, que él no aceptaba que el Presidente realizara ningún "Consejo Comunitario" en su ciudad, porque consideraba que para realizar esa labor existían funcionarios elegidos, que contaban con equipos para realizar sus gestiones, y que no veía la necesidad de 'personalizarlo' en un alto funcionario en particular, porque ello podría conducir a una desinstitucionalización de las administraciones locales.<sup>183</sup>

Los Municipios elegidos por el Presidente para realizar dichos Consejos pueden resultar beneficiados de las 'influencias' centrales. Los que no, deben permanecer dentro de la legalidad usual. En este sentido se puede afirmar que el Presidente utiliza los Consejos Comunitarios como un instrumento para escuchar a la población, pero también como una forma de redoblar su influencia sobre los administradores estatales de menor nivel y para 'hacerse escuchar'. El cubrimiento mediático de los Consejos es alto, lo que acrecienta una buena imagen pública del Presidente. La eficacia de la labor es sin embargo controvertible, en tanto no se pueden crear recursos financieros adicionales para cada una de sus visitas, o se deben desviar los destinados a unas obras para atender otras en las que el Presidente ha adquirido compromisos, propiciando conflictos dentro de los diferentes niveles administrativos. El autor Pedro Medellín nombra estos procedimientos como "el silencioso tránsito hacia un Estado autoritario" :

"Para lograrlo, han creado instancias "comunitarias" -como los llamados consejos comunitarios-, en los que sin considerar lo que han decidido las instancias y organismos de planeación y presupuesto (nacional, regional y local), se deciden proyectos de inversión, se asignan recursos de gasto o se cambian decisiones de política ya tomadas en otras instancias gubernamentales como el Consejo Nacional de Política Económica y Social

---

<sup>183</sup> El Tiempo. 29.12.07. Entrevista al Alcalde Garzón. Bogotá.

(Conpes) o el Consejo de Política Fiscal (Confis). Se trata de espacios cerrados a la acción de los partidos políticos o a la fiscalización de los organismos de control, a los que esa dinámica de decisiones presidenciales ha terminado por conferirles un cierto "estatus de legalidad". Y un Estado autoritario es eso: un Estado que se caracteriza por la concentración en el ejercicio del poder, prescinde de los controles y de los mecanismos que promueven el consenso ciudadano, recorta las garantías individuales y ... acude a las vías expeditas para comunicarse con el pueblo, debilitando las instituciones encargadas de hacerlo." <sup>184</sup>

En términos del 'control horizontal' -analizado por O'Donnell como una de las características de las democracias poliárquicas-, se puede entender la práctica del Presidente Uribe mejor como un 'control vertical' altamente concentrado, practicado de arriba para abajo por una sólo e influyente personalidad, a la que las instancias estatales subalternas deben atender esmeradamente para ganar aceptación, o para evitarse problemas y escarnios públicos. Esto no tiene relación con el control 'horizontal' ciudadano, el realizado habitualmente por las comunidades para mantener el diálogo y la eficiencia de las administraciones estatales. Tampoco estimula el 'control horizontal' institucional a ser realizado por las entidades existentes (Contralorías y Procuradurías locales), porque el presidente no las hace parte de su agenda.

En este sentido puede considerarse el liderazgo del Presidente Uribe como Patriarcal, donde el líder todo-poderoso atiende a sus subalternos y electores y les indica los caminos y prioridades a seguir, pudiendo premiar o castigar a discreción a sus gobernados. El protagonismo presidencial es más importante que las instituciones y los programas y políticas nacionalmente concertados. En la reforma Constitucional que sus partidarios aprobaron irregularmente en el Congreso en 2005 para poder presentarse como candidato a la re-elección del Poder Ejecutivo central, Uribe se opuso a la solicitud de los ejecutivos regionales (Alcaldes y Gobernadores) para que dicha reelección se institucionalizara e hiciera extensiva a todos los Ejecutivos del país : el Patriarca debe ser sólo uno !

Dentro de las características que Guillermo O'Donnell asigna a los liderazgos que conducen a las 'democracias delegativas', incluye su posicionamiento como **líderes 'anti-políticos'**, es decir, aquellos que se oponen a los manejos corruptos de los políticos de los partidos tradicionales. Por ello muchos llegan a la presidencia en calidad de jefes de 'movimientos' o coaliciones que no se inscriben formalmente dentro de los desprestigiados partidos. Este fue el caso en Colombia del conservador Andrés Pastrana en 1998 y del liberal Alvaro Uribe en 2002. Ambos plantearon como propuestas políticas la revocatoria del Congreso o la reducción de su tamaño, así como de otras Instituciones estatales y la disminución de sus presupuestos. Estas propuestas han contado con el rechazo de los políticos que saldrían afectados, pero adquieren gran popularidad dentro del electorado, en la medida que identifican al líder como un dirigente honrado, independiente y trabajador en beneficio de la comunidad. Sin embargo, cuando los dos candidatos mencionados alcanzaron la presidencia del país y debieron contar con el respaldo de los políticos en el Parlamento para aprobar sus proyectos, sus posturas 'anti-

---

<sup>184</sup> Medellín T., Pedro. 2006. Op. Cit. P. 280-281.

políticas' cambiaron diametralmente y en los procesos de negociación que ambos llevaron adelante, terminaron por utilizar los métodos tradicionales: la entrega masiva de instituciones y favores a los criticados políticos. Con respecto al Referendo que convocó el presidente Alvaro Uribe el día de su posesión para, entre otras medidas, reducir el tamaño del Congreso, conceptúa el politólogo Pedro Medellín:

"... el Gobierno no tuvo problema en desbordar los límites que la consistencia de su compromiso ético y político le exigía. El referendo se promovió como un recurso contra la politiquería, pero para obtener su aprobación se recurrió a prácticas politiqueras que degradaban la política o pervertían la naturaleza de los instrumentos políticos, legales y constitucionales establecidos para la participación política de los ciudadanos. No sólo había que ver al propio presidente entregando dinero o subsidios en mano a comunidades necesitadas, en eventos públicos en los que su discurso se concentraba en la promoción del 'Sí' al referendo, sino que también era frecuente encontrar en sus mensajes el propósito explícito de darle un carácter plebiscitario a su propuesta."<sup>185</sup>

Con ocasión de la promoción de su reelección, tampoco tuvo el presidente problemas en negociar con los políticos corruptos la entrega de magnánimas dádivas para contar con sus votos afirmativos, inclusive cayendo en delitos de presiones y compra de votos a los opositores, tal como lo comprobó la investigación de la Corte Suprema de Justicia en el 2008. Otras instituciones encargadas de garantizar el orden jurídico, en este caso la renovada Corte Constitucional, no encontraron objeciones sobre dichos manejos. Los elementos descritos sobre el liderazgo del Presidente Uribe permiten caracterizar su período de gobierno como un verdadero régimen, al que sus personalistas inclinaciones le otorgan un carácter específico, como el nombramiento de funcionarios-as por la estrecha lealtad con sus concepciones personales de 'seguridad democrática' o por su carácter simbólico y fácil manejo. Destaca Pedro Medellín el tipo de nombramientos realizados en sus Gabinetes Ministeriales:

"Por su procedencia, la mayoría de los ministros estaban vinculados a actividades y frentes muy distintos a aquellos en los que debían desempeñarse. Así por ejemplo, la ministra de Relaciones Exteriores era experta en planeación urbana; la ministra de Comunicaciones reportaba experiencia de 15 años en el manejo de parques, y la ministra de Defensa sólo tenía antecedentes en comercio exterior ... Con el nombramiento del nuevo [siguiente] ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, se institucionalizaba el esquema de gobierno de las Fuerzas Armadas: el presidente sería el responsable de definir los asuntos de política y estrategia militar, y el ministro quien se encargara de la gerencia de los recursos disponibles."<sup>186</sup>

Otra de las acendradas características del singularismo del presidente Uribe para gobernar y conformar su equipo de colaboradores-as está dado por su tendencia a revivir simbólicamente las heridas causadas por el conflicto armado colombiano a distinguidos-as miembros de las élites, razón por la cual un considerable número de sus ministros-as y altos funcionarios han sido nombrados por el valor que transmiten como 'mártires' de un país agredido por las guerrillas, que han secuestrado y torturado a

---

<sup>185</sup> Medellín, Pedro. Op. Cit. P. 258-9.

<sup>186</sup> Medellín, Pedro. Op. Cit. P. 243 - 267

multitud de ellos-as: al vice-presidente Francisco Santos, a la joven min-Relaciones Exteriores Consuelo Araújo, cuya tía fue muerta durante un intento de liberación de su secuestro, al siguiente min-Relaciones Exteriores, Fernando Araújo, quien fue nombrado al mes de habersele escapado a sus captores, después de permanecer 4 años cautivo en las selvas, entre varios otros. Al presidente Uribe parece importarle mucho más el papel simbólico que ellos posibilitan y el margen de justificación mediática que representan para su lucha 'anti-terrorista', que eventualmente podría disculpar los comprensibles y numerosos errores que cometerán en desarrollo de las importantes funciones asignadas: es evidente que el simbolismo del régimen pesa más que la institucionalidad del Estado.

## **5.2 La "Ley de Justicia y Paz" o el proyecto de legalización del paramilitarismo.**

Una de las iniciativas políticas que más caracteriza a la actual Presidencia de Colombia ha sido su compromiso por encontrar un esquema que permitiera la integración de las 'Autodefensas Unidas de Colombia -AUC' a la vida civil. Para ello inició el gobierno el año 2002 un rápido acercamiento a la cúpula de las AUC, fruto del cual el Congreso de la República promulgó la Ley 975 del 2005, que fue sancionada por el Presidente el 22.07.05 y fue denominada "Ley de Justicia y Paz". Esta formalmente contempla que las organizaciones armadas paramilitares se desmantelen, cesen su actividad criminal y entreguen sus armas. Se les juzgaría con leves penas (entre 5 y 8 años de cárcel) los crímenes cometidos (asesinatos, masacres, secuestros, desplazamientos masivos, tráfico de drogas, etc). La Ley les concedió el tratamiento de 'sediciosos' (delito político), lo que es altamente valorado por los narcotraficantes porque prohibiría su extradición a los Estados Unidos al aplicárseles el Artículo 35 de la Constitución (modificado en 1997) en condición de 'sediciosos políticos'. Quienes se acojan a la ley debían confesar en versión libre ante la Justicia y en procesos cortos, los crímenes cometidos y expresar su propósito de no volver a delinquir.

Debido a la difícilmente comprensible falta de garantías para el cumplimiento de los compromisos por parte de quienes se acogieran a ella, sufrió fuertes ataques. El New York Times editorializó su crítica en julio del 2005 con el título: "Colombia's Capitulation", diciendo que debería llamarse "Ley de Impunidad para autores de matanzas, terroristas y grandes traficantes de cocaína". En uno de sus apartes dice:

"La nueva ley, que refleja el considerable poder político de los paramilitares, bloquearía la extradición de los líderes paramilitares buscados por narcotráfico en Estados Unidos y les permitirá continuar sin molestias el envío de droga, la extorsión, hurto de tierras y otras actividades criminales. Aún aquellos responsables de los más atroces crímenes contra la humanidad podrían salir en libertad por los estrictos límites de los procesos."<sup>187</sup>

Es evidente la gran condescendencia de la Presidencia y del Congreso con los paramilitares, la presión política realizada para su reinserción a la vida civil en condiciones muy favorables. Esto contrasta con la dureza de las leyes anti-terroristas y

---

<sup>187</sup> New York Times. [www.nytimes.com/2005/07/04/opinion/04mon3.html?](http://www.nytimes.com/2005/07/04/opinion/04mon3.html?)

la cruda represión a las protestas populares. El Gobierno Colombiano defiende la Ley indicando que se trata de una contribución para reducir la violencia a través de la desarticulación de las organizaciones armadas, proceso que redundaría en la reducción del narcotráfico.

Para comprender la dinámica de este proceso es conveniente no perder de vista que previo a la expedición de la ley 975/2005, se produjo un gran reordenamiento dentro de los grupos paramilitares y narcotraficantes. La prensa publicó insistentemente que jefes mafiosos estaban 'comprando frentes paramilitares' por precios entre 1 y 5 millones de US Dólares cada uno.<sup>188</sup> Es decir, existió una activa Bolsa de Valores (privada), donde **exportadores de cocaína** invirtieron en la 'compra' de escuadrones militares privados y **se transformaron en 'paramilitares'**, saltando de delincuentes comunes a delincuentes políticos -que visten uniformes camuflados-, permitiéndosele incorporarse al 'Acuerdo de Santa Fe de Ralito'.

Los grupos que inicialmente fueron llamados 'paramilitares' se habían dedicado al narcotráfico, al desplazamiento y usurpación de tierras, pero también en acuerdos y pactos realizados con los políticos tradicionales y altos mandos militares habían invertido en la guerra y practicado la estrategia del ataque al 'enemigo interno', a la guerrilla y a la gente con opinión de izquierda. La ley les permitía ahora, a antiguos y nuevos paramilitares, purgar ligeras penas, legalizar sus capitales, salvarse de la extradición a los Estados Unidos, no indemnizar a los millones de víctimas, e incluso, los habilitaba para incorporarse a la política activa. Este fenómeno que algunos medios de comunicación calificaron como "reciclaje de narcotraficantes", también hizo crecer vertiginosamente el número de 'combatientes' que se contabilizaron oficialmente como que 'habían entregado las armas'.

Uno de los elementos más atractivos de la ley de Justicia y Paz para los grandes narcotraficantes consistió en que quienes se acogieran al proyecto, serían exonerados de la extradición a los Estados Unidos.<sup>189</sup> El gobierno de ese país, en apoyo a la política del colombiano, no renunció a las docenas de solicitudes de extradición, pero le concedió al presidente Uribe la potestad de decidir, él solo, el poder patriarcal de determinar a quién le aplicaría la norma de extradición y a quién no. De esta manera, en un principio se enviaron a juicio a los Estados Unidos narcotraficantes que no se acogieron al proyecto hegemónico y no se convirtieron en 'paramilitares'. Y lograr dicha conversión implicó un apoyo explícito (privado y mantenido varios años en secreto) al proyecto de 'guerra interna' que los grupos de extrema derecha han realizado en unión con el Estado.

En una publicación del 01.08.2002 del 'Bloque Central Bolívar -BCB' de las AUC<sup>190</sup>, explica el Comandante paramilitar Ernesto Báez:

---

<sup>188</sup> La prensa colombiana publicó ampliamente la noticia. También fue comentado por la Fundación Seguridad y Democracia, Artículo „Paramilitares puros e impuros“. <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/parasPurosImpuros.pdf>

<sup>189</sup> El Art. 35 de la Constitución, modificado en 1997, dice: „La extradición no procederá por motivos políticos“. De allí la importancia de que los paramilitares sean tipificados como ‚sediciosos‘, es decir, opositores políticos.

<sup>190</sup> Publicado por la Fundación Democracia y Seguridad. 2003, Bogotá.

“La preparación, el reentrenamiento y la dotación de un combatiente, dentro de un régimen de severa austeridad, cuesta más de \$ 13 millones [cerca de US\$ 7.000]. El sostenimiento y la manutención de cada hombre fuera del área de combate asciende a \$1.2 millones mensuales [cerca de US\$ 650]. Los estimativos presupuestales para el planeamiento y ejecución de operaciones son enormemente millonarios (...) El aparato político y social, la logística de las comunicaciones, el transporte, los medios de divulgación y propaganda, la asistencia profesional y, en fin el cubrimiento de todos los frentes de una guerra, exige de la disposición de capitales nunca suficientes para la atención de éstos onerosos servicios ... El balance estratégico está tan influenciado por los dineros del narcotráfico, que los frentes más exitosos en la lucha subversiva o antisubversiva son precisamente aquellos asentados en zonas cocaleras o que controlan corredores y puntos estratégicos de producción y salida de drogas”.

Los datos publicados por el 'BCB' indican entonces que el presupuesto de operación de 10.000 paramilitares no bajaría de US\$ 200 millones al año. Si las cifras de más de 30.000 combatientes que se reportan han dejado las armas por la ley de Justicia y Paz fueran verídicas, el presupuesto (privado) de sostener esos ejércitos habría sido cercano a los US\$ 600 millones anuales, una cifra similar al aporte anual dado por los Estados Unidos por el 'Plan Colombia'.

Tomando en consideración estas inversiones y la declarada existencia de un proyecto político, la estrategia de legalización de los 'paramilitares' se convierte en un reagrupamiento de grandes ricos e inversionistas que lideran un proceso de violencia extrema contra millones de colombianas y colombianos, el cual debería crear y conservar las condiciones de seguridad adecuadas para que su control social autoritario y sus millonarias inversiones pudieran fluir sin oposición dentro de una 'democracia' representativa elegida popularmente.

En entrevista de Junio 2005 realizada por la Revista Semana a uno de los miembros del Estado Mayor de las AUC, el Sr. Vicente Castaño, hermano del desaparecido líder máximo de ese grupo, Carlos Castaño, se lee :

*“Semana:* Hace varios años Salvatore Mancuso dijo que las AUC tenían el 30% del Congreso [de la República]. ¿Qué hay de cierto en ese porcentaje? *V.C:* Creo que podemos afirmar que tenemos más del 35% de amigos en el Congreso. Y para las próximas elecciones [del 2006, donde salió reelegido el presidente Uribe] vamos a aumentar ese porcentaje de amigos. *Semana:* ¿Qué tan grande es la penetración de los paramilitares en la política? *V.C:* Hay una amistad con los políticos en las zonas donde operamos. Hay relaciones directas entre los comandantes y los políticos y se forman alianzas que son innegables. Las autodefensas les dan consejos a muchos de ellos y hay comandantes que tienen sus amigos candidatos a las corporaciones y a las alcaldías.”<sup>191</sup>

Es evidente el grado de entrelazamiento entre políticos, extremistas de derecha y ciertos ricos inversionistas nacionales y extranjeros, con el fenómeno del narcotráfico. Para comprender el gran interés que presenta el establecimiento político colombiano de principios de siglo en la legalización de grandes grupos del narcotráfico, y en especial el interés del propio Presidente Uribe, es necesario analizar informaciones sobre las diferentes actividades que él ha desarrollado, paralelas a sus actividades parlamentarias y su labor como alto funcionario por muchos años en las administraciones públicas local, regional y nacional.

---

<sup>191</sup> Revista Semana. Entrevista a Vicente Castaño. 02.08.2007. Bogotá.

El Sr. Alvaro Uribe Vélez ha tenido un contacto muy cercano desde su juventud con altos jefes del narcotráfico. Sobre su padre (Alvaro Uribe Sierra), informa la periodista Isabel Hilton en "The Guardian"<sup>192</sup>, que fue solicitado (sin éxito) en extradición a los Estados Unidos en 1983 por narcotráfico. Cuando Alvaro Uribe, en su rápida carrera política a sus 28 años de edad fue Director de la Aeronáutica Civil en 1980-82, se conoce que concedió un número récord de licencias de operación para aeronaves de narcotraficantes, que en esa época importaban activamente base de coca del Perú y Bolivia, magnanimidad que tuvo que ser revisada por el Consejo Nacional de Estupefacientes, que ordenó (a la salida de Uribe) suspender los vuelos de las aeronaves pertenecientes al narcotráfico.

El Subdirector de la Aeronáutica Civil durante la administración Uribe fue César Villegas, posteriormente condenado a 5 años de cárcel por nexos con el Cártel de la cocaína de Cali; en el año 2002 fue asesinado. Cuando A. Uribe fue Alcalde de Medellín en 1982, el conocido Capo del narcotráfico Pablo Escobar y autor de cientos de homicidios, también regalaba como gran Patriarca casas a gentes pobres, a través de un programa denominado "Medellín sin Tugurios", el cual informan diferentes publicaciones que habría promocionado en compañía del entonces Alcalde Alvaro Uribe. Aunque no se argumentó públicamente, ésta pareció ser una de las razones para que Uribe fuera sorpresivamente relevado de su cargo por el Presidente Belisario Betancur a sólo 5 meses de posesionado.

Cita en su artículo la Sra. Hilton :

"Coincidentalmente, sin duda, el Gerente de la Campaña Presidencial de Uribe, Sr. Pedro Moreno Villa (2002), fue citado por la Aduana de los Estados Unidos como el mayor importador de Permanganato de Potasio entre 1994 y 1998, un compuesto químico utilizado en la producción de cocaína, aunque él insistió en que fue usado para propósitos inocentes; durante esos años Uribe fue el Gobernador del Departamento de Antioquia, del cual Medellín es la capital, y Moreno fue el jefe de su Gabinete. Allí fue que Uribe diseñó su política de apoyo a los grupos terroristas de extrema derecha que hoy busca legalizar."

En 1991 la Agencia de Inteligencia de Defensa -DIA, del Departamento de Defensa de los Estados Unidos mencionó al Sr. Alvaro Uribe Vélez como una de las personas vinculadas al narcotráfico en Colombia. Sin embargo, cuando Uribe ya era Presidente, el Departamento de Estado lo exoneró con otras argumentaciones. Declaró su vocero, Sr. Adam Ereli el 02.08.04 : "No tenemos información creíble que corrobora estas alegaciones (...) De hecho, el presidente Uribe tiene un récord formidable en su fuerte oposición contra el narcoterrorismo y el narcotráfico. Propone abiertamente la extradición como arma en la lucha contra las drogas ..." <sup>193</sup>

El propio Presidente y su familia poseen grandes propiedades agrarias en una zona del Departamento de Córdoba epicentro del narcotráfico, de masivo desplazamiento de campesinos, así como cuartel general de organizaciones paramilitares que protegen las

---

<sup>192</sup> Hilton, Isabel. 13.07.2005. The Guardian. Artículo „Colombia’s drug untouchables“. Inglaterra. [www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1527241,00.html](http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1527241,00.html). Traducción del inglés por el autor.

<sup>193</sup> Presidencia de Colombia. 2004. [www.presidencia.gov.co/2004/agosto/02/17022004.htm](http://www.presidencia.gov.co/2004/agosto/02/17022004.htm).

propiedades.<sup>194</sup> Cuando Alvaro Uribe fue gobernador del Departamento de Antioquia (1995-97), su activa labor en favor de las 'Cooperativas de Seguridad - Convivir', permitió estrechar la colaboración entre las fuerzas armadas nacionales y dichos grupos.<sup>195</sup> En ese período en la gran área de cultivo bananero del Urabá Antioqueño se llevaron a cabo atentados contra miembros de las guerrillas, pero también multitudinarias masacres contra miles de habitantes de la zona y se asesinaron centenares de líderes sindicales, indígenas y afrocolombianos. El comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional en el Urabá, General Rito Alejo del Río, fue denominado "El pacificador de Urabá". A la fecha es investigado por la Corte Interamericana de Justicia por masacres de ese período, de las cuales ha sido exonerado por los tribunales militares colombianos.

La estrategia de búsqueda de la legalización de amplios sectores del narcotráfico en Colombia, propiciada por la Administración Uribe, presenta grandes problemas éticos, políticos, económicos, militares y jurídicos, porque :

- **Éticamente**, se asienta en una inmensa impunidad por los horrendos crímenes cometidos. No se priorizan mecanismos de reparación moral para las víctimas. Se les da status como 'políticos' a reconocidos narcotraficantes.
- **Políticamente**, la Ley no busca ninguna reforma de los procedimientos políticos ni sanciona los delitos cometidos, y por tanto no garantiza que se proteja la actividad política democrática de su manipulación violenta.
- **Económicamente**, no ofrece ningún mecanismo que garantice que los poderosos intereses de la mafia realmente acabarán con sus lucrativas actividades criminales. La Ley no dice qué destino tendrán los millonarios capitales que se han acumulado por el narcotráfico y la extorsión del presupuesto estatal. Tampoco ofrece reparación económica para los millones de campesinos víctimas del desplazamiento violento.
- **Militarmente**, al no comprometer a los beneficiarios de la ley a desactivar sus unidades armadas y no seguir delinquiendo desde las cárceles, han continuado con la renovación de frentes paramilitares que garantizan la continuidad de la violencia.
- **Jurídicamente**, atropella las tradiciones democrático-liberales del país, el derecho internacional humanitario y el marco Constitucional.

---

<sup>194</sup> Ver debate del parlamentario opositor Gustavo Petro sobre el Paramilitarismo. Artículo Diario El Tiempo del 14.04.07 „Petro dice que en finca ‚Las Guacharacas‘, de propiedad del Presidente Alvaro Uribe, los ‚paras‘ asesinaron campesinos.“

<sup>195</sup> Para mayor información, consultar el ‚Debate al Paramilitarismo‘ que el Congresista Gustavo Petro, del partido Polo Democrático Alternativo, realizó en el Parlamento el 17.04.2007.

### 5.2.1 El re-encauzamiento de la "Ley de Justicia y Paz" por las Cortes de Justicia Colombianas.

Los 'éxitos' de los promotores de la política de paramilitarización del conflicto interno han llevado al desbordamiento de la violencia en muchos lugares de Colombia, a los abusos de políticos y jefes paramilitares contra otros sectores políticos, a las condenas a la Nación por la Corte Interamericana de Justicia, al fracaso en la interdicción del mercado de cocaína con destino a los Estados Unidos y Europa, entre otros factores, que han hecho que el proceso de legalización de la estrategia paramilitar, tal como fue concebida en un principio por la Presidencia y las mayorías del Congreso, encontrara graves tropiezos.

Una vez más, la Corte Constitucional debió actuar para restablecer el orden constitucional : revisó la Ley de "Justicia y Paz" y la reajustó, obligando por Providencia del 18.05.2006 a que los procedimientos de investigación fueran más estrictos, para que se revelaran los hechos criminales con mayor objetividad, a que la 'reparación' a las víctimas fuera tenida en cuenta, a forzar las condiciones legales para que quienes se acojan a la ley no reincidan en las conductas criminales, entre otras medidas. Posteriormente, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia resolvió el 11.07.2007, que **no es posible considerar a los paramilitares como "sediciosos"**, es decir, no son delincuentes políticos (como habían sido definidos por la Ley 975/05) sino delincuentes comunes, porque nunca han actuado pretendiendo tumbar el régimen político, sino que han obrado en coordinación con entes y políticas estatales.

Esta doctrina implica que no se pueda eximir de la extradición a los Estados Unidos a un poderoso grupo acusado de narcotráfico, que ha sido aliado de los más altos intereses del Régimen Uribe y de los sectores más conservadores del país, pues según la Constitución Nacional, la exención de la extradición sólo aplica para delincuentes políticos. Las consecuencias para la estrategia de reincorporación de varias decenas de jefes que tienen solicitudes de extradición, son capitales. También presenta dificultades para la reinserción de los cerca de 30.000 miembros rasos de las AUC que se han entregado. Una vez conocida la Sentencia de la Corte Suprema, la reacción del entonces ministro del Interior y negociador de la ley 975/05, Sr. Sabas Pretelt de la Vega, fue :

"Mientras se analizan los alcances del fallo, lo único que puedo decir es que estoy asombrado, perplejo. Sólo puedo tener una actitud demócrata, pero estoy francamente preocupado. Aquí hay que apegarse a la Ley, a las orientaciones del Sr. Presidente de la República, pedir la ayuda de Dios, porque éste es un tema muy difícil, pero vamos a buscarle soluciones."<sup>196</sup>

Las 'orientaciones del Presidente' habían sido duramente criticadas porque no se apreciaba proporcionalidad entre el carácter de crímenes de lesa humanidad cometidos

---

<sup>196</sup> Caracol Radio. 19.05.06. Bogotá.

por muchos jefes paramilitares, con la 'flexibilidad' de la Ley de Justicia y Paz. La Corte Interamericana de Derechos Humanos había conceptualizado en Julio 2007 que:

**"Ninguna ley ni disposición de derecho interno puede impedir a un Estado cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos.** En particular, son inaceptables las disposiciones de amnistía, las reglas de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos -como las del presente caso, ejecuciones y desapariciones. El Tribunal reitera que la obligación del Estado de investigar de manera adecuada y sancionar, en su caso, a los responsables, debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse." <sup>197</sup>

Sin embargo, la Presidencia de Colombia y el Ministerio del Interior han declarado que "la Corte Suprema de Justicia está politizada" <sup>198</sup> y que buscarán la manera de aplicar su curiosa doctrina jurídica, pues el Poder Ejecutivo considera que los paramilitares sí constituyen delincuentes políticos, razón por la cual presentarán al Congreso una ley para modificar el Código Penal <sup>199</sup> y aplicarles la "Ley de Justicia y Paz" como fue originalmente aprobada, por lo menos en el crítico punto conducente a la no-extradición. Este tono de agresivo **desconocimiento del Presidente de la legitimidad jurídica cuando no le conviene**, es una constante. Es una clara muestra del patriarcalismo del régimen político colombiano en el período Uribe.

El Presidente ha buscado hostigar a la Corte Suprema de muchas maneras. Su intransigencia contra la Corte tomó niveles elevados cuando ésta llamó a indagatoria judicial a su primo-hermano, Senador Mario Uribe, para investigarlo por vínculos con paramilitares. Posteriormente fue ordenada su detención preventiva y apresado, una vez el gobierno de Costa Rica le negó una solicitud de asilo. El Sr. Mario Uribe ha sido uno de los aliados más fieles de la política del presidente Uribe; como máximo dirigente del grupo político 'Colombia Democrática' ha acogido a varios políticos después de ser acusados de paramilitarismo y expulsados de otras agrupaciones uribistas, llegando su concepto de lealtad con ellos y su proyecto político, hasta a aceptarlos en el seno de su agrupación. <sup>200</sup> El Presidente ha entablado querellas contra la Corte y ha llegado hasta a

---

<sup>197</sup> Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala Penal. Sentencia del 11.07.2007. Citado en P. 45.

<sup>198</sup> Periódicos Nacionales de Julio 12.2007 y días posteriores.

<sup>199</sup> El Tiempo. 09.08.2007. Artículo „Ministro del Interior propone reforma permanente del Código Penal“.

<sup>200</sup> En Artículo del Diario El Tiempo del 26.09.07 titulado „La Corte Suprema llama a indagatoria por el caso de la parapolítica a Mario Uribe, primo del Presidente“, se comenta el caso de las parlamentarias Rocío Arias y Eleonora Pineda, presas por paramilitarismo y marginadas de sus grupos políticos originarios: „El Senador Uribe había recibido a las dos congresistas un año atrás, cuando otros partidos uribistas, La U. y Cambio Radical, les habían negado el ingreso a sus listas [electorales]. En los días previos a esta decisión, empezaron a circular versiones en el sentido de que los jefes de partidos o movimientos que aceptaran candidatos mal vistos en Washington podrían tener problemas con sus visas. El senador [Uribe] le pidió una cita al entonces embajador de Estados Unidos, William Wood, quien lo recibió y en lenguaje muy diplomático, sin referirse a casos particulares y sin amenazas directas, le dejó el sabor de que la historia podía tener algo de cierta. Para evitar riesgos innecesarios, Mario Uribe cambió su posición y las marginó ..."

demandar por supuesta "difamación y calumnia" al Presidente de la misma, Magistrado César Tulio Valencia. La demanda la colocó el 24.01.08 ante la 'Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes', corporación en la que el Uribismo cuenta con mayoría absoluta y por tanto la presunción sobre su imparcialidad es dudosa.

Es evidente en la tradición de utilización de la violencia en Colombia durante las últimas décadas, que en los casos en que poderosos grupos de presión no han logrado desconocer el marco legal, se ha acudido a las vías de hecho a través de la utilización de métodos violentos, para obligar a cambiar los conceptos jurídicos de las Cortes, jueces o funcionarios del caso. La lista de jueces muertos, exiliados o acallados es larga. Sin embargo, en los Estados Unidos se presentó en Enero 2007 el cambio a mayoría Demócrata del Congreso, varios de cuyos miembros han activado sus visitas a Colombia y se han declarado 'en alerta' sobre los desarrollos de las negociaciones de 'Justicia y Paz' y sobre las violaciones a los derechos humanos, entre otras. En estas condiciones, las 'vías de hecho' no son tan expeditas como usualmente han sido.

Para establecer el sentido de la declaratoria de los paramilitares como 'sediciosos políticos', es necesario considerar el desarrollo de las Autodefensas Unidas de Colombia y sus nexos con una política de neo-derecha, en la cual **la argumentación sobre el carácter político de los paramilitares, hecha por el Presidente, sería de clara legitimación de la violencia ilegal** que han ejercido para transformar el marco jurídico constitucional vigente, tal como lo ratifica el postulado del "Pacto de Santa Fe de Ralito" (del 2001), donde por invitación del Comando Máximo de las AUC y liderados por Mancuso, 'Don Berna' y 'Diego Vecino', políticos regionales firmaron una declaración que mantuvieron en secreto, donde en su primer párrafo se lee:

"... hoy nos confiere la irrenunciable tarea de **refundar nuestra patria, de firmar un nuevo contrato social...**"<sup>201</sup>

Fruto de las investigaciones que el Sistema Judicial adelanta por los delitos asociados a la 'para-política', hasta mediados del año 2008 habían sido vinculados 71 Congresistas a la investigación, 31 ya habían sido encarcelados y algunos condenados, creándose una voluminosa ausencia en las sesiones del máximo órgano legislativo de la democracia colombiana. En las cárceles también se encuentran detenidos varias decenas de políticos regionales por haber firmado el llamado "Pacto de Ralito" y otros similares firmados en otras zonas del país. La Corte Suprema de Justicia los sindicó de "concierto para delinquir", por su unión de esfuerzos con peligrosos delincuentes, que los llevó a cometer graves crímenes.

La Ley de Justicia y Paz del año 2005 reivindicó a los paramilitares como 'sediciosos políticos'. Las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia se acogieron a la categorización de 'delincuente político' como aquel que pretende "tumbar el sistema político de gobierno vigente" con actos de fuerza. Aquí su interpretación se apoya en la tradición jurídica decimonónica respecto de la legitimidad de la 'lucha contra la tiranía', la que fue aplicada tradicionalmente en Colombia en la época de la guerra fría a los

---

<sup>201</sup> Artículo de El Tiempo citado de 20.01.07.

miembros de las guerrillas de izquierda, quienes buscaron la implantación de un Estado de corte 'nacionalista democrático' (M-19) o 'socialista' (Farc - Eln). Pero el movimiento político-paramilitar no está interesado en ninguno de esos Estados, sino en uno capitalista, neoliberal, donde los derechos de los ricos inversionistas tengan clara prelación y las mayorías no puedan defenderse con doctrinas jurídicas democrata-liberales consideradas 'populistas' e incluso 'terroristas'.

La rebelión de la neo-derecha en Colombia es claramente, no contra el 'Sistema de gobierno vigente' en cabeza del Presidente Uribe, sino contra el 'orden Constitucional' nacido en 1991, y por el regreso al ambiente legal de la constitución de 1886, donde las normas autoritarias predominaron y los derechos democráticos estuvieron claramente 'tutelados' por las élites conservadoras. Un grave problema que tiene que resolver la neoderecha para defender su doctrina jurídica, es que los argumentos de sus defendidos presentados como 'políticos' tienen un elevado componente autoritario, guerrillero, antidemocrático ... y sus figuras y presupuestos se apoyan claramente en el tráfico de drogas.

La Revista Semana publicó una carta de uno de los jefes de las AUC, José Vicente Castaño, dirigida al Comisionado de Paz del gobierno, Luis Carlos Restrepo, donde a raíz del supuesto no cumplimiento de acuerdos previos del proceso en curso, le dice:

"Recuerde doctor Restrepo Ramírez, que las promesas son deudas", [y continúa recordándole lo que según él, habrían sido acuerdos adquiridos por el gobierno]: "Recuerdo que usted fue muy claro y muy corto en sus respuestas. Nos dijo que los puntos 1-2-3 eran competencia exclusivamente del Presidente y/o del Ministro del Interior y Justicia. Que sería mejor que nosotros tratáramos esos temas directamente con el Ministro del Interior ..." [Complementa Semana]: "Esos puntos a los que se refiere Castaño eran los relacionados, de acuerdo con la agenda, con extradición, status político y Ley de Justicia y Paz, y centros de reclusión, respectivamente".<sup>202</sup>

Exactamente sobre estos puntos, cuando las máximas Cortes de la Justicia Colombiana intervienen para ajustarlas a la legalidad constitucional vigente, violada por la Ley de Justicia y Paz expedida por el Congreso y sancionada por el Presidente, éste y sus Ministros buscan nuevamente desconocerlas. Y para lograrlo, la bancada Uribista cuenta con una garantizada mayoría en el Congreso de la República. Si las doctrinas jurídicas consagraron desde la Revolución Francesa el 'derecho a la rebelión contra la tiranía', el Presidente Uribe y los neoconservadores colombianos parecen desear consagrar, no el derecho sino **el poder del Autoritarismo** -investido como democracia representativa- **a la rebelión contra la legalidad constitucional.**

---

<sup>202</sup> Revista Semana. 05.11.2006. Artículo sección Judicial „La historia secreta – Una carta de Vicente Castaño enviada al Comisionado para la Paz descubre los compromisos y acuerdos suscritos durante el último año entre el gobierno y las AUC.“ Bogotá.

### 5.2.1.1 El fracaso de la Ley de Justicia y Paz.

El manejo de los grandes capos presos en acogimiento de la Ley de Justicia y Paz se tornó en fuente de innumerables conflictos para el Gobierno:

- La Corte Suprema de Justicia los declaró como 'delincuentes comunes' y la Corte Constitucional ordenó modificar diferentes provisiones muy favorables a los detenidos, cambiando el marco original de sometimiento a la justicia, negociado por el Gobierno.
- En las investigaciones de la Corte Suprema a Congresistas y políticos acusados de paramilitarismo, a pesar de encontrarse aún en proceso, han aflorado multitud de evidencias que señalan a más y más políticos de la coalición de Gobierno y altos funcionarios estatales. A pesar de que se considera que los jefes paramilitares presos poco han revelado sobre esos vínculos, se sabe que conocen información que podría ampliar el círculo de acusados de alto renombre.
- La Cámara de Representantes de los Estados Unidos, la Corte Interamericana de Justicia de la OEA, diversos gobiernos y ONG's nacionales y extranjeras realizan un seguimiento de los juicios y le han expresado al Gobierno Colombiano que esperan respeto a la Justicia y resultados de las investigaciones.
- La Cámara de Representantes de los Estados Unidos no aprobó el Tratado de Libre Comercio -TLC con Colombia, argumentando que no tienen éxito las investigaciones por el asesinato de Sindicalistas y se practica el 'dumping' laboral.
- Diversos grupos paramilitares continúan con sus operaciones criminales y existen graves indicios de que siguen recibiendo instrucciones de los capos presos.

Ante este complejo panorama, el Gobierno del Presidente Uribe decidió el 15 de Mayo 2008, extraditar masivamente a los Estados Unidos a 15 de los más importantes presos sujetos a la Ley de Justicia y Paz, entre ellos Salvatore Mancuso, Diego Montoya y los alias 'Don Berna', 'Jorge 40' y 'Macaco', todos con cargos de narcotráfico. La extradición de la cúpula de la organización implica que :

- La Ley de 'Justicia y Paz' fracasó como mecanismo de legalización de las personas que desde el narcotráfico pretendieron lograr un estatus político. Al extraditarlos como narcotraficantes, el Gobierno se contradice con la férrea defensa que les hizo como 'sediciosos políticos'.
- El Gobierno dió un fuerte golpe a los jefes de organizaciones de narcotraficantes que fueron aliados de muchas operaciones militares y asesinatos selectivos, donde participaron amplios sectores de las Fuerzas Militares y multitud de políticos nacionales, regionales y locales, alianza que se fractura e indica que difícilmente los extraditados entenderán la decisión como un 'acto de paz'.
- Condenar a los presos en los Estados Unidos -por sólo narcotráfico- y no en Colombia -por delitos de lesa humanidad-, evidencia una gran incapacidad y soberanía del país para manejar su Justicia y sus asuntos internos.
- Las investigaciones que la Fiscalía General adelantaba tendrán un duro retraso, porque será muy difícil continuar interrogando a los capos desde sus nuevas cárceles

en los Estados Unidos, es decir, el esclarecimiento de 'la verdad' se entorpece, así como la 'reparación' moral y económica.

- La decisión del Gobierno colombiano de sostener a los extraditados dentro de los procesos por 'Justicia y Paz', expresa que se les mantiene el tratamiento legal magnánimo ante la Justicia local, a pesar de que los argumentos explicitados para su extradición exigiría que se les retirara. Aquellos que logren una condena reducida en Estados Unidos podrían regresar sin cargos judiciales a Colombia.

La extradición de los más reconocidos jefes del narcotráfico, se presenta como una paradoja o como un episodio más de la utilización de alianzas encubiertas entre las políticas estatales y grupos mafiosos. Al final de un ciclo, los jefes mafiosos son sacrificados, de manera similar a como ellos sacrificaron a millares de colombianos. Cabe preguntarse: ¿En aras de lograr ciertos objetivos como la 'lucha anti-terrorista' o la 'limpieza social', puede un Estado establecer dichas relaciones y profitar de ellas? Es muy dudoso que la desaparición de las cabezas visibles implique la desaparición de las prácticas mafiosas. Las investigaciones de la Corte Suprema por la 'parapolítica' están demostrando que las relaciones delictuosas son muy amplias, que la frontera entre los medios 'lícitos' e 'ilícitos' es muy tenue. El sacrificio de varios connotados líderes del narcotráfico ni acaba con el negocio, ni con las influencias delictivas en el manejo de la política en el país. Del ciclo de terror que produjo la práctica paramilitar aún no se ha salido. El aconductamiento y aceptación de formas de vida opresivas a que han sido forzados millones de colombianos y colombianas, no es garantía de estabilidad para ningún régimen autoritario de gobierno, pues esa población sabe que los objetivos de 'seguridad democrática' están mezclados con objetivos deleznable de lucro individual y prácticas mafiosas que seguirán produciendo violencia e inestabilidad en el país.

### **5.3 El papel clave que juegan los Estados Unidos para promover o desactivar las tendencias autoritarias.**

Después de haber incentivado el gobierno de los Estados Unidos durante la guerra fría la férrea formación "anti-comunista" de las Fuerzas Armadas y las teorías del "enemigo interno", una vez caído el Muro de Berlín la administración Bill Clinton realizó conversaciones con la de A. Pastrana (1998-2002) para estructurar lo que en un principio llamaron un 'Plan Marshall' para Colombia<sup>203</sup>. Sin embargo, la falta de dinámica del gobierno colombiano para buscar caminos de paz y reforma, la carencia de autonomía nacional, determinó que en lugar de un plan de reconstrucción, integración e inversiones civiles (plan Marshall), las presiones hacia la 'solución' bélica del conflicto resultaran en un 'Plan Colombia' con 80% de inversión militar. La saliente administración Clinton fue muy débil en su convicción democrática para concebir otro tipo de iniciativa, y el nuevo gobierno republicano de George Bush (2001-reelegido 2008) continuó estimulando la estrategia militar, una vez rotas las conversaciones de paz en Colombia.

---

<sup>203</sup> Se hace referencia al plan que los Estados Unidos diseñaron para apoyar a los países de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, por medio del cual se invirtieron recursos en la reconstrucción de la infraestructura social y económica destruída por la guerra.

Todos los informes sobre Derechos Humanos muestran la continuidad de la barbarie que todos los actores armados han desplegado, mientras que el objetivo central (formal) definido por el Plan Colombia, la 'reducción de la exportación de cocaína al 50%', ha sido un completo fracaso. El informe de la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas -UNODC, de mediados del 2007 reportó, según el Diario El Tiempo de Bogotá:

"... pasada una década y más de 5 años de Plan Colombia, sobran motivos para concluir que la aspersión aérea es un fracaso y que la actual política antidrogas no da los resultados esperados. El reciente informe de la UNODC trae no pocos datos reveladores. La relación costo/beneficio es ruinoso: entre 1997 y 2006 se han fumigado 983.000 hectáreas y Colombia tiene la misma superficie de coca ... La técnica no sirve: fumigar no erradica ... Fumigar desplaza el cultivo [a otras áreas] ... La fumigación es un arma de reclutamiento de las Farc ... La superficie cultivada se habrá reducido a la mitad desde el 2000; no así la producción de cocaína. La región andina producía 950 toneladas métricas de cocaína en 1996; hoy produce 984. Colombia pasó de 300 a 610 toneladas. Lo que se logra en un país se pierde en los otros, y la región lleva tres años con cultivos estabilizados alrededor de 155.000 has. Quienes alegan que, sin fumigación, el país se llenaría de coca, desconocen que el narcotráfico también obedece a leyes económicas y que siembra -y produce- lo que necesita." <sup>204</sup>

A pesar de que la política de erradicación (o reducción a la mitad) del comercio de cocaína es eminentemente violenta, fomenta el conflicto armado, la guerra entre colombianos y produce un deplorable daño ecológico, es evidente su fracaso. Pero sigue teniendo un sólido apoyo desde el Departamento de Estado de EUA y se ha transformado cada vez más en un elemento legitimador de la guerra interna. En su Informe del Año 2004 escribe Amnistía Internacional:

"El 6 de octubre 2004 el gobierno estadounidense autorizó la entrega a Colombia de US\$ 5 millones en concepto de ayuda militar, tras aceptar el gobierno colombiano suscribir un acuerdo de impunidad mediante el que se comprometía a no entregar a la Corte Penal Internacional a ciudadanos estadounidenses acusados de genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. Los acuerdos de esa naturaleza son contrarios a las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional." <sup>205</sup>

En este tipo de "acuerdos" se evidencia la voluntad de apoyar actividades violentas, aún a costa de la ley internacional o de los principios aceptados por 'el mundo civilizado' -como lo expresa el presidente Bush-. La entrega por parte de los Estados Unidos de atribuciones imperiales al Presidente Uribe, para administrar a discreción la extradición, sólo estimula las tendencias autocráticas dentro de la frágil legalidad colombiana. Este tipo de política agresiva es aplicada por la primera potencia del planeta en Irak, Colombia y otros lugares, y prácticamente en ninguno arroja resultados positivos para la paz o la convivencia internacional. La Embajada de los EUA en Bogotá es actualmente, con cerca de 2.600 empleados y 'asesores privados', la tercera más grande del planeta después de las de Irak y Egipto.

---

<sup>204</sup> El Tiempo. 19.06.2007. [www.eltiempo.com/opinion/editorial/2007-06-19/articulo-web-nota\\_interior-360115](http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/2007-06-19/articulo-web-nota_interior-360115).

<sup>205</sup> Amnistía Internacional. Informe Año 2004. Capítulo Colombia.

El papel de los Estados Unidos en Colombia ha sido, es y será vital en el futuro, para estimular tanto la guerra como la paz. El creciente rechazo dentro y fuera de ese país para con dicha política exterior agresiva, parece haber incidido en la pérdida de la hegemonía del Partido Republicano en el Congreso de los Estados Unidos desde Enero 2007, en el ascenso de los Demócratas y en la lenta recuperación de parámetros de mayor justicia en la aplicación de la política exterior estadounidense. Puede considerarse que este principio de cambio de énfasis en la política hacia Colombia a partir del año 2007 <sup>206</sup>, revelado en las presiones de los Demócratas para objetar 'ayudas' del Plan Colombia basadas en informes mentirosos sobre derechos humanos, para exigir el cumplimiento de las políticas de la Organización Internacional del Trabajo como requisito para aprobar el Tratado de Libre Comercio con Colombia, de exigir resultados en las investigaciones sobre los asesinatos de sindicalistas, de declararse como 'observadores' de las investigaciones judiciales sobre las actividades de los paramilitares y grupos vinculados, indican que los Estados Unidos sí pueden tomar iniciativas más constructivas y sin duda, aportar una influencia enorme en el encuentro de vías de entendimiento entre los colombianos y en relación con la seguridad de sus inversiones en el país.

Sin duda las evaluaciones realizadas por políticos estadounidenses sobre el fuerte grado de involucramiento con grupos claramente mafiosos que su política exhibe en Colombia, ha producido escisiones y nuevos apoyos hacia estrategias más éticas, que han colaborado decisivamente para que el denominado 'escándalo de la para-política' esté pudiendo ser investigado por los organismos judiciales, para que algunos sectores de la Prensa hayan podido actuar sin atentados en su contra, para que algunos políticos de la izquierda democrática puedan controvertir activa y públicamente sin ser inmediatamente asesinados. <sup>207</sup>

Las declaraciones de líderes del Partido Demócrata han variado sustancialmente el ambiente dentro del Congreso Norteamericano, pero las líneas centrales siguen siendo dictadas por el Presidente Bush. Esto implica que en Colombia se haya producido una reactivación de los principios democráticos contenidos en la Constitución, pero no que el Ejecutivo y las fuerzas armadas del Estado dejen de activar su 'guerra interna'. La actitud de la guerrilla, especialmente de las Farc, de mantener el ambiente conflictivo, la respuesta guerrillista a la política agresiva del gobierno, simplemente aviva los espíritus y las políticas que se esfuerzan por sostener la continuidad de la violencia. Las

---

<sup>206</sup> Revista Semana. 12.05.2007. Artículo „Derechos Humanos – Deuda Pendiente“. [www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=103362](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=103362). El Tiempo. Artículo „Exigencias adicionales retrasarán el trámite del TLC con Colombia en Congreso de Estados Unidos“. 11.05.07.

<sup>207</sup> El 30.01.08 publicó el Diario El Tiempo el Artículo: „Congresista de E.U. pide cuentas a Uribe por relevo de jueces de crímenes a Sindicalistas“. „El gobierno no ha desmontado los tres juzgados que investigan los asesinatos de sindicalistas, aseguró el viceministro de Relaciones Laborales, Andrés Palacio... precisó que el programa de descongestión judicial, que investiga los crímenes contra sindicalistas, comenzó en agosto del 2007 y estaba financiado hasta el 31 de diciembre... Para el Representante George Miller, Demócrata de California, es inexplicable el relevo de José Nirio Sánchez, uno de los tres jueces, de quien dijo que ha hecho un excelente trabajo... “ Parece que sólo cuando hay presiones externas, se investigan los delicados casos, y si cesa la presión, se acaba la labor. El Viceministro informó que ya se le habían asignado de nuevo recursos al Programa.

multitudinarias manifestaciones de colombianas y colombianos por actos de paz, son diariamente menospreciadas por los contendores armados. Mientras tanto, la política de los Estados Unidos deja de actuar en un sólo sentido, pero sigue siendo contradictoria.

#### 5.4 El florecimiento de las tendencias autoritarias durante la Presidencia de Uribe.

El presidente electo en 2002 y reelecto en 2006 ha logrado solidificar una postura de 'hombre fuerte', de poder lograr una 'solución bélica' del conflicto. Si se considera que el conflicto no es sólo la confrontación armada, sino también las graves carencias democráticas tales como el desconocimiento de la dignidad de ciudadanos y ciudadanas, cuya superación implica el ejercicio de derechos sociales y humanos plenos, no sólo para la mitad de la población colombiana, puede apreciarse que la administración Uribe no ha avanzado mayor trecho en la superación del conflicto social, y ha fracasado en la ofrecida derrota militar de la guerrilla. Con el declive internacional de la política neoconservadora del gobierno de G. Bush en los Estados Unidos a raíz del caso Irak, se observa también un declive de la estrategia Uribe. Sin embargo, él continúa combinando una imagen pública de tecnócrata, de reformador neoliberal del Estado colombiano, de privatizador y líder que busca la eficiencia de las instituciones, con la del 'primer soldado de la nación' -como le gusta llamarse-, que no desaprovecha ocasión para mostrarse severo y atizar la guerra interna. En declaraciones del 25.06.2007 donde pidió el incremento del pie de fuerza, instruía al Comandante de la Fuerza Aérea :

"Señor General Ballesteros: la Fuerza Aérea, la semana pasada, dió una noticia muy importante de la eficacia de sus operativos. No apague esos aviones, rellénelos de gasolina sin apagarlos, **manténgalos bombardeando al terrorismo, para que puedan llegar ... auras de felicidad** a las nuevas generaciones de colombianos." <sup>208</sup>

En el primer Capítulo de este trabajo se analizó cómo los investigadores de la teoría de la 'Personalidad Autoritaria' advertían que las personalidades susceptibles de ser afectadas por la propaganda fascista y extremista tendían a:

- Caracterizarse por profundos prejuicios y actitudes agresivas,
- Exagerar sus propios valores religiosos, nacionales y afectivos,
- Castigar con severidad a los grupos minoritarios o subvalorados,
- Tender a buscar explicaciones sobrenaturales para sus comportamientos,
- Subyugarse ante los entes considerados poderosos.

Estas características con frecuencia las exhibe el Presidente Uribe, como se aprecia cuando promete "auras de felicidad" ... a través de bombardeos inclementes. Sin embargo, para lograr resultados concretos "para las nuevas generaciones de colombianos", la política de la 'Seguridad Democrática' utiliza estrategias específicas que deslegitiman un sistema democrático, tales como :

---

<sup>208</sup> Revista Semana. 25.06.2007. Artículo „Uribe ordena arremetida de Fuerzas Armadas en Buenaventura.“ [www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=104682](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=104682). Bogotá.

#### 5.4.1 Los Informantes civiles.

En su política de Seguridad Democrática planteó el Presidente como objetivo en el 2002 el establecimiento de un millón de 'Informantes' civiles, los cuales deberían actuar en coordinación con las Fuerzas Armadas. Para el año 2007 ya habla el Presidente de 4 millones de 'cooperantes'. ¿Para qué un 20% de los adultos del país como 'cooperantes'? Con referencia al debate que el Senador del partido de oposición PDA, Gustavo Petro, hizo en abril 2007 sobre la penetración del narcotráfico en la política, expresó el Presidente respecto de las 'Cooperativas de Seguridad -Convivir': "Miremos lo de las Convivir: las apoyé con el mismo criterio que he adoptado que Colombia tenga cerca de **4 millones de cooperantes**. Calumnias como que las Convivir nacieron con Uribe es falso. Yo no me las inventé ..." <sup>209</sup>

La conformación de ese inmenso bloque de 'espías civiles' sigue las mismas líneas de los regímenes totalitarios, de izquierda y derecha, de combate al 'enemigo interno', donde aún los niños de escuela que son llevados a visitar los cuarteles militares son llamados por los instructores a que denuncien comportamientos 'sospechosos' ... hasta de sus padres! La conformación de tantos millones de cooperantes no responde a un claro esquema institucional ni democrático y en la práctica se estimulan la delación y el terror. Los delatores se constituyen en 'los oídos' de la 'Seguridad Democrática' y son recompensados con pagos en dinero, manejado en parte por las secciones de 'Inteligencia' de las fuerzas armadas, pero también por los presupuestos privados de los paramilitares (narcotraficantes). Las autoridades colombianas no tienen una respuesta clara cuando se les pregunta : ¿cómo y quién controla los pagos por delaciones? <sup>210</sup> Por informaciones recolectadas de esta manera han sido asesinadas miles de personas, sin juicio legal; varias miles se encuentran en las cárceles, sin juicio o con pruebas y testigos falsos pagados por los presupuestos de delación. Se ha comprobado que la policía política del país, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS, elaboró listas de personas 'sospechosas' de actividades subversivas, las cuales pasó a grupos paramilitares, quienes asesinaron a muchos de ellos. Los cuerpos de Inteligencia del Ejército Nacional han pagado a delincuentes para que coloquen bombas que son atribuidas 'al terrorismo', y muchos otros casos más. Una cantidad de estos hechos han pasado, tortuosamente, a investigación del sistema Judicial desde finales del año 2006.

<sup>209</sup> El Tiempo. 20.04.2007. Artículo „Apartes de las respuestas a las preguntas más sensibles formuladas al presidente Alvaro Uribe.“ Bogotá.

<sup>210</sup> La Ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, declaró sobre el carácter reservado de las redes de Cooperantes e Informantes : „ni el Presidente de la República, ni yo, ni el Comandante de las Fuerzas Militares, ni **nadie puede pedir información de quiénes forman parte de las Redes de Cooperantes** o quiénes son los que están participando como colaboradores ocasionales... [hacia fines de 2002 existían] 26.172 Frentes de Seguridad Local y Rural de la Policía Nacional con 1.024.701 Cooperantes ... de ellos sólo 1.419 reciben alguna remuneración... el Ejército agrupa 27.052 Cooperantes y la Armada Nacional 2.534". Citado en: ,Gubernamentalidad y Seguridad Democrática – Una aproximación a las prácticas de seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault', 2006. Mantilla, Giovanni. Documentos CESO No. 107. Universidad de Los Andes. Pg. 29.

Pequeñas redes de delatores habían existido antes del régimen Uribe, pero los representantes del Estado que las impulsaban lo hacían de manera encubierta, no era la primera autoridad del país quien llamaba abiertamente a reclutar millones de 'cooperantes'. Es evidente la existencia de un gran vacío legal respecto de los criterios que aplican quienes dirigen la obtención de la información, quienes para este propósito forman una comunidad de intereses informe, secreta, donde el 'servicio a la patria' puede confundirse con el éxito en la exportación de un embarque de cocaína.<sup>211</sup>

No existe en Colombia una legalidad democrática que habilite al Estado a mantener una red de 4 millones de 'cooperantes o soplonés'. Esta red no tiene un reglamento claro ni legitimidad jurídica. "Nadie puede pedir información sobre los Cooperantes..." -dice la Ministra de Defensa. Esa inmensa red no tiene posibilidades prácticas de ser controlada por ninguna autoridad. Es casi imposible garantizar un control 'vertical' por las secciones de inteligencia de las Instituciones Armadas; impensable un control 'horizontal'. Tampoco tienen los presupuestos estatales para 'recompensas' posibilidades de ser fiscalizados por los organismos de control. Entonces cabe preguntarse : ¿de qué figura jurídica se está hablando? ¿qué intereses está sirviendo? Si no se trata de un medio de información auscultable por las instituciones democráticas, bien puede deducirse que es un medio al servicio de intereses oscuros, precisamente de aquellos típicos de las "zonas grises" que describe O'Donnell. Pero en este caso es directamente coordinado por las estructuras de la Inteligencia militar Colombiana, en usual coordinación con las paramilitares. Aquí hay una clara mezcla de Instituciones legales que como parte de su 'normalidad' manejan procedimientos ilegales. Se puede concluir que existe de parte del grupo que apoya al Presidente, una **estrategia para masificar la construcción de una Sociedad Delatora -y una Sociedad Temerosa-**, donde los principios de la 'guerra al enemigo interno' son los que rigen, combinando habilidosamente las instituciones democráticamente validadas con procedimientos ilegales.

También puede concluirse que existe una **pretensión de 'control total'** de lo que se dice, se piensa y se hace en las comunidades. Esta es una característica de los regímenes totalitarios, practicada tanto por los Fascistas como por los Stalinistas. Para lograr la inclusión de estos procedimientos en el marco legal, la Administración Uribe obtuvo la aprobación del Congreso el 18.12.2003 para reformar el Art. 15 y otros de la Constitución. Este reza: "Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar", Artículo al que se le agregó : "Con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial ..."

---

<sup>211</sup> La prensa colombiana ha publicado profusamente estos casos. Uno relevante corresponde a la 'Masacre de Jamundí', donde unidades del Ejército Nacional con sede en la Tercera Brigada de Cali, acribillaron el 22.05.06 a una unidad élite anti-narcóticos de la Policía Nacional, dando muerte a 10 policías, en operación aparentemente destinada a 'proteger' un cargamento de cocaína. Ver Diario El Tiempo, 24.07.2006. Artículo 'Coronel Bayron Carvajal dice que operación en Jamundí fue aprobada por sus superiores.' Bogotá.

Antes de que la Corte Constitucional tuviera tiempo de determinar su inconstitucionalidad, instituciones estatales como la policía política colombiana -DAS, hizo uso de esas atribuciones para que la justicia privada asesinara a multitud de 'sospechosos' de terrorismo.<sup>212</sup> Cuando existen redes tan incontrolables y oscuras como las de los 'cooperantes', aún sin mediar autorizaciones legales se vuelven usuales prácticas de 'limpieza' social. Aquí la autoridad Estatal se ubica siempre en las 'zonas grises', donde los controles democráticos son impracticables. El gobierno se ha preocupado, no obstante, por incorporar dicha legislación anti-democrática a la misma Constitución.

Otro aspecto que sólo puede concebirse en un Régimen Autoritario como el que concibe las redes de cooperantes tiene que ver con la utilización de la figura del 'espía' civil al servicio del Estado. No se trata del cumplimiento del deber ciudadano de informar a las autoridades legítimas sobre delitos que puedan estar siendo cometidos, para que se les de el tratamiento legal correspondiente, sino de informaciones contra pagos en dinero con dudosos destinatarios y criminales procedimientos. Son incontables los casos de jóvenes que poco a poco se han ido integrando a estas redes y hacen carrera hasta convertirse en cuadros paramilitares. Esta es también una de las remunerativas posibilidades de 'hacer carrera' para muchos soldados y oficiales retirados.

Pero en su proceso de involucrimiento en el conflicto armado se va produciendo una **gravísima degradación de su personalidad**, sus valores humanos tienden a desestructurarse e identificarse cada vez más con los odios hacia los contrarios; la consideración de la propia auto-estima sufre profundos retrocesos al verse implicados en delaciones, en actos de barbarie, en relaciones humanas profundamente injustas de opresión - sumisión. De esta manera, las juventudes involucradas en el conflicto violento son conducidas a niveles cada día más bajos de degradación. Las tasas de suicidio son elevadas en el ejército nacional<sup>213</sup>, los 'ajusticiamientos' son diarios en las filas internas de paramilitares y guerrilleros<sup>214</sup>. Los 'cambios de bando' y de 'enemigo' son frecuentes. El valor de la vida y una existencia decorosa desaparecen para las juventudes involucradas en la guerra, mientras persista la polarización violenta del país.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> Informes aparecidos en la investigación al Director del DAS, Rafael Noguera, quien suministró listas de sindicalistas y otras personas, que fueron asesinados por los bloques paramilitares del Cesar y Magdalena comandados por Rodrigo Tovar, alias 'Jorge 40'.

<sup>213</sup> El Tiempo. 18.07.2007. Sección Justicia. Artículo „Con cabo que mató a su esposa y sus dos hijos van 39 militares que se suicidan este año“. En el año 2006 fueron 104. Bogotá.

<sup>214</sup> Revista Semana. 27.01.2007. Artículo „Paramilitares fusilados que se hacen pasar por guerrilleros, tortura de milicianos de las Farc y operaciones conjuntas entre autodefensas y Ejército hacen parte de las espeluznantes actuaciones del comandante del Batallón La Popa“. Bogotá.

<sup>215</sup> La Revista Semana publicó el 12.08.2007 el artículo „El oficio de matar“, donde dos jóvenes que hicieron carrera como paramilitares confiesan algunas de sus preocupaciones y proceder. José David Velandia, alias „Steven“, quien confesó haber matado a 250 personas, se preguntaba ante el periodista: „Usted cree que los familiares de los muertos y desaparecidos me van a perdonar porque yo les pida que me perdonen?“ Teme por retaliaciones que puedan tomar los dolientes del caso más atroz que mandó a ejecutar: el descuartizamiento de nueve cazadores de El Líbano (Dpto. Tolima), en 2004, varios de los cuales eran menores de edad, y una mujer que iba en el grupo que fue violada antes de morir. 'Steven' asegura que el trabajo lo iniciaron los militares que los capturaron en un retén y se los entregaron a las autodefensas asegurándoles que eran guerrilleros. El resto fue obra del odio. Que se hable de ésto lo perturba profundamente. Tiene un hijo de 8 años que lo vió por

#### 5.4.2 El fraude a la democracia representativa.

El presidente Uribe obtuvo algo más de la mitad de los votos en las elecciones del 2002 y 2006, años en que la abstención electoral cubrió a cerca del 54% de los sufragantes hábiles del país, es decir, ganó en ambas ocasiones con cerca de una cuarta parte del total de votos. Así como en Colombia existe gente que vota con convicción, también ha existido una amplia compra-venta del sufragio. Con las crecientes inversiones de narcotraficantes en la política y la rápida extensión del control paramilitar de amplias zonas del país a fines de los años 1990s, también se ha deslegitimado el proceso electoral por coacciones de estos grupos armados. Esto sucede en todo el país, pero ha sido particularmente grave en la Costa Caribe, donde el control social y político de esos grupos ha sido mayor. Incluso se ha convertido en un conflicto entre grupos de la élite, algunos de los cuales no han participado del esquema paramilitar. Sobre un sonado caso, el que involucró al padre y al hermano de la ex-ministra de Relaciones Exteriores de Colombia (2006-07) María Consuelo Araújo, publicó la Revista Cambio 16 las declaraciones de la víctima:

"Mi secuestro durante 80 días hizo parte de aquel pacto con el diablo que llevó a Alvarito Araújo [hermano de la ex-ministra] a convertirse en la primera fuerza electoral del Cesar" -dijo el empresario Víctor Ochoa Daza, en torno firme y sin vacilaciones, ante tres magistrados auxiliares de la Corte Suprema de Justicia. La declaración la hizo el pasado martes 16 y durante ella Ochoa acusó al senador Araújo Castro de haber instigado al jefe paramilitar Jorge 40 para que ordenara su secuestro como parte de una estrategia que modificara el mapa electoral de la región." <sup>216</sup>

En la Costa Caribe se produjo durante las elecciones del 2002 y posteriores, un fenómeno típico de los regímenes comunistas: los 'candidatos únicos' a las elecciones. Estos fueron 'acordados' entre políticos de los partidos liberal y conservador, y jefes paramilitares, quienes se encargaron de desterrar a los candidatos que no hicieran parte de sus afectos, de asesinar a los de izquierda, de intimidar a la población para que votara por 'sus' candidatos, así como de invertir millonarias sumas para facilitar las victorias electorales. La investigación por delitos contra el sufragio que hoy realiza la Corte Suprema de Justicia tiene una sencilla clave para buscar el delito electoral: allí donde hubo votaciones masivas por un sólo candidato, no es difícil encontrar rastros del fraude. Aquellos candidatos, una vez electos, son en su inmensa mayoría miembros de la coalición del presidente Uribe. Por eso afirman controlar una tercera parte del Congreso de la República.

Incluso dentro de la misma coalición gobernante se manipula bruscamente el poder: entre sus dos prominentes líderes provenientes del Partido Liberal y de Bogotá,

---

televisión cuando rendía versión libre [ante los jueces] y se puso a llorar. „Me tocó llamarlo [por teléfono] y calmarlo, decirle: „Papito, no soy un monstruo ...” Es que es un golpe muy duro para un niño de 8 años ver al papá como un Frankenstein”.

<sup>216</sup> Revista Cambio 16. 25.01.2007. Artículo „Ex-alcalde de Valledupar, Elías Ochoa, sindicó al senador Alvaro Araújo y a su padre, de instigar a Jorge 40 para secuestrar a su hermano Víctor Ochoa”. Bogotá.

descendientes ambos de ex-presidentes de la República, los senadores Juan Manuel Santos (ministro de Defensa desde 2006 y co-propietario con su familia del Diario El Tiempo, el primero del país) y el Senador Germán Vargas Lleras, se ha desatado una tensión poco propia de una democracia. A raíz de un atentado con carro-bomba que dejó herido al Senador Vargas el 10.10.2005 [atribuido por los Organismos de Seguridad inmediatamente a las Farc], declaró un año después:

"Las amenazas terroristas pueden existir, pero si ahora resulta que provienen de los propios agentes oficiales ... [haciendo referencia al ministro de Defensa Santos]. Yo he enfrentado las amenazas de los grupos al margen de la ley, de los narcotraficantes, de los peores delincuentes de este país, y sentía que podía tener la seguridad de estar protegido por las fuerzas del Estado. Pero cuando ya nos cuestionamos la propia idoneidad del aparato de la Fuerza Pública, se siente uno muy indefenso."<sup>217</sup>

Estos manejos ajenos a cualquier práctica democrática hacen crecer las dudas acerca de si la democracia representativa realmente opera. La importancia de las "zonas grises", en términos de Guillermo O'Donnell, ha ganado presencia velozmente en el mapa electoral colombiano en el período neoliberal. Los controles sociales y las presiones armadas son permanentes, a veces sutiles, con frecuencia terroristas. El régimen reelecto del Presidente Uribe es pródigo en este proceso de deslegitimación de la democracia electoral colombiana.

#### 5.4.2.1 Fraude para la re-elección del Presidente Uribe.

La Constitución de 1991 consagró en su Artículo 197 : "No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia." El Congreso de la República, mediante el Acto Legislativo 02 del 27.12. 2004, reformó la Constitución, así: "Art. 197: **Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.**" Con esta reforma constitucional, el Presidente Uribe se lanzó de candidato y obtuvo la reelección para el período 2006-2010.

A principios del 2008, en uno de los frecuentes escándalos de corrupción que produce la actividad política en Colombia, una ex-parlamentaria, la Sra. Yidis Medina, declaró ante la Corte Suprema de Justicia que a ella le habrían 'comprado' su voto como Congresista de la República para que se aprobara la reforma del Artículo 197 de la Constitución y posibilitara la reelección del entonces Presidente Uribe Vélez. La parlamentaria Medina era a mediados del 2004 miembro de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Comisión que debía votar el proyecto de reforma constitucional y en la que se había aglutinado un grupo de 18 Congresistas que hacían mayoría en contra de la reelección. La iniciativa legislativa ya había sido votada favorablemente en dos de los ocho debates que la Ley exige para una reforma constitucional y si perdía la elección en dicha Comisión debería ser archivada.

---

<sup>217</sup> Resumen de agencias. Bogotá 20.09.2006. Artículo „Un round entre el Gobierno y Vargas Lleras“. <http://service.gmx.net/de/cgi/g.fcgi/mail/print?mid=ewf6Lzddt1I1Omtld2hvS1vnwwshellH>

De acuerdo con las declaraciones que ella dió ante la Corte Suprema de Justicia -CSJ el año 2008, en los primeros días de Junio 2004 altos funcionarios y políticos amigos del gobierno la abordaron y con ofertas burocráticas lograron que cambiara su voto. En el curso de la investigación la CSJ estableció que en dichas operaciones participaron el Presidente y funcionarios de primer nivel, entre ellos el Ministro del Interior Sabas Pretelt, su vice-ministro Hernado Angarita, el Secretario General de la Presidencia Alberto Velásquez, el Ministro de Protección Social Diego Palacio, el Director del DAS Jorge Noguera, el Superintendente de Notariado y Registro José Felix Lafourie, entre otros. Ellos le ofrecieron altos cargos en instituciones públicas y una Notaría Pública - de forma comprobada procesalmente-, por lo menos a cada uno de dos parlamentarios que se oponían a la reelección, la Sra. Medina y el Representante Teodolindo Avendaño.

Según el texto de la Sentencia de la CSJ, la ex-congresista declaró que al ser citada al Palacio Presidencial el día anterior a la votación en la Comisión:

"El señor Presidente me dijo que lo ayudara, que él necesitaba que yo votara el proyecto de reelección porque eso iba a ser bien para el país y que eso era hacer patria y que hablara con Alberto Velásquez, que Alberto iba a dar algunas ayudas para que se cumpliera y que lo hablado y lo pactado sería cumplido de acuerdo a las necesidades de mi región o de lo que yo quisiera." <sup>218</sup>

La Congresista aportó pruebas de pagos por \$210 millones (aprox. US\$ 100.000) que un Notario de Bogotá le habría cancelado al Representante Avendaño como parte del pago por la 'venta' de una Notaría Pública que le asignaron los altos funcionarios del Gobierno por ausentarse de la votación definitiva en la Comisión, reduciendo el quorum del 'No'. Afirmó la Sra. Medina que a ella le habrían otorgado una Notaría Pública en su ciudad de origen, así como nombrado a varios recomendados suyos como altos funcionarios de Hospitales y empresas estatales regionales. Sin embargo, después de un año el Gobierno habría decidido separar de sus cargos a los designados por la Representante Medina, y ante su protesta por lo que ella consideraba como 'incumplimiento de los convenios', habría sido maltratada por funcionarios cercanos al Presidente.

En la votación del 3 de Junio 2004 el proyecto de reelección fue definitivamente aprobado por 18 votos contra 16, más una abstención por inasistencia, habiéndose logrado cambiar la mayoría de opositores por una de partidarios de la reelección. Entre los otros votantes afirmativos de esa Comisión se contaron 7 Parlamentarios que a mediados del 2008 se encontraban presos por la investigación que la CSJ adelanta por la 'parapolítica'. <sup>219</sup> Con base en la investigación desarrollada por la Sala de Casación Penal de la Corte, el 26.06.08 ésta declaró a la Congresista Medina culpable del delito de 'cohecho propio' y expresó en el Acta No. 173 del veredicto condenatorio:

"La corrupción en el ejercicio de la función pública, en cuyo ámbito el cohecho ocupa un lugar destacado, constituye uno de los problemas más serios que deben afrontar las democracias modernas, dada su capacidad desestabilizadora tan grave como el

<sup>218</sup> Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal. 26.06.08. Sentencia anticipada contra ex-Representante a la Cámara Yidis Medina Padilla. Aparte 2.2.9. Bogotá.

<sup>219</sup> Revista Semana. 05.03.08. Artículo „El Coletazo“. Edic. 1357. Bogotá.

terrorismo, el narcotráfico o la pobreza ... Las instituciones colombianas basan su legitimidad en el respeto absoluto a la legalidad imperante, razón por la cual las manifestaciones delincuenciales deben ser reprimidas y sancionadas ejemplarmente en los términos establecidos en los estatutos penales ... **Resulta inaudito que desde las altas esferas del poder de la época, por algunos de sus miembros, se impulse la desinstitucionalización** al promover el quebrantamiento de las reglas básicas del modelo de Estado, cuando en busca de un beneficio particular se impulsó a toda costa un Acto Legislativo, sin importar que para sacarlo adelante se llegare hasta la comisión de conductas punibles, como sucede con el sub-judice ... Las circunstancias de factum y de iuris que sirven de fundamento a la presente sentencia indican que **la aprobación de la reforma constitucional fue expresión de una clara desviación de poder**, en la medida en que el apoyo de una congresista a la iniciativa de enmienda constitucional se obtuvo a partir de acciones delictivas ... De lo expuesto se concluye que **el delito no puede generar ningún tipo de legitimación constitucional o legal**, razón que lleva a la Corte a ordenar la remisión de copia de esta sentencia al Tribunal Constitucional y a la Procuraduría General de la Nación para los fines que estimen pertinentes." <sup>220</sup>

Inmediatamente después de la Sentencia de la CSJ el Presidente de la República se pronunció públicamente, de la siguiente manera:

"Las decisiones anunciadas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia me obligan a expresar al país lo siguiente: 1) La Sala Penal de la CSJ se basa en la autoincriminación por el delito de cohecho de una persona de claros antecedentes delictivos, para presionar indebidamente, mediante abuso de poder y usurpación de competencias, a otros órganos de administración de justicia, a fin de acusar a funcionarios honestos como parte del supuesto cohecho. También con el propósito de desvirtuar la transparencia democrática en la aprobación del Acto Legislativo de reelección presidencial, al acusar esta decisión de desviación de poder. 2) La Sala P. CSJ ha desestimado elementos probatorios que le han sido presentados, conocidos por la opinión pública, para demostrar que el delito de cohecho no se dió ... 3) La SP CSJ ha llegado al extremo de presionar al Presidente ... en extraña protesta por la reciente decisión gubernamental que hizo efectiva la extradición de varias persona. Esta carta fue ampliamente difundida por los medios de comunicación. 4) La Sala Penal de la CSJ aplica justicia selectiva. Proceder que atemoriza a su juez constitucional, que es el Congreso de la República . 5) He ejercido la Presidencia de la República con amor a Colombia, con el único propósito de servir bien al interés general. He querido luchar por un país seguro, próspero, equitativo. La trampa del poder del terrorismo agónico, para la cual se han prestado magistrados de la Sala Penal de la CSJ, no parece tener solución judicial. 6) En consecuencia, el camino correcto debe ser la regla democrática. Convocaré al Congreso de la República. Para que tramite con la mayor celeridad un proyecto de ley de referendo que llame al pueblo a ordenar la inmediata repetición de la elección presidencia de 2006, con idénticas o mayores restricciones para el Presidente, que aquellas que en su momento impuso la Ley de Garantías." <sup>221</sup>

En su argumentación para contradecir el Fallo de la Corte, el Sr. Uribe Vélez recurre a procederes típicos de su régimen presidencial:

<sup>220</sup> Corte Suprema. Sentencia citada. Extractos Aparte No. 4. Bogotá.

<sup>221</sup> Diario El Tiempo. 27.06.08. Artículo „Referendo para que el pueblo ordene repetir elecciones del 2006 anunció el Presidente“. Bogotá.

- Los resultados de la investigación judicial, a pesar de contar con múltiples pruebas y testigos, son desconocidos y controvertidos públicamente por el Presidente. Este apela al permanente recurso de llamar a 'la opinión pública', como una forma de argumentación que por encima de cualquier otro juicio o institución, validaría su punto de vista y sus acciones. El manejo mediático del Gobierno es sistemático e infinitamente más amplio que el que podría desplegar la Corte.
- El 'terrorismo' se busca convertir en epicentro del tema, obviando cualquier otra evidencia. La CSJ habría caído en "la trampa del poder agónico del terrorismo, para la cual se han prestado magistrados ..." De esta manera, se busca deslegitimar el trabajo judicial de la Corte, negar la comisión de delitos específicos que condujeron a su reelección y desplazar el tema a uno que convertiría al Presidente en 'víctima de la conspiración terrorista' ... aún orquestada por la Suprema Corte.
- La presunta víctima no sería sólo la Presidencia, sino también el Congreso de la República, quien como juez constitucional del Presidente, estaría siendo "atemorizado" por el Fallo de la CSJ, por su solicitud de que tanto la Corte Constitucional como la Procuraduría General de la Nación investiguen el caso.
- Al juzgar el Presidente Uribe que la Sentencia de la CSJ sobre este caso "no parece tener solución judicial", indica que desestima las determinaciones del Sistema Judicial y que la desinstitucionalización de la Justicia que conlleva su desconocimiento lo tiene sin cuidado, porque que con base en su eficaz manejo mediático y del Congreso, "ordenará convocar un Referendo" para que se repitan las elecciones del 2006, sin considerar la desinstitucionalización que implica para el sistema democrático, ni con la dignidad de la figura presidencial, que en un país donde se respeten los principios democráticos, habría conducido a la renuncia del beneficiario del fraude.

La Procuraduría General de la Nación por su parte inició en Mayo 13.08 'investigación disciplinaria' contra el ex-ministro Pretelt y otros altos funcionarios. El 'choque de trenes' entre las Cortes y las élites políticas del Presidente se produce en un momento en que el Congreso de la República -juez constitucional del Presidente-, vive una crisis profunda, debido a que varias decenas de sus miembros están encarcelados y otros en proceso de investigación judicial por graves delitos. La decisión autoritaria del Presidente de desconocer la investigación de la CSJ -la misma que investiga a los Congresistas por la Parapolítica-, y ni siquiera solicitar la investigación por parte de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes sino un Referendo popular, coloca de presente el grado de desinstitucionalización a que ha conducido al país el régimen del presidente Uribe. Su poder patriarcal lo autoriza a utilizar su poder mediático para cubrir los delitos y validar 'democráticamente' su reelección.

La reelección significó un fuerte golpe a la arquitectura constitucional de 1991, que está claramente impregnada por una división de poderes y reducción de las atribuciones del presidente. Parte central de ese equilibrio institucional lo constituye el nombramiento de los altos funcionarios de las ramas independientes (Justicia, Procuraduría, Tribunal Electoral, Corte Constitucional, Banco de la República, entre otros) para períodos mayores de 4 años o rotando los cargos a mitad de período, plazos que impiden que un presidente pueda nombrar -o hacer nombrar indirectamente-, las mayorías de una Junta

o alto cuerpo directivo. Con la reelección, el mismo Presidente puede, sin problemas - como ya sucede-, lograr 'sus' mayorías en diferentes instituciones. La reelección constituye por tanto un duro golpe al diseño de desconcentración del poder presidencial en Colombia y por ende a su cada vez más frágil democracia. En virtud de los cambios que ha tenido la composición de la Corte Constitucional, pocos días después del fallo de la Corte Suprema, la Constitucional determinó que ella no revisaría el fallo sobre la reelección porque lo había hecho en el 2006. No importó que hubiera nuevos y graves elementos.

En la investigación del caso enunciado se han hecho evidentes otros graves proceder que se han vuelto 'usuales' en la vida de Colombia: la Representante Yidis Medina concedió entrevistas con periodistas pocas semanas después de cambiar su voto el año 2004, donde contaba secretamente parte de la historia de compra-venta, "por si algo le pasaba" <sup>222</sup>. El Ministro del Interior le ofreció a la Sra. Medina "encargarse de su ,seguridad' y la de sus hijos ..." <sup>223</sup> La Sra. Medina le hizo firmar a sus recomendados que fueron nombrados en altos cargos públicos, hojas en blanco de 'renuncia voluntaria' a los cargos, así como 'pagarés de deuda en blanco', para 'garantizar' que pagarían una hipotética deuda fruto de su gestión pública. Estos documentos los presentó la ex-congresista como prueba en la investigación y afirmó que dichos procedimientos le fueron recomendados por los asesores del Presidente Uribe. En uno de los hechos que la impulsaron a revelar pormenores del delito denunciado, con ocasión de la desvinculación de uno de sus recomendados, la Sra. Medina se encadenó a las puertas del hospital donde éste había trabajado como Director, como acción de protesta. Más allá de constituir el presente un caso delictivo esporádico, se pueden colegir algunas consecuencias para la vida social colombiana:

- El derecho a la vida se ha convertido en una incertidumbre en la actividad política. Si bien esta grave violación al máximo bien existencial de los seres humanos tiene una sólida tradición de impunidad en el pasado colombiano, lo novedoso lo constituye el hecho de que durante el régimen del presidente Uribe las denuncias de amenazas y atentados se ubican con frecuencia en los alrededores del poder presidencial. Y no sólo son ejercidas contra los partidarios-as de la izquierda y los terroristas.<sup>224</sup>
- El Presidente dispone del Presupuesto y las empresas Estatales como si se tratara de un patrimonio privado, personal. Como su estilo patriarcal ha desestimulado el 'control horizontal' de la ciudadanía que propicia la Constitución, dispone de un gran poder para repartir entre su clientela los bienes públicos. Para ampliar dicho poder, los canjea por favores, para que políticos corruptos los administren y 'se paguen' con el presupuesto público. Esta práctica también es antigua pero se ha refinado con procedimientos que remedan la democracia, tales como postulación pública de ternas para nombrar candidatos ya seleccionados, renuncias 'voluntarias' cuando no se siguen

---

<sup>222</sup> Entrevista con el periodista Daniel Coronel, de la Revista Semana.

<sup>223</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia citada. Aparte. 2.2.9

<sup>224</sup> Ver informaciones sobre pugna del Presidente Uribe con el Magistrado auxiliar Iván Velásquez por acusaciones de homicidio realizadas por el paramilitar alias 'Tasmania', Diario El Tiempo del 11.10.07 y Revista Semana del 09.10.07, así como revelaciones sobre el asesor presidencial José Obdulio Gaviria, hechas por el ex-presidente Andrés Pastrana, Revista Semana, 26.12.07.

los dictámenes autoritarios del jefe-a político o la distribución 'convenida' de los desfalcos al erario público.

- Los-las jefes políticos de nivel nacional o local que consiguen imponerse con estrategias de corrupción y presiones, desarrollan un especial sentido patriarcal del poder, el cual exigen reconocer con todas sus fuerzas, usufructuando los bienes estatales como 'sus' patrimonios y haciendo caso omiso de las vías institucionales, del respeto de los derechos constitucionales o de las personas, cayendo con gran facilidad en la criminalidad y deslegitimando el quehacer político.

El episodio de la reelección del Presidente Colombiano a través de una fraudulenta reforma constitucional, constituye otro paso más en la desinstitucionalización de la desvertebrada 'democracia constitucional de derecho'. La hasta hace pocos años independiente Corte Constitucional, actúa esporádicamente como tal. Sin embargo, los restos del espíritu democrático del país -en este caso a través de las Cortes aún no cooptadas-, presentan resistencias ante el poder patriarcal de una élite autoritaria que continúa avanzando en la 'institucionalización' de una pseudo-democracia fundada en la fuerza y el poder mediático: la re-construcción autoritaria del Estado.

#### 5.4.3 El control social paramilitar.

De manera similar a como lo han hecho en zonas rurales alejadas de los centros urbanos las guerrillas, pero de forma considerablemente más amplia, incluso con fuerte incidencia en cantidad de grandes ciudades, las organizaciones paramilitares y sus múltiples aliados, han logrado un nivel de influencia determinante en la Costa Caribe, el Magdalena Medio, la Costa Pacífica, el Catatumbo, los Llanos Orientales ... , así como en ciudades como Medellín, Cali, Barrancabermeja, Barranquilla, Valledupar ... y sectores de Bogotá. Son escasos los lugares donde algún tipo de control paramilitar (o el terror de su acción) no opera. En unos sitios el control es total, en otros parcial :

1. **Control político:** a través de la imposición de candidatos propios para Alcaldías, Gobernaciones, Concejos municipales, Asambleas Departamentales, Congreso de la República e influir en las de Presidencia. Desde esos cargos se incide en las políticas públicas y el control social 'legitimado'.
2. **Control de presupuestos estatales:** exigencia a funcionarios públicos del otorgamiento de contratos a firmas y personas de su confianza. Informa la prensa que en la Costa, los cargos más codiciados por los 'paras' son la Secretaría de Salud (por el relativamente alto presupuesto), y la Personería (para evitar denuncias por derechos humanos).<sup>225</sup>
3. **Control económico de actividades privadas:** a través de la 'vacuna' o pagos exigidos a los propietarios rurales y urbanos por el 'servicio de seguridad', es decir, la exacción de un impuesto privado de tipo mafioso. Además, inversión en

---

<sup>225</sup> El Tiempo. 19.05.2007. Sección Justicia. Artículo „Así fue la toma de los paramilitares a la Costa Atlántica“. Bogotá.

empresas lucrativas, como en grandes cooperativas lecheras regionales, hatos ganaderos, inmensos cultivos de palma aceitera, inversión en centros comerciales donde se negocia el contrabando, en complejos turísticos, prostíbulos, en variados negocios de importación y lavado de dólares. Realización de servicios de 'limpieza de sindicalistas, opositores y propietarios de terrenos' en zonas de explotación de recursos naturales por empresas transnacionales.

4. **Control social:** imponen la ley del silencio sobre sus arbitrariedades, se destierra o elimina a quienes no comparten sus procederes, independientemente de su filiación política. A través del manejo del aparato estatal, se imponen los nombramientos de funcionarios, profesores y empleadas/os de confianza. En ciertas zonas se han desplazado pobladores locales e 'importado' nuevos habitantes que ocupan sus tierras y se someten a su autoritarismo.
5. **Control sobre el cultivo de coca,** la producción y exportación de cocaína: este es uno de los renglones más productivos de su actividad, razón por la cual se conquista - con frecuencia en conjunto con las fuerzas armadas oficiales-, las zonas de cultivo y se maneja toda la actividad de la región. En ocasiones, cuando coexisten con la guerrilla en ciertas regiones, se asocian o compiten con precios por la compra de la hoja de coca.
6. Los 'Comandantes' ejercen un **control patriarcal** sobre las poblaciones, con poder sobre la vida y la muerte de las personas. Pueden ordenar cortarse el cabello a los jóvenes, prestar servicios sexuales a las mujeres, encerrarse la población en sus casas a una hora determinada o exigir lealtad a las pandillas de delincuentes <sup>226</sup>.

En las ciudades el control paramilitar empieza por los sectores populares, especialmente dominando a las bandas de delincuentes. De allí se desplazan a 'prestar seguridad' en zonas de gran movimiento social y comercial, como las ventas al por mayor de alimentos y comercio en general, trabajando con frecuencia en coordinación con la policía local. En zonas que tienen interés de manejar pero no logran el control, bien sea porque la población rechaza su actividad criminal o porque las empresas e instituciones públicas y privadas garantizan una organización social más institucionalizada, buscan imponerse con el terror, tal como sucede con los sindicatos, universidades, cooperativas o empresas.

El 'control social' se puede extender a todos los niveles sociales. Una crónica del 2006 de la Revista Semana titulada "Las noches de Medellín se tiñen de miedo", da cuenta de la vida en los barrios pobres, allí donde los paramilitares junto con el ejército desterraron, para quedarse ellos, a las 'milicias' de la guerrilla:

"La noche de Medellín [ciudad de 2,5 millones de habitantes] se tiñe de miedo. A esa hora la ciudad parece ingobernable. Los habitantes de muchas de sus calles hablan de la noche como si fuera la misma maldad. Los grupos ilegales están reapareciendo en la oscuridad. En la Comuna Trece, en Nuevo Amanecer o Altos de la Torre las historias se copian unas a

---

<sup>226</sup> Informes de Prensa comentan que en años recientes ha mejorado bastante la criminalidad en la ciudad de Medellín, a tal punto que „nadie se atreve a robarse un vehículo sin la autorización de ‚Don Berna‘ .“

otras. Matones detrás de las sombras que han devuelto a la gente al encierro, del que había descansado por unos meses. Nadie, ni las organizaciones sociales, ni los líderes barriales, ni la comunidad, quiere que la historia se devuelva. La intimidación en éstos y otros barrios es el preludio de la misma película que han visto por 20 años. Nadie quiere que vuelva a comenzar.”<sup>227</sup>

También a alto nivel de la pirámide social colombiana se tejen las historias sobre el control social violento. En sus declaraciones ante la Fiscalía el Sr. Salvatore Mancuso acusó al Vicepresidente de la Nación (2002 - reelegido 2010), Sr. Francisco Santos, y a su primo y ministro de Defensa Juan Manuel Santos, de haberle solicitado 'colaboración' al entonces jefe de las AUC, Carlos Castaño : el primero para la 'creación del Bloque Capital' de las Autodefensas (que supuestamente debería 'recuperar la ley y el orden' en la capital, Bogotá), y el segundo, por haberle propuesto un pacto para derrocar al entonces Presidente de Colombia, Ernesto Samper en 1997. Ambos negaron los señalamientos y pidieron investigación a la Justicia. Se conoce que el Comando de las Autodefensas de los Llanos Orientales creó el 'Bloque Capital' y ha realizado centenares de homicidios de 'limpieza social' en las zonas populares de Bogotá, así como impuesto su control en algunos de los centros comerciales populares más grandes del país.<sup>228</sup>

Las actividades de control social de la guerrilla siguen moldes autoritarios parecidos. Se diferencian en que no apoyan la actividad de las empresas y grandes inversionistas y en que su rango de acción es menor, en parte por estar combatidas por los organismos del Estado y paramilitares. La manipulación de la disputa militar entre estos bloques -o la supuesta infiltración terrorista-, polariza el país y corta sistemáticamente espacios para dirimir los conflictos democráticamente.

#### **5.4.4 La manipulación de la Información como estímulo a la violencia.**

Durante la Presidencia de Uribe ha cobrado gran importancia el manejo de las cifras sociales de la información oficial. Una imagen de eficiencia tecnocrática busca mejorar la imagen del gobierno a través de los medios de comunicación. Tres sucesivos directores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE han sido tajantemente relavados de sus cargos por orden del Presidente Uribe, por no estar de acuerdo con los registros publicados.<sup>229</sup> Uno de los grandes 'éxitos' de la estrategia de la 'Seguridad Democrática' lanzada por el Presidente se refiere al estadísticamente evidente descenso de la tasa de homicidios desde su llegada al gobierno. Efectivamente, como se aprecia en la Tabla No. 1 antes consignada, el número de homicidios registrados por las Oficina de Estadística de la Policía Nacional muestra cómo de 28.837 casos que se reportaron en el año 2002 se ha bajado consistentemente hasta 17.479 el 2006 y algo más de 16.000 en 2007 y 2008. A pesar de lo preocupante que siguen siendo las últimas cifras, su disminución es significativa.

<sup>227</sup> Revista Semana. 15.11.2006. Bogotá.

<sup>228</sup> Revista Semana. 16.05.2007. Artículo „El año de la verdad. Salvatore Mancuso vincula a más políticos con las autodefensas“. Bogotá.

<sup>229</sup> Ver Artículo „Lo que usted ordene, señor Presidente“, de Daniel Coronel en la Revista Semana de Nov. 14.05.

Con las declaraciones que han venido realizando los jefes paramilitares que se acogieron a la "Ley de Justicia y Paz" - y gracias a que las exigencias sobre la calidad de la 'confesión' fueron reajustados por la Corte Constitucional -, <sup>230</sup> ha habido tal nivel de confesiones sobre un volumen de asesinatos y oprobios de todo tipo que no habían sido 'contabilizados' por ninguna estadística, que las cifras que triunfalmente ha exhibido el gobierno -dentro y fuera del país- están cambiando dramáticamente. Informan los periodistas que cubren las crónicas judiciales sobre las 'entregas de fosas comunes' por parte de los paramilitares, es decir, la confesión sobre los lugares donde enterraron los cadáveres de los asesinatos nunca antes oficialmente reconocidos:

"En dos años se han desenterrado 960 cadáveres de víctimas, que paradójicamente afectarán uno de los resultados más exitosos de la política de seguridad democrática. El problema que tienen las autoridades encargadas de las estadísticas de violencia es que no saben qué hacer con la información de los **mue**rtos que han aparecido en las fosas de los 'paras'. En el 2006 se encontraron 271 cuerpos, más del 50% de la disminución de ese crimen frente al 2005. Este año (2007) ya van 689 y eso, aunado a una estabilización de la caída del homicidio en las principales ciudades del país, podría hacer del 2007 el primer año en el gobierno del presidente Alvaro Uribe en el que crecerían las estadísticas de asesinatos. La Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, además, tiene noticias más o menos seguras sobre el paradero de otros 4.000 cadáveres. De ellos, entre 1.500 y 2.000 serán recuperados el próximo año." <sup>231</sup>

Es preciso aclarar que el procedimiento de exhumación e identificación de los cadáveres es lento y que en las fosas se han encontrado cadáveres de personas 'desaparecidas' desde antes del año 2002. Pero el problema a analizar no puede reducirse a la 'estadística'. Lo que dichos homicidios revelan es que ha habido una perfecta manipulación mediática por parte de todos los últimos gobiernos, para ocultar sistemáticamente la magnitud del genocidio. Otro de los jefes paramilitares que ha confesado más de 1.200 asesinatos, Ever Velosa ó "H.H.", afirmó : "La táctica de desaparecer, matar y enterrar gente se puso de moda a petición de los militares, ya que los estaban presionando por el aumento de los homicidios. Decían que nos dejaban 'trabajar' siempre y cuando escondiéramos los cuerpos". <sup>232</sup>

El volumen de asesinatos de las unidades paramilitares apoyadas por las Fuerzas Armadas estatales supera largamente los asesinatos de las guerrillas, los cuales son profusamente publicitados, de acuerdo con el manejo de Medios de las instituciones gubernamentales responsables. Declaraciones como las del Sr. Ever Velosa ocurrieron - según la Prensa-, cuando él fue comandante del 'Bloque Bananero' en el Urabá Antioqueño entre 1995 y 96, precisamente cuando la estrategia de fortalecimiento del esquema

<sup>230</sup> Se pretendía en la versión original de la Ley que a las decenas de miles de declarantes se les resolviera en dos meses su situación por parte de los relativamente pocos jueces de la República que manejan los complicados casos.

<sup>231</sup> El Tiempo, 01.10.2007. Artículo „Hallazgo de víctimas en fosas comunes modificará las estadísticas sobre homicidios“. Bogotá.

<sup>232</sup> El Tiempo, 30.10.07. Artículo „Jefe paramilitar H.H. confesó más de 1.200 muertos en año y medio“. Bogotá. Diferentes confesiones indican que esta preocupación por ,desaparecer los cuerpos', llevó a los jefes para a exigir a sus hombres el descuartizamiento de las víctimas con motosierras, algunas estando todavía vivas, para lograr que cada cuerpo cupiera en pequeñas fosas de 40 x 40 x 40 cm. que pasarían desapercibidas.

paramilitar fue masivamente apoyado por altos mandos militares y por el entonces Gobernador del Departamento de Antioquia, Sr. Alvaro Uribe Vélez.

Las denuncias sobre la gravedad de la agresión que recibieron la zona bananera y muchas otras del país fue realizada -con gran temor- por los familiares de las víctimas, por abogados y defensores de derechos humanos. Muchos de ellos fueron luego 'desaparecidos' y el terror se convirtió en un eficaz mecanismo para ocultar, por lo menos momentáneamente, lo que todo el país escuchaba pero se resistía a creer o denunciar. Además para la opinión pública estaban en juego la honradez y credibilidad de las Instituciones, la palabra de los Comandantes Militares, Ministros civiles de Defensa, del Presidente y altos funcionarios, quienes tendrían la obligación ética de hablar con la verdad ante la nación. Pero los pocos casos de masacres que alcanzaban a llegar a los medios de comunicación se atribuían a 'bandas aisladas de delincuentes' (cuando no a las guerrillas), las cuales no tendrían ningún apoyo institucional y a las que el Estado estaría combatiendo.

La realidad de la manipulación mediática para construir una 'verdad oficial' se ha hecho más evidente durante el liderazgo presidencial de Uribe Vélez, porque él asumió el papel de defensor de las operaciones militares como parte esencial de su 'seguridad democrática', negando sistemáticamente la existencia de un Conflicto y la participación y apoyo de las fuerzas estatales en las operaciones criminales paramilitares. Un caso que evidencia dicha manipulación tiene que ver con la 'eficiencia' de ciertos comandantes militares : el cinco veces condecorado Coronel del Ejército Hernán Mejía Gutiérrez, Comandante del Batallón 'La Popa' en Valledupar -informa la Revista Semana- :

"... informó a sus superiores que durante un combate habían dado de baja a 19 guerrilleros del Frente 60. del ELN [el día 25.10.2002, recién posesionado como presidente Uribe V.]. El General Carlos Alberto Ospina, en ese entonces Comandante del Ejército [Nacional] viajó hasta el Cesar a corroborar la victoria militar y, muy orgulloso, dió una rueda de prensa en la que destacó éste como uno de los mayores éxitos alcanzados en la historia de la lucha contra la subversión. El Batallón La Popa se convirtió en una de las unidades que más bajas produjo entre 2002 y 2004." <sup>233</sup>

En Enero del 2007 prestó declaración a los Jueces un ex-suboficial del Ejército que había apoyado la labor del Coronel, quien expresó: "Mi coronel Mejía llegó al Batallón La Popa en enero de 2002. Lo primero que nos dijo es que venía de un Batallón Contra-guerrilla que había dado entre 37 y 40 bajas en un año y que en La Popa aspiraba a llegar a 100." El ex-suboficial informó sobre la permanente coordinación de operaciones que el comandante del Batallón realizó con los jefes paramilitares de la zona, Srs. Rodrigo Tovar alias 'Jorge 40' y su subalterno 'Alias 39'. Continúa la publicación :

"Según el descarnado relato, paras y militares acordaron varias formas de trabajo conjunto. Uno de los episodios más escabrosos de esa alianza fue justamente el que ocurrió en Octubre de 2002. Al parecer, '39' había tenido una serie de inconvenientes con varios de los hombres que estaban bajo su mando. Decidió entonces hacer una purga interna en las filas de las autodefensas y ordenó asesinar 19 de ellos. '39' llamó a Mejía y el coronel envió a los del grupo 'zarpazo' [unidad militar de reacción rápida] a legalizar el asunto –

<sup>233</sup> Revista Semana, 27.01.07, Ed. 1291. Artículo „Paramilitares fusilados que se hacen pasar por guerrilleros ...“ Bogotá.

contó el testigo-. Así se fabricó la escena que se mostró a los medios como una hazaña militar, cuando en realidad no era más que una farsa ... Las familias de los muertos sabían que ellos eran paracos y algunos protestaron porque los presentaron como si fueran guerrilleros. Pero les tocó callarse. Eso fue presentado como un gran 'positivo' y Mejía no tuvo problemas porque la directora seccional de la Fiscalía le ayudó con el montaje.”

Los hechos fueron confirmados por el gobierno nacional y el Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, los remitió a investigación de la Fiscalía General de la Nación en Enero del 2007. Cabe preguntarse : ¿Por qué se ha ocultado la información de miles de asesinatos, pero paralelamente se le da gran despliegue mediático a algunas supuestas operaciones de las fuerzas regulares? Puede apreciarse que la manipulación de la información exigiría dos fines que parecen contradictorios pero son complementarios:

- Los millares de hechos violentos definidos por los dirigentes de esa guerra como pertenecientes a la 'guerra privada' -tendientes a lograr la supremacía militar de la coalición de derecha-, pero que dado su elevado grado de sevicia, ocurrencia e ilegalidad, deberían buscar pasar desapercibidos, para no dañar la buena imagen pública nacional e internacional de una 'democracia'.
- Algunos operativos letales -ciertos o simulados- que se pudieran presentar como 'combates' de las fuerzas de defensa de la nación 'contra el terrorismo', deberían ser utilizados para convencer al país de la 'eficacia' y capacidad de combate de las fuerzas militares oficiales -ahora lideradas directamente por el Presidente-, quienes legítimamente defenderían la 'asediada democracia' del terrorismo y justificarían los miles de millones de dólares invertidos en armas y las medidas legales autoritarias.

La buena coordinación que se logró hasta el año 2006 para que muchas autoridades corruptas pudieran encubrir semejante tragedia, se ha venido agrietando porque el tamaño del daño ya ha rebasado las fronteras de Colombia y ha llegado a Tribunales Internacionales, a las centrales obreras y los corredores del Congreso Estadounidense, donde grupos de sindicalistas y senadores del Partido Demócrata, entre otros, han presionado al gobierno Republicano para que no se ratifique el Tratado de Libre Comercio con Colombia, argumentando violaciones a los Derechos Sindicales y Humanos. Estas presiones produjeron durante el 2007 la congelación de la ratificación del TLC, ya firmado por los presidentes Bush y Uribe, así como el congelamiento de dineros para el 'Plan Colombia'.

En Septiembre 2008 al gobierno nacional le tocó reconocer hasta dónde había llegado la práctica militar de sustentar victorias contando cuerpos de hombres jóvenes pobres abaleados, conocida con el nombre de "Falsos positivos". La Personería de la ciudad de Bogotá en cabeza del abogado Indígena Francisco Rojas Birri investigó múltiples denuncias de 'desapariciones' de jóvenes de las barriadas pobres de la ciudad, los cuales eran contratados por personas privadas para realizar 'trabajos' en otras áreas del país y a los pocos días aparecían muertos y reportados por unidades militares como 'dados de baja en combate'. Cada muerto era tenido en cuenta por el sistema de estímulos militares para ascensos y reconocimientos monetarios por parte de las Jerarquías y se

emitían reportes de prensa con amplio despliegue sobre las victorias del Estado contra el terrorismo. Después de documentar cientos de desapariciones, la Personería de Bogotá denunció públicamente el magnicidio y reclamó investigaciones penales. Las primeras reacciones de los comandantes militares y del propio Presidente de la República fueron declarar que se estaba dando una `persecución´ contra el Ejército Nacional. Y en los medios de comunicación arreciaron las críticas contra los resultados del primer año de gestión pública del alcalde de Bogotá, perteneciente al Partido de Oposición y jefe del Personero. Pero la evidencia fue de tal tamaño que al Ministro de Defensa le tocó reconocer las pruebas y ordenó el 29.08.08 retirar del servicio en las Fuerzas Militares a 3 Generales, 4 Coroneles, 7 Tenientes Coroneles, 5 otros Oficiales y 7 Suboficiales, en la mayor purga militar que se haya efectuado en la historia militar del país. En columna Editorial comentó el Diario El Tiempo:

"Es un secreto a voces que miembros del Ejército han convertido en práctica habitual las ejecuciones extrajudiciales, un problema que han mencionado medios locales e internacionales, y un informe de marzo del Departamento de Estado. Además, lo han mencionado numerosas ONG nacionales y extranjeras una y otra vez. Pero es tal la ojeriza que el Gobierno les tiene, que la reacción ha sido estigmatizarlas y defenderse con el argumento de que hacen parte de una campaña para desacreditar a las Fuerzas Armadas. Pero con los 19 nuevos muertos y a juzgar por las declaraciones del Vicepresidente y del ministro de Defensa Juan Manuel Santos, las cosas han pasado de castaño a oscuro. No en vano el Ministro dijo haber recibido información sobre "reductos de la fuerza pública que todavía están exigiendo cuerpos como resultados", declaración que aumentó las sospechas de que las muertes podrían sumarse a las 936 ejecuciones extrajudiciales registradas entre julio de 2002 y junio de 2007, y que han sido atribuidas a miembros de las Fuerzas Armadas. Los casos están documentados y por lo pronto la Fiscalía tiene en sus manos 558 procesos que involucran a 1015 víctimas, y a los cuales están vinculados 104 miembros de las Fuerzas Armadas."<sup>234</sup>

Lo que el Gobierno en primera instancia negó y posteriormente el Ministro de Defensa reconoció como `reductos´ de mandos militares que cometen crímenes de lesa humanidad, es interpretado de forma diferente por el Personero de Bogotá, Sr. Rojas Birri, quien con ocasión de la presentación del caso de un joven lisiado mental reportado entre los muertos, argumentó:

"Este nuevo caso evidencia un patrón de ejecuciones extrajudiciales, limpieza social e involucramiento y victimización de la población civil en el conflicto armado interno por parte de agentes corruptos del Estado, en connivencia con grupos al margen de la ley."<sup>235</sup>

El reconocimiento oficial del grave asunto abre puertas a una investigación judicial que podría arrojar luces y posiblemente, correctivos importantes. Sin embargo, es evidente que calculadas estrategias de manipulación de la información desde el propio Estado han prestado un eficaz apoyo a los numerosos grupos legales e ilegales de la derecha radical, quienes se han sentido empoderados por el encubrimiento oficial de tantos años, para desarrollar su amplia guerra sucia. Esta estrategia se ha perfeccionado durante el

---

<sup>234</sup> Diario El Tiempo, 01.10.08. Artículo „Mensaje al General“.

<sup>235</sup> Comunicado de la Personería de Bogotá D.C. Citado por Semana.Com, consultada el 05.02.09.

régimen Uribe por su obsesión en la negación del Conflicto y su paralela necesidad de exaltación de 'los éxitos' de la 'Seguridad Democrática'.

#### **5.4.5 La Personalidad Autoritaria de caracterizados miembros de las élites como instrumento de agresión y subordinación.**

Como el mismo Presidente Uribe plantea, él no creó las Cooperativas de Seguridad 'Convivir' ni la violencia en Colombia. Pero su constante incitación a ella, en nombre de la 'defensa de la patria', sin duda estimula su producción. En sección anterior se expuso cómo un sector muy influyente de la élite colombiana ha gravitado desde hace varios siglos sobre la extrapolación : Colombianos de bien - colombianos de inferior estatus. En las últimas décadas los eruditos más conservadores no volvieron a consignar por escrito o a expresar en público sus prejuicios sobre 'el pueblo', pero algunas actitudes con frecuencia descubren esa forma morbosa de interpretar el mundo.

Publica el diario El Tiempo una conversación entre el Presidente Uribe y los senadores Republicanos estadounidenses Arlen Specter y Jeff Sessions, que visitaron Colombia el 07.04.2006. La noticia se titula "Senador de EU asegura que el Presidente Uribe propuso poner microchips a inmigrantes colombianos" :

"Según Arlen Specter, se implantaría a trabajadores temporales para garantizar su regreso a Colombia. La Casa de Nariño [de Colombia] niega esa iniciativa. Specter, que es el presidente del Comité Judicial de la Cámara Alta y autor de uno de los proyectos de reforma migratoria que hacen curso en el Senado, recogió la propuesta, que atribuyó a Uribe, y la introdujo luego en el récord del Congreso, como parte de sus memorias de la visita a nuestro país. "El Senador Sessions y yo -dice Specter- le preguntamos a Uribe sobre el problema de los trabajadores temporales de Colombia que emigran para trabajar en fincas en EU pero luego no regresan cuando expira el período autorizado. El nos dijo que entendía las preocupaciones" ... y propuso aplicar con EU un sistema muy similar al que utiliza con Canadá y España ... "Pese a ello [continúa Specter], le expresé a Uribe mis graves dudas sobre si esos incentivos eran suficientes como para hacer regresar a estos trabajadores temporales. El Presidente dijo que consideraría implantar microchips en los cuerpos de los trabajadores colombianos antes de su ingreso a EU", escribe Specter. El microchip sugerido por Uribe permitiría a las autoridades detectar si un trabajador ha excedido su permiso de trabajo e incluso localizarlo, como se hace en el caso de reos excarcelados a los que se les coloca un brazalete para monitorear sus movimientos." <sup>236</sup>

También se utilizan dichos microchips en las vacas y los caballos, aquellos animales destinados a servir o a ser sacrificados por el hombre. ¿Pero implantárselos a personas? ¿Acaso a aquellos colombianos de apellidos Santos o Uribes o Caros? Sin duda que no. Los migrantes colombianos que trabajan en las fincas son gentes sencillas, usualmente pobres, pero también podrían sus gobernantes reconocerles su dignidad.

---

<sup>236</sup> El Tiempo. 04.05.2006. Sección Política. Bogotá. [http://eltiempo.terra.com.co/poli/2006-05-04/articulo-printer\\_friendly\\_p...](http://eltiempo.terra.com.co/poli/2006-05-04/articulo-printer_friendly_p...)

Las personas de la élite que estimulan la guerra interna, la violencia contra el 'enemigo interno', generalmente continúan manteniendo esos antiguos y prejuiciados conceptos de las razas, las clases, los privilegios, el estatus. Para ellos, muy probable inconscientemente, ese 'pueblo' puede ser sacrificado -como cualquier animal-, si no se acondiciona a las exigencias de sus dirigentes. Tal y como lo planteó el ex-presidente Laureano Gómez, quien impulsó a los Conservadores a la guerra interna a mediados del siglo XX, o como lo practicó el primer jefe de las Autodefensas Fidel Castaño: "cobraremos un campesino muerto por cada vaca robada!"

La necesidad de oprimir a los grupos definidos como inferiores en la escala de valores de estas personas autoritarias de gran poder político, sus angustias canalizadas hacia encontrar 'culpables' que justifiquen sus errores o carencias, su constante prédica contra los 'terroristas', sin duda incitan a la activación del sentimiento autoritario de muchas otras personas pertenecientes a esa élite, quienes controlan regiones, grandes empresas, o los medios de comunicación y difunden tales conceptos. Los mandos militares, con su formación tradicionalmente rígida, son personas directamente propensas a percibir los prejuicios del 'Jefe Supremo' de las Fuerzas Armadas (el Presidente), como 'órdenes del Comandante' a ser aplicadas dentro de los valores sociales que su educación familiar y luego institucional les dió. Aquella formación que Salvatore Mancuso claramente expone, donde el enemigo interno 'se esconde' dentro de todo un pueblo, el cual puede ser atacado sin piedad en aras de lograr algún fin superior, como 'la ley y el orden' de las élites tradicionales, o delirios como el de: "mantenga los aviones bombardeando al terrorismo ... para que puedan llegar auras de felicidad a las nuevas generaciones de colombianos", como ordena y suspira el Presidente Uribe.

¿Qué se puede esperar de la asimilación de esos comandos incitadores a la violencia en gentes formadas dentro de estructuras autoritarias y que no tienen ningún control institucional? Mancuso declaró haber mandado asesinar 336 personas, "Don Antonio" (Edgar Ignacio Fierro) del 'Bloque Norte' en la costa Caribe aceptó 600 ejecuciones <sup>237</sup>, 'el viejo' Ramón Isaza confiesa 567 homicidios <sup>238</sup> en la zona del Magdalena Medio, Ever Veloza del 'Bloque Bananero' confesó más de 1.200 muertes ("Había noches en que matábamos hasta 20") <sup>239</sup>; el jefe del 'Bloque Catatumbo', Iván Laverde Zapata, afirmó "Si no son 2000 muertos, nos acercamos a ese número" <sup>240</sup>. Todo ello enmarcado dentro de 'la lucha contra el terrorismo' y defendiendo -aseguran dentro de su confusión totalitaria- un orden legal y cristiano . . . donde la Constitución y los Mandamientos de la Iglesia prohíben la pena de muerte!

Dentro de la estructuración típica de la Personalidad Autoritaria también se expresa claramente la subordinación de los grupos de la élite colombiana a la figura del poder, en

---

<sup>237</sup> El Tiempo. 19.04.2007. Sección Justicia. Artículo „42 muertos más que los que se le atribuyen en computador de Jorge 40“ confesó „Don Antonio“. Barranquilla - Bogotá.

<sup>238</sup> El Tiempo. 18.06.2007. Sección Justicia. Artículo „En 6 meses, 40 paramilitares de 2812, han declarado en Justicia y Paz“. Bogotá.

<sup>239</sup> El Tiempo, 30.10.07. Artículo „Jefe paramilitar ‚H.H.‘ confesó más de 1.200 muertos en año y medio“. Bogotá.

<sup>240</sup> El Tiempo, 12.09.2007. Artículo „Jefe Paramilitar Iván Zapata Laverde ‘El Iguano’ confesó 2.000 crímenes.

esta época representado por los Estados Unidos. Se lamenta un editorial del Diario de la familia Santos, El Tiempo, en un artículo denominado "El ingrato Tío Sam", respecto del mal trato y pocos logros del viaje del Presidente Uribe a Washington a principios de Mayo del 2007:

"El décimo viaje de Uribe a los Estados Unidos sembró más interrogantes de los que absolvió ... No sorprende que muchos colombianos se pregunten si es así como le paga Tío Sam a quien bien le sirve. Sobre todo cuando después de extraditar a centenares de narcotraficantes, de fumigar medio país, de jugársela toda por una mal planteada guerra contra la droga y por los principios del libre comercio que pregona el gran vecino del norte, de haber apoyado incluso la nefasta invasión a Irak, hoy están en vilo temas neurálgicos para el país como la continuidad del Plan Colombia y la aprobación del TLC."<sup>241</sup>

La misma élite a la que poco le importa que existan más de 3 millones de desplazados, ni los miles de ciudadanos pobres asesinados o víctimas de la violencia, esos grupos soberbios y autoritarios con las mayorías de colombianas y colombianos, se arrodillan ante las autoridades del 'gran vecino del norte', quien "así paga a quien bien le sirve ... " El carácter de opresor indolente contra quienes considera débiles, se desdobra en sumisión servil ante el que considera poderoso. La figura que utiliza el Editorial de El Tiempo hace clara referencia al refrán popular : "Así paga el Diablo a quien bien le sirve". Los Estados Unidos son equiparados al Diablo, un ser terrorífico y despreciable ... pero precisamente ante ese ser se comportarán sumisamente, en tanto encarne 'el poder y el castigo'. Lamentable sumisión . . . lamentable opresión.

Las indagaciones que la teoría de la Personalidad Autoritaria desarrolló para esclarecer por qué grupos tan amplios de ciudadanos de los países fascistas apoyaron tan decididamente a sus prepotentes líderes durante la primera mitad del siglo XX, también es útil para entender por qué grupos relativamente amplios de todas las clases sociales apoyan políticas de 'mano dura' del régimen político colombiano -especialmente durante el régimen Uribe-, sin considerar la parte claramente criminal que se esconde tras la estrategia militar y paramilitar : la utilización de los actos criminales de las guerrillas de izquierda, su invención sistemática cuando no existen en la realidad, la acusación de que todos los actos violentos son de su autoría, indican la existencia de una estrategia para magnificar y distorsionar el problema, haciendo responsable a la guerrilla de prácticamente todos los males que sucedan en el país.

Los individuos de todas las clases sociales formados dentro de los tradicionales patrones católicos autoritarios, levantados-as con la imagen de un padre o una madre imponente (o subyugado-a), desarrollan también inconscientemente sentimientos de sumisión hacia esa figura de la autoridad, inicialmente en la familia, después en la vida social y en la política. Los líderes políticos fanatizados a la cabeza del Estado buscan asumir esa autoridad de manera que las personas con dicha formación la acepten, tiendan a justificar la violencia y se identifiquen con su autoridad. Esto es factible psicológicamente en la medida que la sumisión a la autoridad de este hombre o mujer puede verse gratificada con el defogue emocional que experimentan cuando sus sentimientos agresivos pueden ser dirigidos

---

<sup>241</sup> El Tiempo. 06.05.2007. Sección Editorial. Bogotá.

contra entidades minusvaloradas desde el Estado y muchos medios de comunicación :  
contra los 'terroristas' o los 'subversivos' o los mendigos, identificados como los  
responsables de todos los males del país.

La asimilación prejuiciada de esos grupos con las amplias capas pobres del país, también  
hace que pase 'desapercibida' o incluso justificada (el 'cinismo' para T. Adorno), la  
situación de penuria que viven los millones de campesinos desplazados por la violencia o  
los trabajadores y líderes sindicales perseguidos. **Los grupos de ciudadanos presas del  
síndrome autoritario de sumisión-agresión, tienden a solidarizarse ciegamente con el  
poder.** Algunos incluso pueden llegar a extremos como participar en la ejecución de los  
actos de 'limpieza social' y convencerse de que el camino criminal conducirá a la 'solución'  
del problema.<sup>242</sup>

Los dirigentes responsables de la conducción política en Colombia, en lugar de encontrar  
una estrategia que incorpore a la vida política y social a los opositores -como lo indica  
nuestra Constitución, **Art. 22: "La Paz es un derecho y un deber de obligatorio  
cumplimiento"**-, los señalan sistemáticamente como el 'chivo expiatorio' del desorden  
social del país y se dictamina que la 'solución' consiste en su eliminación física y derrota  
total. El problema para la estabilidad institucional colombiana no es sólo que el  
Presidente incite a la guerra total y emplee gran parte del presupuesto en ella, sino que  
a la par se utiliza la estrategia paramilitar para restringir el ordenamiento legal  
democrático, una sistemática campaña mediática para formar una opinión pública con la  
mitad de la verdad y se ataca a sectores que nada tienen que ver con conductas  
criminales. Este liderazgo busca contar con el apoyo de opinión de dos amplios sectores  
de la población presentes en todas las clases sociales:

- Quienes han sido formados-as dentro del síndrome autoritario, que tenderán a  
apoyar decididamente las acciones vigorosas -así sean desmedidas y hasta  
criminales- desde el Poder, y
- Quienes a pesar de buscar elementos racionales para comprender equilibradamente  
la situación, son desinformados y bombardeados sistemáticamente por una campaña  
mediática manipuladora que les ofrece pocas opciones para encontrar elementos  
objetivos para entender la problemática y actuar con valores cívicos.

---

<sup>242</sup> Jorge Iván Laverde, jefe del 'Bloque Catatumbo' de las Autodefensas, declaró a la Revista Semana  
(20.12.07): „Cuándo crucé la frontera de la crueldad? Cuando vi que la guerrilla iba a ser  
derrotada pero no exterminada. Siempre habrá población y siempre iban a surgir de ella nuevos  
guerrilleros. Era más peligroso parar que seguir ... Yo le pedía a Dios que no me dejara cometer  
errores. De hecho yo pensaba muy bien antes de tomar una acción ... La guerrilla no manda a  
hacer inteligencia a guerrilleros con brazaletes. Los infiltra como vendedores o trabajadores ...  
Cuando hablé por primera vez en mi versión libre (ante los Jueces), mi mamá me llamó y me  
preguntó: Mijo, usted qué fue lo que hizo? -contesta-: Quieren saber que somos criminales, pero  
no el camino que nos llevó a tomar estas decisiones. Qué bonito hubiera sido haber nacido en un  
país sin guerrilla, donde el Estado hubiera cumplido sus obligaciones. Yo le hubiera aportado la  
música. Lo contrario de la guerra!" J.I. Laverde ha confesado el asesinato de más de 2.000 personas.  
Artículo „El oficio de matar“.

La experiencia después de 6 años del régimen Uribe es que no logra eliminar a las guerrillas, ni al crimen, ni a los paramilitares, tampoco consigue desarrollar al país, pero sí continúa el proceso de desestabilización de las costumbres que posibilitan la convivencia pacífica y un funcionamiento libre del edificio democrático-legal, contando para ello con el respaldo de relativamente amplias capas de ciudadanos-as mediatizados. El filósofo colombiano William Ospina analiza así el tipo de reflejos políticos del Presidente Uribe, a raíz de las tardías y exaltadas reacciones del Gobierno en las más importantes crisis de su regencia:

"Es alarmante que sea precisamente quien más conoce el país y más información tiene sobre él, quien aparezca siempre como el último en enterarse de todo. Fueron los ciudadanos quienes descubrieron que un sector importante del Congreso Nacional había tenido vínculos estrechos con los paramilitares que ensangrentaron Colombia en las últimas décadas. El Gobierno, elegido con el apoyo de esos congresistas, dijo haberse enterado tarde de esos vínculos indeseables, pero también se esforzó por negarlos. Fueron los ciudadanos quienes advirtieron que las Fuerzas Armadas e incluso de la alta oficialidad estaban aliados con grupos y personas al margen de la ley para la ejecución de delitos. El Gobierno se aplicó a negar esos vínculos y prefirió acusar a quienes los denunciaban declarándolos cómplices de siniestras organizaciones terroristas, hasta cuando la evidencia y la ley demostraron que esas alianzas existían. Fueron los ciudadanos quienes señalaron que la proliferación de empresas que captaban dinero del público con la promesas de rendimientos exorbitantes era una evidente estafa que crecía a los ojos de la sociedad y ante el silencio de los funcionarios. El Gobierno, tarde otra vez, ha actuado, cuando ya la filtración de aguas se había convertido en avalancha. No hablan bien estas cosas de la capacidad del Gobierno de controlar a sus propios agentes, de dirigir la economía, de proteger los intereses de los ciudadanos. Su papel ha sido en todos los casos invariablemente el mismo: hacer caso omiso de las advertencias y de las evidencias, y convertirse al final en el más indignado de los denunciantes. Pero su ardor final, cuando ya todo está consumado, contrasta demasiado con su tibieza del comienzo."<sup>243</sup>

## **5.5 A manera de Conclusión: la democracia en Colombia y la dinámica autoritaria.**

Las prácticas autoritarias tienen en Colombia una amplia tradición. Desde su temprano inicio durante el régimen colonial español se configuró un tipo de gobernante, de gran propietario de tierras, de bienes y hasta de personas, cuyas huellas muestran claras manifestaciones a lo largo de nuestra historia. Sus transformaciones y las de las muy variadas comunidades subordinadas, han evolucionado hasta el presente y estructurado unas relaciones sociales, económicas y legales complejas, con positivos avances a varios niveles pero también con profundas carencias, especialmente formadas por las prácticas y procesos de exclusión de las mayorías. La violencia política, en ocasiones abierta, en otras encubierta en un manto de normas estatales, ha caracterizado profundas coyunturas. Las luchas sociales y políticas por lograr un sistema de gobierno impregnado por una Justicia que respete la dignidad de la población han logrado triunfos parciales, pero con mayor frecuencia deben mantenerse a la defensiva, dentro de un equilibrio

---

<sup>243</sup> El Espectador. 22.11.08. Artículo „Tarde otra vez“.

bastante inestable que las tradiciones autoritarias presionan hacia los abismos de la violencia.

Las tres grandes explosiones de guerra vividas en Colombia en el siglo XX: la guerra de los 1000 días a su inicio, el período de La Violencia desde 1948 y la Violencia actual coincidente con el período neoliberal, en ninguno de los tres casos contribuyó a mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población. Más bien significó más expropiación de tierras de colonos y pequeños y medianos propietarios, así como mayor concentración de las propiedades en pocas manos y la emigración forzada a los pueblos y ciudades. Estos nefastos resultados validan la tesis planteada en la presente investigación: que la violencia se ha estructurado como una atribución que se imputan las élites más retrógradas del país y la usan para evitar la reforma social y mantener el estatu-quo lo más inalterado que puedan. Sin embargo, la calidad de vida de las y los ciudadanos del país, inclusive de los más ricos, es mala gracias a la persistente violencia y la modesta satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías. Ese patrón de acudir sistemáticamente a la violencia ya no funciona como en épocas anteriores de mayor subyugación y menor reconocimiento de los derechos democráticos. El mundo continúa cambiando y Colombia no es un país aislado que se pueda quedar aprisionado en los viejos patrones autoritarios.

La restringida democracia representativa que practicó el país con la Constitución de 1886 y la reforma del Frente Nacional presentó una clara apertura hacia una democracia moderna y pluralista con la promulgación de la Constitución de 1991. Sin embargo, la concreción de los principios de participación, apertura política, respeto a los derechos humanos y fundamentación del principio de ciudadanía, exhibe graves deficiencias por cuenta de las tradiciones de exclusión, del altísimo nivel de violencia y violación de derechos básicos de muy amplias capas de la población. La incapacidad y/o falta de voluntad política de los miembros de las élites, de los partidos y organizaciones políticas para encontrar caminos que conduzcan al desarrollo de condiciones de vida y prácticas democráticas, ha propiciado que la dinámica de los actores violentos marque la iniciativa en importantes campos. La amplia campaña mediática de manipulación de la problemática contribuye a la despolitización de los ciudadanos, algunos de los cuales justifican las medidas de fuerza mientras otros y otras se alejan de los temas políticos, lo que parece ser de la conveniencia de las fuerzas radicales porque limita el campo de acción de sectores civilistas que buscan desarrollar los principios participativos del marco constitucional, que da contenido a la organización democrática del país.

Paralelamente a la expedición de la Constitución de 1991 se inició en Colombia la aplicación de las reformas neoliberales, que contrariamente al espíritu ampliamente democrático del nuevo marco legal, niegan la reforma social como medio para superar las carencias económicas y los reconocimientos en términos de derechos. El inestable equilibrio que durante los últimos años ha acompañado la vida política del país ha estado signado por dicha contradicción. Y la crisis económica mundial iniciada en 2008 evidencia que 'el libre mercado' de ninguna manera es solución para ningún país. Para los representantes de las tradiciones autoritarias ha significado el nuevo marco constitucional uno de muy difícil aceptación, especialmente aquellos que ven peligrar sus

antiguos beneficios oligárquicos, pero también para quienes se adaptaron a luchar con medios violentos contra el poder, sin poder aceptar ni concebir una salida dentro de la disputa política legal. Su visión de oponer una forma de autoritarismo de izquierda -con graves violaciones a los derechos humanos- contra el autoritarismo de la derecha ha degradado su lucha y provocado el rechazo masivo de la población.

El mandato del Presidente Uribe ha encontrado en ese tipo de oposición violenta una propicia oportunidad para desvertebrar, paso a paso, el marco legal progresista. Sus medidas en favor de los grandes monopolios se toman dentro de la cobertura de la 'lucha contra el terrorismo', constituyéndose en un verdadero **régimen** que se aparta del marco constitucional cuando se requieren desarrollos de la pluralidad, mientras que propicia un manejo muy particular, concentrador del poder, patriarcal, pleno de iniciativas contradictorias con la institucionalidad y tendiente a propiciar las vías de hecho por fuera del marco legal. El régimen del Presidente Uribe actúa como entidad convergente de fuerzas políticas locales que abrazan los principios neoliberales en economía y los autoritarios en la política. En las relaciones exteriores se aleja de la integración regional y democrática con otras naciones suramericanas, mientras coincide con las iniciativas geopolíticas agresivas de los neoconservadores liderados por el Presidente Bush. Los elementos más radicales de esta convergencia han encontrado en la aplicación del terror una eficaz arma para obtener objetivos de corto plazo, con pretensiones de permanencia. Por esto los actos violentos a nombre del 'orden' son tan comunes, su justificación mediática tan oportuna, y de la perpetuación de ese desorden 'administrado' depende el éxito de su continuidad. La dinámica del régimen del Presidente Uribe de privilegiar la polarización del conflicto concentra de tal manera los recursos presupuestales y las iniciativas políticas, que induce a un mínimo las condiciones para una construcción pluralista, tal como lo ordena la Constitución política vigente. El régimen propicia que la población se alinee políticamente en un falso dilema : declararse a favor de medidas autoritarias del Estado ... o en su defecto se estaría declarando a favor de las degradadas guerrillas. La incitación a esta permanente polarización sólo puede sacrificar los esfuerzos democratizantes de importantes sectores del país y de un desarrollo económico inclusivo y autosostenible.

El estado constitucional de derecho de Colombia padece de condiciones de gran fragilidad, de orfandad legislativa para desarrollar la Constitución por parte de un Congreso de la República bloqueado por la corrupción; de una creciente cooptación de las más importantes Instituciones por parte del poder Presidencial, lo que escasamente le permite avanzar con grandes dificultades en la construcción del orden participativo democrático. Labores de construcción de ciudadanía -como se han desarrollado en amplios programas de educación pública por varios Alcaldes de la ciudad de Bogotá-, no cuentan con el respaldo del liderazgo nacional. Las presiones y manipulaciones de los grupos de poder, facilitadas por la regresiva lucha guerrillera, forzan al sistema legal a la expedición de normas autoritarias, mientras la institucionalización participativa y la reforma social no hacen parte central de la agenda de los gobiernos nacionales.

La democracia pluralista e incluyente difícilmente se puede desarrollar dentro de un régimen de este tipo, la 'construcción social de Estado' es desarticulada. La

institucionalidad que entonces propicia el liderazgo Presidencial corresponde a la de un régimen de democracia formal electoral que profundiza constantemente los contenidos autoritarios, con parámetros similares a los descritos para la 'democracia delegativa' por G. O'Donnell. Sin embargo, esta tendencia tampoco presenta signos de estabilidad porque fundamenta gran parte de su poder, no en la justicia social, o en un dinámico desarrollo económico o en la legitimidad institucional, sino en la alianza con intereses monopólicos e ilegítimos. Esto permite prever que los sectores de la sociedad que se apoyan en la legalidad constitucional participativa, para poder continuar evitando su desvertebramiento y por el contrario, recuperar la institucionalización del estado constitucional de derecho, deberán seguir soportando una tensión permanente y condiciones desventajosas dictadas por los grupos autoritarios.

El análisis de la situación política Colombiana de principios del siglo XXI permite concluir que la recurrencia a medidas de fuerza aplicadas por parte de las élites más conservadoras del país, apoyadas usualmente por la política exterior estadounidense, inducen a una gran debilidad de las Instituciones y prácticas democráticas del país, expresamente contempladas en el marco Constitucional de 1991. Dicha opción de políticas de facto no muestran capacidad para lograr una estabilización ni social, ni económica, ni política del país, sino más bien una profunda degradación de las condiciones de vida, de la práctica de la política, la desinstitucionalización del Estado y el deterioro persistente del hábitat natural. Por el contrario, el país podría recuperar su capacidad para fortalecer la reconstrucción del tejido social y del respeto hacia los valores democráticos -como se aprecia en diversos frentes de la reconstrucción participativa de Bogotá durante los últimos años-, si recuperara para la sociedad y sus diferentes organizaciones los derechos de practicar la reforma social, económica y política, de activar una economía más democrática y menos destructiva del medio ambiente; de negociar con la guerrilla y otros actores violentos, para avanzar en la construcción social de Estado y de gobiernos con dignidad nacional. Sería la hora en que el autoritarismo y las exclusiones empezaran a revertir el gran daño que le han producido a los individuos y a la sociedad colombiana.

## **PARTE II**

### **EL PARADIGMA NEOLIBERAL Y EL CONSENSO DE WASHINGTON :**

### **BASES TEORICAS E IDEOLÓGICAS.**

### **EL ESTADO COLOMBIANO COMO PROMOTOR DEL CAPITAL FINANCIERO.**

En esta sección del trabajo corresponde indagar por los soportes teóricos de la doctrina económica que orienta el Sistema Capitalista vigente, que tiene sus orígenes en la Teoría Clásica desarrollada desde el siglo XVIII en Europa, sobre la cual se estructuró la Teoría Neoclásica, cuyos mayores exponentes fueron durante el siglo XX economistas de los Estados Unidos de América. Sobre estas bases teóricas se apoya el "Consenso de Washington", que se constituyó en el instrumental de políticas económicas -con profundas implicaciones sociales- que se ha implementado en América Latina y cuyo racional se conoce como Paradigma Neoliberal, el cual a raíz de la implosión del Sistema Socialista en los años 1990's se posicionó prácticamente como la 'doctrina única', que se ha aplicado con diferentes intensidades en todo el mundo.

La profunda crisis financiera que se inició a finales del año 2008 en los Estados Unidos y se ha diseminado por todo el orbe, ha colocado en evidencia las claras deficiencias en que se apoyan las economías cuyo factor propulsor está constituido por el Capital Financiero, el que gracias a las políticas neoliberales de flexibilización, apertura, globalización y desregulación de mercados, logró enorme crecimiento y capacidad para inducir profundos desequilibrios en el conjunto del sistema económico mundial.

En la presente sección se colocan a prueba los planteamientos esgrimidos por la ortodoxia Neoliberal con el propósito de legitimar unas políticas que sostienen al que

consideran un `sistema económico único mundial´ que no requeriría de mayores regulaciones, porque las `libres fuerzas del mercado´ realmente funcionarían y tendrían la capacidad de imprimir una dinámica positiva y racional al crecimiento económico nacional y mundial, estimulando a su vez el mejor desarrollo de los sistemas políticos democráticos. En otros términos, el paradigma Neoliberal desea validar los principios del capitalismo de libre competencia, los cuales seguirían vigentes al inicio del tercer Milenio y por tanto enfatiza la imperiosa necesidad de desregular, de llevar a un mínimo las reglamentaciones que los Estados nacionales habían impuesto para organizar sus economías y sociedades -las más importantes originadas en la Crisis de 1929-, so pena de frenar el crecimiento económico y reducir la libertad y el bienestar de las naciones.

Para verificar su validez se acude al análisis de los planteamientos de dos de los principales teóricos de la Escuela de Chicago en Economía -los profesores Frank Knight y Milton Friedman-, cuyas doctrinas se confrontan con casos y políticas económicas de los Estados Unidos y otras naciones, quedando en evidencia que el tipo de globalización vigente ha sido construido privilegiando la utilización de factores de poder político, militar y económico, los cuales al presente sólo marginalmente se apoyan en la `libre competencia´ y al contrario, en muchos casos, han requerido del bloqueo de las fuerzas competitivas para lograr posiciones dominantes en favor de las naciones industrializadas. En el proceso de globalización vivido en los últimos años se colocan en acción dichas cuotas de poder, centralizadas por los Estados Unidos, mientras a las naciones de menor desarrollo se les restringe de diferentes maneras la utilización de sus capacidades competitivas, es decir, la nueva arquitectura globalizada tampoco permite el `libre juego´ de los mercados, tal como taxativamente lo exigen las doctrinas neoclásicas, las que pretende revivir el paradigma Neoliberal.

En el Capítulo VII se interpreta el proceso de rápido desarrollo de los flujos financieros mundiales, el paso al período de prevalencia de los Intereses reales positivos y la refinada y autoritaria manera como en Colombia se privilegia el estímulo de dichos flujos mediante el instrumentario neoliberal. Se analiza la forma como se ha establecido en Colombia un `Capitalismo Financiero de Estado´, donde siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington, el Estado se desvincula de las inversiones directas en servicios públicos, tecnología e industria, pero contradiciendo el mismo marco teórico que dice seguir, se convierte en el mayor `inversionista financiero institucional´ y jalona al sector financiero privado, al tiempo que se incrusta activamente en los manejos monetarios internacionales.

En la Parte III se evaluará el impacto de la aplicación de los principios del Paradigma vigente en varios sectores sociales de Colombia desde 1990, indagando hasta qué punto las ventajas del capitalismo competitivo pueden o no actuar en su sociedad y de qué manera se entroncan los principios neoliberales con las tradiciones políticas, las estructuras de propiedad y de exclusiones existentes.

## CAPITULO VI

### LA POLITICA NEOLIBERAL AL CAMBIO DE MILENIO

Las políticas neoliberales fueron integralmente aplicadas en Colombia a partir del gobierno del Partido Liberal presidido por César Gaviria Trujillo (1990-94), pero su marco de adaptación había empezado durante el gobierno liberal anterior conducido por Virgilio Barco (1986 - 90). El Presidente Gaviria aplicó el paquete de medidas recomendadas por los Estados Unidos y las Instituciones Financieras Internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, lo que denominó la 'Apertura Económica' del país, mientras paralelamente impulsó una profunda reforma política que desembocó en la nueva Constitución Política de Colombia en 1991, tras negociaciones con organizaciones guerrilleras que se integraron al marco político del Estado. En esta constitución quedarían plasmados amplios derechos sociales, económicos, políticos y ambientales de tradición liberal y socialdemócrata, así como también ciertos ejes que permitirían el apuntalamiento de las reformas neoliberales y el mantenimiento de ciertos derechos vitales de las élites autoritarias del país. Mientras el proceso de redacción de la nueva Constitución tuvo la participación y discusión más democrática que haya conocido el país en su historia, la implantación del paquete económico neoliberal fue realizado -con utilización plena de las atribuciones del 'Presidencialismo' - exclusivamente por la cúpula del equipo de gobierno, con consultas limitadas a ciertos sectores del empresariado.

#### 6.1 EL 'CONSENSO' DE WASHINGTON.

La política de reducción sistemática de la intervención del Estado en asuntos tanto económicos como sociales había sido adoptada como política de Estado por los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-90) en Inglaterra y Ronald Reagan (1981-89) en los Estados Unidos. La amplia liberalización de los flujos financieros y del comercio mundial constituyeron la base de las recomendaciones que el Fondo Monetario Internacional - FMI y otras instituciones multilaterales con sede en Washington, utilizaron para recomendar y aplicar las nuevas directrices para la economía mundial, una vez implosionado el sistema socialista, recomendaciones que ahora se ofrecían como un cuerpo homogéneo al que le denominaron "Consenso de Washington".

El fin de la Guerra Fría alentó a los voceros de Washington a propagar masivamente una nueva política de "liberalización" del comercio mundial, que supuestamente mejoraría la calidad de vida y el desarrollo entre las naciones participantes, la cual debería ser acogida por los países Latinoamericanos y presionada sin restricciones por las Organizaciones Financieras Multilaterales a través de sus múltiples conexiones con sus países clientes. Dado el fuerte énfasis retórico colocado en la liberalización o

flexibilización de las regulaciones económicas, a los propagadores de esta estrategia se les identifica como "neoliberales" y continuadores de las doctrinas económicas liberales clásicas y neoclásicas.

John Williamson, asesor en el "Institute for International Economics" en Washington, expuso en publicación del Banco Mundial <sup>244</sup> en Agosto del año 2000:

"Hace 10 años yo inventé la expresión "Consenso de Washington" para referirme al mínimo común denominador de las recomendaciones de política elaboradas para Latinoamérica por las Instituciones (internacionales) con sede en Washington. Aunque es placentero volverse famoso por haber acuñado una expresión utilizada en todo el mundo, yo tengo dudas si dicha frase presta un adecuado servicio a la causa de la elaboración racional de políticas económicas. Mi primera preocupación fue si dicha expresión sugería la interpretación de que las reformas de liberalización económica de las dos décadas anteriores fueron impuestas por organizaciones radicadas en Washington, antes que haber sido el resultado de un proceso de convergencia intelectual, el cual yo creo que subyace en las reformas".

El "Consenso" elaborado en los Estados Unidos por quienes decidían las políticas financieras de esa nación, no fue consultado a quienes sentirían los efectos de su aplicación en Latinoamérica. Es decir, no se constituyó en ningún "consenso" en los países receptores de su aplicación, sino que fue un consenso entre reducidas élites. Éste se apoyó en 10 recomendaciones: <sup>245</sup>

1. Disciplina fiscal o rigidez monetaria para controlar la inflación.
2. Reforma fiscal para ampliar las bases impositivas y bajar las tasas altas.
3. Eliminación de los subsidios estatales.
4. Privatización de las empresas estatales.
5. Apertura de la economía para estimular el comercio internacional.
6. Liberalización de las Tasas de Interés.
7. Liberalización del régimen de inversión extranjera.
8. Condiciones de mercado libre para la Tasa de Cambio de la moneda.
9. Desregularización general de la economía.
10. Seguridades para los Derechos de Propiedad.

En estas recomendaciones de política económica se encuentran fuertemente impregnadas las siguientes concepciones:

1. **El Estado Nacional debe reducir su influencia.** El Estado debe reducir su intervención tanto en la economía como en la organización social. Respecto de la primera, debe vender al sector privado nacional o extranjero las empresas estatales de todo tipo; debe restringir su capacidad de manejo monetario a través de la "disciplina fiscal"; debe restringir sus ingresos por concepto de aranceles a las importaciones y la reducción de impuestos a los grandes inversionistas y propietarios.

---

<sup>244</sup> The World Bank Research Observer, vol 15, No. 2 August 2000, pp. 251. Traducción del inglés del Autor.

<sup>245</sup> Op. Cit. Pp. 252 – 253.

Respecto de la disminución de su intervención social, debe el Estado eliminar los subsidios a diferentes sectores sociales y económicos, lo cual se alcanzará también con la privatización de las empresas de servicios públicos; debe eliminar las tasas de interés subsidiadas a campesinos, pequeños y grandes industriales; debe también eliminar los esquemas de difusión tecnológica, sustentación de precios y el marco legal que apoya a los productores nacionales, donde se incluyen millones de pequeños campesinos y pequeños empresarios.

2. **La redistribución del Ingreso no tiene ninguna prioridad.** El "Consenso" es ampliamente optimista de que con su decálogo de medidas centradas en la economía, las condiciones de vida de los afectados en los países participantes mejorará significativamente sin necesidad de contar con medidas específicas para redistribuir el ingreso. Latinoamérica es un subcontinente conocido por su gran desequilibrio en términos de ingresos y derechos de propiedad, razón por la cual si las recomendaciones del "Consenso" no tienen éxito o agudizan dichos desequilibrios, tampoco se ocupan de contemplar mecanismos que puedan corregir los daños. Más aún, al reducirse la influencia del Estado, también se cierran las posibilidades de que éste pueda actuar para mitigar crisis o restablecer desequilibrios en la distribución de ingresos.
3. **El Estado no debe invertir en desarrollos tecnológicos.** El Modelo ISI - "Industrialización por Sustitución de Importaciones" practicado en Latinoamérica después de la II Guerra Mundial con el apoyo de la CEPAL -Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina-, el cual sirvió para que los Estados apoyaran la creación de una base tecnológica y un proceso de industrialización, es duramente criticado y el nuevo "Consenso" no sólo recomienda la venta de las empresas estatales, sino que advierte que no es labor del Estado invertir en complejos tecnológicos ni practicar una activa política industrial y de desarrollo, ya que ésta es labor que debería adelantar el sector privado, nacional y/o extranjero.
4. **La Sociedad se define por el modelo económico recomendado.** La Sociedad es concebida como una resultante directa de los manejos económicos, los cuales se considera que sin duda tendrán efectos positivos. En el "Consenso" no se presta ninguna importancia al manejo de políticas sociales, culturales, étnicas, a los impactos del cambio tecnológico y similares, porque parecen no representar ningún papel significativo en el modelo recomendado. Tampoco se hace mención a condiciones de regímenes políticos, porque confían que las instituciones existentes cubren sin problemas dicho ámbito. Sin embargo, se da paso a un profundo proceso de "desregularización" que al tiempo que transforma y reduce al Estado, abre amplio espacio a la actividad privada, desestabilizando áreas sociales y económicas muy sensibles, para las cuales no se ofrecen alternativas sustentables.

Las recomendaciones del Consenso de Washington son pragmáticas y fueron acogidas en diferentes grados por todos los gobiernos Latinoamericanos, incluido el de Colombia a partir de 1990. Cuentan con una base teórica que se conoce como Neoliberalismo,

entendido como un desarrollo de la Teoría Económica Liberal Clásica de los siglos XVIII y XIX y Neoclásica del XIX y XX, adaptado a las condiciones del mundo globalizado del fin de la Guerra Fría, donde las fuerzas económicas definidas como "libres" y conducidas básicamente por intereses privados de los países industrializados, tendrían la capacidad de organizar la vida en sociedad de las naciones a partir de 3 ejes:

1. Liberalización del Comercio Mundial,
2. Privatización de las relaciones económicas y sociales, y
3. Desregularización de los Mercados Financieros.

Dentro de esta corriente ha sido muy importante el pensamiento económico de la "Escuela de Chicago", con cuya dirección se condujo la primera experiencia neoliberal en Suramérica, en el caso del reordenamiento de la economía de Chile a partir del golpe militar del año 1973. Se puede observar que el primer laboratorio neoliberal en América Latina nació gracias a un cruento golpe de la tradición autoritaria. La Escuela de Chicago ha sido muy influyente en el pensamiento económico de los Estados Unidos desde principios del siglo XX, y en Latinoamérica desde la experiencia chilena, razón por la cual se pasa a continuación a considerar sus cimientos teóricos.

## 6.2 EL NEOLIBERALISMO Y LA ESCUELA DE CHICAGO

El economista estadounidense Paul Samuelson describió en 1991:

"La primera Escuela de Chicago es aquella de Knights, Viner y Simons ... En pocas palabras, se puede denominar Escuela de Chicago de Knights ... La segunda Escuela de Chicago está asociada con los nombres de Milton Friedman, George Stigler, Aaron Director y Gary Becker. Resumiendo: Escuela de Chicago de Friedman".<sup>246</sup>

### 6.2.1. El aporte de Frank Knights a la "Escuela de Chicago" en economía.

En la obra publicada en 1921 "Risk, Uncertainty and Profit", el Profesor Frank Knights realizó una muy coherente síntesis de la Teoría Neoclásica, aclarando una serie de conceptos que la ubicarían como un texto de referencia hasta nuestros días, creando uno de los puntales teóricos básicos de lo que se conocería desde entonces como "Escuela de Chicago" en teoría económica.<sup>247</sup>

Puede considerarse como su epicentro la concepción de que existe un modelo de "economía competitiva" donde los mercados de bienes y servicios se ajustan perfectamente entre oferta y demanda, dando origen a un precio de intercambio que satisface a los agentes involucrados en cada transacción y que hace óptima su

---

<sup>246</sup> Citado por Noppeney, Claus. 1998. Zwischen Chicago-Schule und Ordoliberalismus. Wirtschaftsethische Spuren in der Ökonomie Frank Knights. Verlag Paul Haupt. Bern. Pp. 49. Traducción del Inglés del Autor.

<sup>247</sup> También se desarrolló en la Universidad de Chicago una influyente teoría sociológica que se conoce como „Escuela de Sociología de Chicago“, que colocó su énfasis en los estudios de sociología urbana.

participación en el mercado, así como su aporte al conjunto social. La teoría del profesor Knights y sus colegas se centra fundamentalmente en sus estudios de la economía estadounidense y del legado histórico Clásico y Neoclásico de Europa Occidental.

Estas teorías ya habían sido planteadas por el padre de la economía clásica inglesa, Adam Smith en su obra "De la Riqueza de las Naciones" publicada en 1776, donde consideró que el ajuste entre oferta y demanda era tan perfecto, que parecía hecho por una "mano invisible" que manejaba los mercados y se encargaba de regularlos armónicamente. También en 1803 el economista francés Jean Baptiste Say en su obra "Tratado de Economía Política" planteó su conocida "Ley de Say" que indica que "toda oferta crea su propia demanda", implicando que igualmente los mercados tienden a encontrar equilibrios que dejan satisfechos a los agentes económicos y evitan las crisis, aportando por tanto bienestar a la sociedad en su conjunto.

Frank Knights sistematizó dichas teorías y concluyó que para funcionar adecuadamente se requerían algunas condiciones, siendo las más importantes:

1. Los mercados funcionan sin fricciones gracias a que la masiva concurrencia de agentes en condiciones similares nivela las ofertas con las demandas en puntos donde se logran los mayores beneficios individuales y colectivos. No existen costos adicionales ni barreras para la entrada de agentes al mercado.
2. Los participantes en el mercado actúan con perfecta racionalidad para tomar sus decisiones individualmente, son "soberanos", sin necesidad de considerar implicaciones sociales ni efectos negativos sobre terceros. Cada participante tiene la información necesaria para actuar, sin costos adicionales para adquirirla.
3. Ningún agente del mercado puede imponerse arbitrariamente sobre algún otro. Funciona un sistema de propiedad igualmente competitivo.
4. Cada participante logra en el intercambio comercial el precio justo por su aporte específico al producto. Así, cada factor de producción es remunerado por su productividad marginal, incluido el salario de un trabajador.
5. El dinero tiene un papel neutral, sólomente ejerce como "unidad de cambio" para facilitar las transacciones en el mercado.
6. Los productos ofrecidos en los mercados son perfectamente fraccionables y transportables.

Al tiempo que F. Knights define en "Risk, Uncertainty and Profit" las condiciones económicas ideales para el mundo de la competencia perfecta -el del capitalismo competitivo, también proyecta esa imagen a otras áreas de la sociedad:

"... Una sociedad cuyo sistema económico es competitivo, es probable que tenga al mismo tiempo política, educación, religión y arte competitivas. En todos estos campos la impersonal competencia de la teoría económica conduce a la persuasión competitiva ... Esto impregna el carácter no sólo de los negocios, sino también de la enseñanza relativa a las campañas políticas, la literatura, las producciones artísticas y religiosas".<sup>248</sup>

En el campo de la competencia política y electoral, asume F. Knights que existe una clara relación con las costumbres comerciales:

"Las personas votan en elecciones siguiendo los mismos razonamientos utilizados para realizar compras. El hecho de que los votos de una mayoría definan un asunto colectivo, mientras que una compra es una decisión puramente individual, es apenas un detalle mecánico."<sup>249</sup>

Esta visión acerca de que el predominio de la competencia económica se refleja en la democracia política es ampliamente compartida por otros importantes teóricos como Joseph Schumpeter: "El Método democrático es aquel orden institucional utilizado para decidir en política, por medio del cual la decisión individual se expresa a través de la competencia electoral por los votos de la población."<sup>250</sup> o por Ludwig von Mises: "De ello ... se ha hablado, que el mercado constituiría una democracia, en la cual cada centavo representaría un voto. El orden electoral democrático podría ser visto como un intento insuficiente de imitar en la vida política la condición del Mercado. En éste no se pierde ningún voto."<sup>251</sup>

También se establece "la tendencia natural" de la economía a la competencia, reduciendo la influencia que puedan alcanzar los monopolios. Afirma Knights en trabajo publicado en 1941:

"Es necesario establecer que el papel del 'monopolio' en la vida económica contemporánea ha sido totalmente exagerado en la mentalidad popular. También, que la mayor parte del monopolio existente que es real, y especialmente su peor parte, se debe a las acciones del gobierno. En general (y especialmente en los Estados Unidos bajo el 'New Deal') éste ha promovido -si no directamente creado- el monopolio, más que la creación o el forzamiento de condiciones competitivas de mercado ... Los monopolios más graves han sido creados por imprudencia de la acción gubernamental - o al menos estarían ausentes si el gobierno tomara las medidas correctas para preservar las condiciones de competencia abierta y leal."<sup>252</sup>

La argumentación de F. Knights y sus colegas encierra un alto grado de convicción acerca de que el mundo ideal de la competencia económica no sólo se sobrepone a distorsiones tales como el monopolio, sino que arrastra a otras esferas de la vida social para crear un universo donde la libre competencia, la libertad política, los derechos y la igualdad teórica de las personas es lo que domina. Esa libre concurrencia también encierra riesgos de manipulación, tal como lo plantea en carta a Paul Sweezy en 1933:

---

<sup>248</sup> Noppeney, Claus. Op. Cit. Pp. 135. Traducción del Inglés por el Autor del presente Trabajo.

<sup>249</sup> Op. Cit. Pp. 132 Traducción del Autor.

<sup>250</sup> Op. cit. Pp. 131 Traducción del alemán por el Autor.

<sup>251</sup> Op. Cit. Pp. 134 Traducción del alemán del Autor.

<sup>252</sup> Op. Cit. Pp. 91 Traducción del inglés del Autor.

"El principio de que el mejor vendedor ganaría inevitablemente, es aplicado tanto en los negocios como en la política, con iguales resultados. A mí me parece que los resultados son infinitamente peores en la política que en los negocios y nada me insatisface más que la idea dominante entre los radicales, que vamos a salvar la economía al quitarla de las manos de los empresarios competitivos para colocarla en las de los políticos competitivos. La principal diferencia entre ellos consiste en que el político apela a las masas y para ello utiliza las técnicas de masificación de la opinión, mientras el hombre de negocios apela en principio a los individuos. Por supuesto éste también trata de crear actitudes de masa hacia sus productos, en lo cual tiene un relativo éxito, pero no es nada fácil." <sup>253</sup>

La posibilidad de que las condiciones sociales de libertades públicas ejercidas por las multitudes "amenacen" a las minorías, se expresa en F. Knights de manera similar a como lo planteara James Madison al redactar la Constitución de los Estados Unidos a fines del siglo XVIII:

"Ciertamente bajo la tradición democrática -y sin duda bajo cualquier condición en la que una civilización sea dable-, el individualismo significa la dictadura de las masas, o mobocracia". <sup>254</sup>

Aquí se desprende una gran contradicción entre los fuertes impulsos competitivos y democratizantes atribuidos a la libre competencia -de un lado, con la manipulación, la monopolización y la coerción, que también actúan permanentemente en la sociedad. Si ninguna "mano invisible" resuelve tal contradicción, como se manifiesta en las crisis económicas y sociales, sólo quedaría el papel del Estado como árbitro, pero dicha opción es duramente criticada por todos los teóricos de Chicago, quienes tienden a confiar más en la acción del sector privado, definido como creación o extensión de las fuerzas competitivas del mercado.

### 6.2.2 El 'capitalismo competitivo' en la visión de Milton Friedman.

Friedman es uno de los más caracterizados voceros de la "Escuela de Chicago" en economía, en lo que algunos llaman la segunda ola, después de la II Guerra Mundial, especialmente por su aporte a la teoría cuantitativa del dinero, trabajo publicado en Chicago en 1956: "The Quantity Theory of Money - A Restatement", además de obras como "Capitalism and Freedom", publicada en 1962, entre muchas otras. En "Capitalismo y Libertad" escribe Friedman:

"Visto como un medio para lograr el fin de la libertad política, la organización económica es importante por su efecto sobre la concentración o la dispersión del poder. El tipo de organización económica que genera directamente libertad económica, es decir, el capitalismo competitivo, también induce la libertad política, porque separa el poder económico del político, lo que posibilita que uno contrapesa al otro." <sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Op. Cit. Pp. 136 Traducido del inglés por el Autor.

<sup>254</sup> Op. Cit. Pp. 136 Traducción del inglés del Autor.

<sup>255</sup> Friedman, Milton. 1962. Capitalism and Freedom. The University of Chicago Press. Pp. 9 Trad. del Autor.

Para efectos de nuestro análisis es importante tener en cuenta la importancia que otorga Friedman al concepto de "capitalismo competitivo", el cual por los efectos que él y sus colegas de Chicago, entre otros, asignan como generador de libertad, democracia y beneficio social, implicaría que ante la ausencia de dicho grado de "competitividad" se podrían perder los efectos democratizantes, tal y como lo expone seguidamente:

"La historia sugiere únicamente que el capitalismo es una condición necesaria para la libertad política. Claramente no es una condición suficiente. La Italia fascista, la España fascista, Alemania en varios períodos durante los últimos 70 años, Japón antes de la I y II guerras mundiales, la Rusia zarista en las décadas previas a la I guerra mundial, todas son sociedades que no es concebible describir como políticamente libres. Sin embargo, en cada una, la empresa privada era la forma dominante de organización económica. Es entonces claramente posible encontrar organizaciones económicas que son fundamentalmente capitalistas y que políticamente no son libres." <sup>256</sup>

Su análisis de post-guerra, una vez derrotado el Fascismo, lo conduce al conflicto Este - Oeste, donde se coloca en un punto desde el cual concibe su visión política con el criterio de "amigo o enemigo", excluyendo otras posibilidades:

"Existen básicamente sólo dos formas de coordinar la actividad económica de millones. Una es la dirección centralizada, que involucra el uso de la coerción -la técnica de los ejércitos y de los estados totalitarios modernos. La otra es la cooperación voluntaria entre individuos -la técnica del mercado." <sup>257</sup>

De esta manera se va acercando a uno de los puntos centrales que caracteriza a la Teoría Neoliberal de fines del Siglo XX:

"Libertad política significa la ausencia de coerción de una persona por otra. La amenaza fundamental a la libertad es el poder de coerción, bien sea en manos de un monarca, un dictador, una oligarquía o una mayoría momentánea. La preservación de la libertad requiere la más extensa posible eliminación de dicha concentración de poder, y la dispersión y distribución del poder que no se pueda eliminar -un sistema de pesos y contrapesos. Al remover la organización económica del control de la autoridad política, el mercado elimina esa forma de poder coercitivo. Esto posibilita que la iniciativa económica sea chequeada por el poder político, antes que impuesta." <sup>258</sup> (Subrayado adicionado)

En las recomendaciones del Consenso de Washington se observa la impactante fuerza del planteamiento Friedmaniano de "remover la actividad económica de la autoridad política", en este caso, de la reducción del Estado al mínimo posible, mientras que se hace caso omiso de la premisa del párrafo citado: los factores emisores de coerción, tales como "una oligarquía" o la concentración del poder económico y político en pocas manos, tal como es la regla en Colombia y Latinoamérica. Siguiendo la lógica argumental de Friedman, cuando analiza la ética de la distribución y lo relativo a los derechos de propiedad en una sociedad, observa:

---

<sup>256</sup> Friedman, Milton. Op. Cit. Pp. 10. Traducido por el Autor.

<sup>257</sup> Op. Cit. Pp. 13 Traducido por el Autor.

<sup>258</sup> Op. Cit. Pp. 15 Traducido por el Autor.

"El principio ético que podría justificar la distribución del ingreso en una sociedad de mercado libre es: 'A cada uno de acuerdo con lo que producen él y los instrumentos que posee'. La operación de este principio depende implícitamente de la actividad estatal. Los derechos de propiedad son sujeto de la ley y de convenciones sociales. Como hemos visto, su definición y forzamiento es una de las funciones primarias del Estado. La distribución final del ingreso y la riqueza -bajo la plena operación de este principio-, puede depender marcadamente de las reglas adoptadas para la propiedad." <sup>259</sup>

Es importante preguntarse qué puede significar este principio ético en una sociedad como la de los Estados Unidos de los años 1960s y qué puede serlo en una con derechos de propiedad muchísimo más concentrados, como la Colombiana y en general Latinoamericana. Además, qué puede significar una recomendación (como la del Consenso de Washington) de forzar el cumplimiento de los derechos de propiedad cuando se refiere a los (grandes) inversionistas, mientras no se garantizan y contrariamente, se violan, los de los pequeños propietarios: "Property rights are matter of law and social convention" ('los derechos de propiedad son sujeto de la ley y de convenciones sociales')

La teoría neoliberal de Friedman, igual que lo expone Frank Knights, coloca un fuerte énfasis en la incompatibilidad del Monopolio con la Economía Competitiva, al punto que un predominio extremo del primero casi necesariamente conduciría al Estado Totalitario, sea capitalista o socialista. Para prevenirlo propone Friedman -en los años 60's- la abstinencia del intervencionismo estatal y la aplicación de leyes anti-monopolio:

"El intercambio es realmente voluntario sólo cuando existen alternativas relativamente equivalentes. El monopolio implica la ausencia de dichas alternativas y por tanto inhibe la libertad de intercambiar. El monopolio frecuentemente en la práctica -si no generalmente, es inducido por el apoyo gubernamental o por acuerdos colusivos entre individuos. Con respecto a ellos, el problema consiste en prevenir el apoyo estatal al monopolio o en estimular la efectiva aplicación de reglas como las contenidas en nuestras leyes anti-monopolio." <sup>260</sup>

Como Friedman analiza fundamentalmente la situación de la economía y sociedad de los Estados Unidos de América, es importante establecer hasta qué punto se cumplirían los preceptos definidos para el buen funcionamiento de la economía competitiva, lo cual estima para el año de 1962, basándose en estudios de George J. Stigler y G. Warren Nutter:

"Por supuesto, la Competencia es un estado ideal, tal como una línea o un punto Euclidiano: nadie ha visto nunca una línea Euclidiana ... De manera similar, no existe tal competencia 'perfecta'. Cada fabricante produce un efecto, así sea pequeño, en el precio del bien que fabrica. Lo importante de entender y sus implicaciones políticas, consiste en saber si dicho efecto es significativo o puede ignorarse sin consecuencias ... De acuerdo con lo que he estudiado sobre las actividades económicas en los Estados Unidos, mi profunda impresión es que existe una muy amplia gama de actividades y problemas, por las cuales es apropiado considerar la economía como si fuera competitiva." <sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> Op. Cit. Pp. 162 Traducido del inglés por el Autor.

<sup>260</sup> Op. Cit. Pp. 28 Traducido por el Autor.

<sup>261</sup> Op. Cit. Pp. 120. Traducido por el Autor.

Si el autor interpretara correctamente la situación de su país y las leyes del libre mercado funcionaran como su teoría lo enuncia, dicha nación recibiría una cantidad equivalente de efectos positivos. Sin embargo, Friedman no es tan optimista con respecto a las políticas comerciales internacionales de los Estados Unidos a comienzos de los años 1960s:

"Nosotros pregonamos públicamente las virtudes del libre comercio; sin embargo hemos sido forzados por la inexorable presión de la balanza de pagos a movernos en la dirección opuesta, y existe el gran riesgo de continuar moviéndonos en esa dirección. Hemos aprobado todas las leyes imaginables para reducir tarifas; la Administración puede negociar cualquier cantidad de reducciones tarifarias, pero a menos que adoptemos mecanismos alternativos para resolver el déficit de la balanza de pagos, estaremos condenados a sustituir un paquete de restricciones comerciales por otro ..." <sup>262</sup>

Es ampliamente conocido cómo la economía estadounidense ha vuelto estructural y enorme su déficit comercial y de balanza de pagos (the Twins-deficit), con consecuencias como las enunciadas por Friedman y otras aún más preocupantes a nivel financiero.

Otro aspecto de la política comercial exterior que él anota, a pesar de que indica que no constituye un grave problema para la economía interna de los Estados Unidos, pero que sí lo es para muchos países en vías de desarrollo, es el relativo a la política de protección al sector agrícola, en la que guarda varias grandes similitudes con la misma de los países de Europa Occidental:

"El Programa Agrario ha constituido un problema mayor para el logro de una política exterior. Ha sido necesario imponer cuotas de importación a otros países con el objeto de mantener los precios domésticos más altos que los del mercado internacional. Los cambios erráticos en nuestras políticas han causado serios daños a otras naciones. El alto precio del algodón estimuló el incremento de producción en otros países. Cuando nuestro elevado precio llevó a una inmanejable acumulación de inventarios, procedimos a exportar a bajos precios e inducimos grandes pérdidas a los productores a los cuales nuestras acciones previas habían estimulado a crecer su producción. La lista de casos similares podría ser multiplicada." <sup>263</sup>

Concluye el economista Claus Noppene en su libro "Zwischen Chicago-Schule und Ordoliberalismus", donde analiza los postulados neoliberales de Chicago y los de la Escuela Alemana de la 'Economía Social de Mercado' (Ordoliberalismo):

"Cuatro ideas centrales resaltan de la discusión sobre la Escuela de Chicago:

1. "La Escuela de Chicago se caracteriza por su convicción sobre las bondades de una economía individualista de mercado ... El mercado se equipara con la libertad en la esfera privada, oponiéndosele a la esfera de la política, donde se produciría la inhibición de la libertad ... Los problemas de la distribución de la renta permanecen en general sin consideración."

---

<sup>262</sup> Op. Cit. Pp. 66 Traducido por el Autor.

<sup>263</sup> Op. Cit. Pp. 182 Traducido por el Autor.

2. "La Escuela de Chicago tiende a no cuestionar los resultados del proceso de mercado libre. Las intervenciones económicas externas son por el contrario miradas con escepticismo."
3. "Chicago explica los monopolios y concentraciones de poder como originados principalmente por el gobierno y los sindicatos de trabajadores. Observa Samuelson (1976): "Se tiende a enfatizar el poder del gobierno y los sindicatos, mientras se minimiza la importancia del poder económico privado, especialmente del sistema de Corporaciones."
4. „En cuarto lugar, la Escuela de Chicago relleva la utilidad de la Teoría Neoclásica para explicar los comportamientos económicos ... Las rigideces, impactos externos y los costos sociales tienden a ser subestimados." <sup>264</sup>

Dado que el "mainstream" o corriente central de la política de libre mercado continúa basándose en la tradición liberal Neoclásica, en lo que hoy se conoce como Neoliberalismo, dentro de la cual la Escuela de Chicago en economía conserva una gran vigencia, es indispensable abordar la discusión de si los fundamentos teóricos de la "economía competitiva" continúan teniendo validez y por tanto la política neoliberal para Colombia y Latinoamérica expresada en el Consenso de Washington, podría ofrecer las ventajas que pública y teóricamente expresan muchos jefes de Estado e instituciones internacionales, diplomáticos, reconocidos economistas y empresarios.

Para el efecto se pasa a continuación a analizar características recientes de la economía, política y regulaciones de los Estados Unidos, país que impulsa decididamente la globalización dentro de los parámetros declarados como de "libre mercado", así como experiencias de algunas otras naciones.

### **6.3 SE CUMPLEN LOS SUPUESTOS NEOLIBERALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES ?**

Los planteamientos neoclásicos en economía del Siglo XIX , actualizados durante el Siglo XX entre otros por Frank Knights y Milton Friedman en la Escuela de Chicago, son asumidos por los voceros del Consenso de Washington como válidos para un mundo donde el fin del conflicto Este - Oeste y la emergencia del capitalismo como único sistema triunfante a fines de la centuria, posibilitarían una globalización más homogénea.

El mencionado "Consenso" es muy dinámico en lo que se refiere al estímulo de las políticas que favorecen la inversión internacional, implantándose todo un marco económico, regulativo, social e ideológico en Latinoamérica, que propicia dicha globalización en unas condiciones muy específicas. Para evaluar la consistencia teórica de la doctrina en esta nueva etapa, su validez en los países de aplicación, se analizará a continuación si las condiciones de "libre competencia" que son centrales al modelo competitivo de Knights y Friedman, continúan teniendo vigencia.

---

<sup>264</sup> Noppeney, Claus. Op. Cit. Pp. 50 – 51. Traducido del alemán por el Autor de este Trabajo.

### 6.3.1 La intervención del Estado para apoyar las industrias nacionales y las presiones por la 'desregularización'.

Como se ha visto, las teorías neoliberales en boga en los Estados Unidos son enfáticas en considerar negativo el papel de apoyo del Estado a las empresas o a cualquier tipo de actividad económica, más allá de garantizar las condiciones de competitividad en los mercados. El Consenso de Washington recomienda, y en la práctica ha sido obedientemente aplicada por los gobiernos Latinoamericanos y del Caribe, la eliminación de subsidios estatales a las empresas -y/o a los productores. Estos subsidios se pueden dar de forma directa con transferencias monetarias a las empresas, pueden tomar la forma de exenciones de impuestos o tasas de interés subsidiadas, pueden representar privilegios en la contratación con el Estado, o restricciones a la competencia de empresarios de otras naciones, entre muchas formas de apoyo estatal a las empresas. Escribe Noam Chomsky en su libro "Profit Over People", editado en 1999:

"Un supuesto fundamental de la teoría del libre comercio es que los subsidios estatales no deben ser utilizados. Sin embargo, después de la II guerra mundial temían los líderes empresariales de los Estados Unidos que la economía, si no recibía apoyo estatal, caería en la depresión. Ellos insistieron en que la economía de punta -especialmente la construcción de aviones, pero se podría extender a otros sectores- `no puede subsistir exitosamente en un ambiente de "libre empresa" con competencia abierta y sin subsidios` y que `el gobierno es el único salvador` . . . El Secretario para la Fuerza Aérea del gobierno del Presidente Truman lo expresó de forma clara: `No se debe utilizar la palabra "subsidio", la expresión correcta es "seguridad"`. Él se aseguró de que el presupuesto militar `satisficiera las necesidades de la industria de construcción de aviones`. Una consecuencia de ese proceder es que la construcción de aviones para uso civil representa uno de los sectores exportadores líderes del país actualmente, y que las enormes industrias del transporte y del turismo -empleadoras intensivas de aviones- constituyen una fuente de grandes utilidades". <sup>265</sup>

"Un ejemplo de los mercados reales existentes, la construcción de aviones para uso civil, se haya en manos de dos grandes firmas: Boeing-Mc Douglas y Airbus, cada una de las cuales debe su existencia y éxito a los subsidios estatales a gran escala. Este patrón prevalece en los sectores de computación, electrónica, automatización, biotecnología y comunicaciones. De hecho, en cada sector dinámico de la economía." <sup>266</sup>

La concesión de prebendas o posiciones privilegiadas por parte de los Estados a sus empresas (no exclusivamente en los Estados Unidos) parece depender no sólo del grado de desarrollo de ellas y de su competitividad internacional, sino de estrategias de poder de los Estados. Con respecto a las empleadas por el Estado Japonés escribe N. Chomsky:

"Un grupo de prominentes economistas japoneses publicó recientemente un amplio estudio sobre los programas de desarrollo económico del Japón desde la II Guerra. Ellos señalan que el Japón rechazó las doctrinas neoliberales de los asesores estadounidenses,

---

<sup>265</sup> Chomsky, Noam. 1999. Profit Over People. Neoliberalism and Global Order. Seven Stories Press. New York. Pp. 36. Traducido del inglés por el Autor.

<sup>266</sup> Op. Cit. Pp. 37. Traducción del Autor.

acogiendo en su lugar una política industrial que asignó al Estado un papel predominante. Mecanismos de mercado fueron gradualmente introducidos por los burócratas estatales y los conglomerados financiero-industriales, una vez las expectativas de éxito comercial mejoraron. El no acogimiento de la ortodoxia económica fue una de las bases del `Milagro Japonés´ -concluyeron los economistas. El éxito es impresionante. Prácticamente sin una base de recursos, Japón se convirtió en la mayor economía industrial del mundo en los años 1990s. y en la mayor fuente de inversión extranjera, e igualmente en el propietario de la mitad del ahorro neto mundial, financiando el déficit fiscal de los Estados Unidos."

<sup>267</sup>

Como estrategia para recuperar la posición competitiva y de predominio de grandes empresas estadounidenses afectadas por las crisis de los años 1970s, el shock petrolero, la desactualización de la industria automotriz, entre otros factores, la Administración de Ronald Reagan, muy comprometida con la "libertad de los mercados", lanzó un gran programa proteccionista de su economía, conocido como el mayor desde la crisis de los años 30s. Afirma N. Chomsky:

"... Reagan `concedió más compensaciones por importaciones a la industria de los Estados Unidos que todos sus predecesores en más de medio siglo´. De hecho, más que todos juntos, cuando lideró `el gran asalto al principio del "mercado libre"´ realizado por los ricos y poderosos desde principios de 1970, acción deplorada por el Secretario del GATT (Acuerdo General para el Comercio y la Tecnología), economista Patrick Low, quien en un informe estima que el efecto restrictivo de la política Reagan es tres veces mayor que el de las demás naciones industrializadas." <sup>268</sup>

Con el proceso de globalización avanzando en los años 1990s, se evidencia que el papel de los Estados en la promoción y defensa de sus empresas continúa siendo indispensable, a pesar de que la ortodoxia neoliberal en la que dicen basar su política recomienda lo contrario. El economista Joseph Stiglitz, presidente del Consejo de Asesores Económicos durante la Administración Clinton en los Estados Unidos, observa en publicación del año 2003 al respecto:

"Nosotros en la Administración Clinton no teníamos una visión del nuevo orden internacional pos-Guerra Fría. Pero la comunidad financiera y empresarial la tenía: ellos vieron nuevas oportunidades para obtener ganancias. Para ellos, existía un papel para el gobierno: colaborarles para ganar el acceso a mercados. El marco de política exterior que propiciamos fue tal como para que nuestros empresarios tuvieran éxito internacional. En casa, había una supervisión a las políticas aplicadas, en consideración a consumidores y trabajadores. Afuera, no había ninguna ... El estímulo a la desregulación que pusimos aceleradamente en marcha localmente, fue aún más intenso hacia el exterior." <sup>269</sup>

Dado el grado de inestabilidad de la economía mundial desde la aplicación de la doctrina neoliberal, particularmente las crisis de los años 1990s en Rusia, México y Este del Asia, se hace evidente que el papel que juegan las grandes organizaciones multilaterales como el FMI, con el respaldo la Reserva Federal de los Estados Unidos, tiene mucho que ver

<sup>267</sup> Op. Cit. Pp. 31. Traducción del Autor.

<sup>268</sup> Op. Cit. Pp. 67. Traducción del Autor.

<sup>269</sup> Stiglitz, Joseph. „The roaring nineties: a new history of the world’s most prosperous decade”, 2003. Norton, New York. Pp. 23 – 24. Traducción del inglés del Autor.

con la aplicación de instrumentos que al tiempo que promocionan la inversión de los países desarrollados en el resto del mundo, también debilitan la capacidad de muchas naciones para afrontar severas crisis económicas y sociales. Escribe J. Stiglitz:

"Claramente, existió algo equivocado en la forma como lideramos el nuevo orden internacional. Por lo menos, no enfocamos el fundamental problema de la inestabilidad ... De nuevo, debemos preguntarnos, cuáles fueron nuestros errores y por qué los cometimos? Nosotros fallamos en lo que hicimos y en lo que dejamos de hacer. Y erramos en la forma como hicimos lo que ejecutamos. Los acuerdos internacionales, por ejemplo, reflejaron nuestras preocupaciones, nuestros intereses: nosotros forzamos a otros países a abrir sus mercados financieros a nuestros derivados y capitales especulativos, sabiendo lo desestabilizantes que podrían ser. Pero cuando Wall Street quiere algo, Wall Street lo consigue. Los países en desarrollo fueron instruidos para abrir sus mercados a toda forma imaginable de importaciones, incluidas aquellas en las cuales las grandes corporaciones estadounidenses son especialistas, tales como servicios financieros y software. Al mismo tiempo, mantuvimos duras barreras comerciales y elevados subsidios a favor de nuestros agricultores, negando con ello el acceso a nuestro mercado a los agricultores del Tercer Mundo."<sup>270</sup>

Se podrían encontrar innumerables ejemplos del decisivo apoyo de los Estados hoy industrializados a sus más reconocidas empresas y/o sectores económicos. En la competencia internacional, una vez las empresas de dichos países han logrado altos niveles competitivos y/o participación en grandes mercados, sus gobiernos admiten o exigen la competencia con el exterior a través del marco de acuerdos como el GATT<sup>271</sup> que dieron paso a la creación de la OMC. Los métodos empleados para regular dicha competencia determinan que las empresas "compitan libremente" sólo hasta ciertos límites: la negativa de los Estados Unidos y la Unión Europea a rebajar sus elevados subsidios al sector agrícola provocó la crisis en las negociaciones de la OMC, ante reclamación de "igual trato" del Brasil, India y otras naciones productoras de alimentos. Estos subsidios y otros apoyos estatales serían sin duda calificados por la ortodoxia neoliberal como 'manipulaciones de mercado'.

Estas prácticas no son nuevas y han sido utilizadas por todas las naciones que han logrado un nivel competitivo importante. Lo nuevo es que se pretendan imponer "por consenso" (en la OMC o el FMI) normas de conducta internacional que las penalizan cuando se aplican por naciones con poco poder en el concierto internacional. También que se emplee una retórica categórica de "libertad de mercados" que en la práctica sólo se aplica cuando conviene a los intereses de los países con capacidad de presión internacional, llevándose por delante los principios de competencia del capitalismo competitivo.

---

<sup>270</sup> Stiglitz, J. Op. Cit. Pp. 21 –22. Traducción del Autor.

<sup>271</sup> Sigla en inglés del „Acuerdo General para el Comercio y la Tecnología”- GATT; y la “Organización Mundial del Comercio” – OMC o WTO en inglés, que remplazó al GATT.

### 6.3.2 Los Subsidios a la Agricultura y el comercio internacional.

La Agricultura tiene un peso económico y social mayor en los países en desarrollo que en los industrializados. En muchos países en desarrollo más de una tercera parte de la población vive y trabaja en el campo, dependiendo no sólo de un ingreso monetario sino que el conjunto del tejido social de esas naciones depende de la estabilidad que el sector agrícola mantenga. La sociedad está definida por mucho más que sus relaciones económicas.

Países como los Estados Unidos cuentan entre los mayores productores mundiales de varios productos agrícolas como maíz, trigo, soya, algodón, entre otros. A pesar del alto nivel tecnológico utilizado en el agro norteamericano, la competitividad de su producción requiere desde hace varias décadas, y continúa al empezar el siglo XXI requiriendo, del apoyo de una pesada transferencia de recursos estatales a través de Subsidios -similar a la situación de Europa Occidental. Esta política contradice totalmente las recomendaciones del "libre comercio". Escribe al respecto N. Chomsky:

"Existió una gran interferencia (al desarrollo) con el comercio. Por ejemplo, la ayuda por el Plan Marshall estuvo atada a la compra de productos agrícolas de los Estados Unidos, lo que en parte determinó que la participación de este país en el comercio mundial de granos pasara de menos del 10% antes de la guerra a más de la mitad a mediados de los años 1950s., mientras que las exportaciones de Argentina se redujeron en dos tercios. El Programa 'U.S. - Alimentos para la Paz' fue también utilizado tanto para subsidiar a los grandes agroindustriales de Estados Unidos como para exportar a bajos precios para bloquear a competidores internacionales y limitar su desarrollo autónomo. La virtual destrucción de la producción colombiana de trigo, utilizando dichos medios, constituye uno de los factores que generaron el crecimiento de la industria de drogas ilícitas, destrucción que ha sido nuevamente acelerada en la región andina por las políticas neoliberales de los años recientes. La producción textil de Kenya se derrumbó en 1994, cuando la Administración Clinton impuso una cuota a la importación, destruyendo el patrón de desarrollo que fue utilizado por cada nación industrializada en el pasado ..." <sup>272</sup>

El comercio internacional de productos agrícolas ha estado afectado por factores de poder ejercidos por las naciones poderosas desde sus inicios mercantilistas en el mundo colonial europeo. Sin embargo, con las nuevas políticas de prácticamente forzosa apertura de mercados para las naciones en desarrollo, sería de esperar que las naciones industrializadas correspondieran con la misma moneda, especialmente en lo que se refiere a los mercados agrícolas. Anota J. Stiglitz:

"La agricultura constituyó otro ejemplo del doble juego inherente a la agenda del libre comercio que manejamos. A pesar de que insistimos en que los otros países redujeran las barreras a la importación de nuestros productos y eliminaran los subsidios a aquellos que nos competían, los Estados Unidos mantuvieron los masivos subsidios y las barreras para las mercancías de los países en desarrollo ... Por ejemplo, los subsidios para sólo un producto, el algodón, cuyos beneficiarios fueron 25.000 boyantes agricultores, excedieron el valor del algodón producido, reduciendo radicalmente el precio del mercado

<sup>272</sup> Chomsky, Noam. Op. Cit. Pp. 36. Traducción del Autor.

internacional ... Hacia el final de la negociación de los tratados comerciales, la política de los Estados Unidos era crecientemente juzgada como hipócrita, debido al gran abismo existente entre nuestra retórica del libre comercio y nuestra práctica. (Por supuesto que la europea era igualmente responsable: sus subsidios a la agricultura eran aún mayores que los nuestros. Una vaca europea recibe US\$2 por día, impactante valor, en la medida que la mitad de la población del mundo vive con menos de US\$2 al día. Sin embargo, los europeos predicaban menos el libre comercio, mientras los Estados Unidos reclamaban el `liderazgo´." <sup>273</sup>

Hace dos siglos, cuando las colonias españolas de América luchaban por la independencia, la República de Haití, liberada de Francia desde 1802, fue cuna de grandes pensadores y prestó valiosos servicios a los esfuerzos independentistas de las naciones hispanoamericanas. En la segunda mitad del siglo XIX se impuso sobre Haití el control de los Estados Unidos, quien luego la intervino militarmente entre 1915 y 1934 y cedió el poder a gobiernos dictatoriales, el último de los cuales encabezó la familia Duvalier. Hoy Haití es el país más pobre de América. En 1990 y en contra de las manipulaciones de los sucesores de Duvalier, lograron elegir democráticamente un gobierno civil. Informa N. Chomsky:

"El primer gobierno democrático de Haití se preocupó por aliviar las consecuencias de la desastrosa hostilidad de Washington y del terror del golpe militar que produjo. Una vez restaurada la democracia, la Agencia US-AID mantuvo la ayuda para asegurarse que las industrias harinera y cementera fueran privatizadas, en beneficio de ricos haitianos y de inversionistas extranjeros ... mientras se eliminaban los gastos en salud y educación. La agroindustria fue ampliamente financiada, pero los fondos no se otorgaron a los campesinos ni a los artesanos, quienes generan el ingreso de la gran mayoría de la población. Plantas ensambladoras extranjeras que emplean trabajadores, principalmente mujeres, con salarios por debajo del nivel de subsistencia y que laboran en deplorables condiciones ambientales, recibieron subsidios para abaratar el precio de su energía eléctrica. Sin embargo, para la población haitiana pobre -la gran mayoría-, no había subsidios ni para la energía, combustibles, agua o comida. Estos están prohibidos por las reglas del Fondo Monetario Internacional bajo el principio de que constituyen `control de precios´. Antes de que `las reformas´ fueran instauradas, la producción local de arroz abastecía prácticamente todas las necesidades locales, con importantes conexiones con otras actividades económicas. Gracias a la liberación `de un sólo lado´, ahora sólo produce el 50%, con los predecibles efectos sobre la economía. Haití fue forzado a `reformar´, eliminando las tarifas de acuerdo con los principios sagrados de las ciencias económicas -los cuales, según una milagrosa lógica, exceptúan a la agroindustria de los Estados Unidos, la cual continúa recibiendo elevados subsidios estatales, incrementados por la Administración Reagan hasta el punto de generar el 40% de sus ingresos en 1987." <sup>274</sup>

Los países Latinoamericanos tienen grandes problemas internos en su sector agrícola debido a la herencia colonial del latifundio y a la exclusión de amplios sectores sociales. Los nuevos términos del comercio internacional no cuentan con condiciones de reciprocidad en su arquitectura comercial que propicien una mayor equidad en el comercio Norte - Sur. Además, el modelo resultante del Consenso de Washington al

<sup>273</sup> Stiglitz, J. Op. Cit. Pp. 207, 210. Traducción del Autor.

<sup>274</sup> Chomsky, N. Op. Cit. Pp. 108. Traducción del Autor.

negar cualquier iniciativa redistributiva dentro de los países, simplemente prolonga las condiciones 'imperfectas' de la economía -expresado en la terminología neoclásica. Su importante fundamento relativo al predominio de las condiciones 'competitivas' de los recursos tierra, financiación, acceso a los mercados -como lo plantean Knights y Friedman, están lejos de cumplirse en Latinoamérica.

### 6.3.3 La Desregularización de las economías.

Las economías Latinoamericanas establecieron fuertes apoyos estatales a nuevas industrias y estrechos parámetros de control en su esfuerzo industrializador de post-guerra. Esta estrategia reportó importante crecimiento económico, aumento del empleo, estuvo acompañada de inversión social, más y mejor educación, así como también del abuso de grupos poderosos, nacionales y extranjeros, que establecieron mono- y oligopolios en varios sectores de las economías. Una estrategia desregularizadora -como la exigida por la política neoliberal, la cual se plantea una responsabilidad con el bienestar de la población y que debería ser consultada con los diferentes sectores de la nación, estrategia que puede ser juzgada como necesaria para adaptar la economía al cambiante entorno mundial, debe tener en consideración que las reformas económicas no signifiquen el desmantelamiento de las fuentes de empleo, ni que la desregularización avance hasta el límite del desmantelamiento de sistemas sociales vitales como la salud, educación o el sistema alimentario.

La desregularización promovida por el Consenso de Washington se orientó por la experiencia lograda en la economía estadounidense a partir de la Administración Reagan. Las características de este país son muy diferentes a las de los Latinoamericanos: su base industrial y tecnológica, su mejor distribución del ingreso y la propiedad, el nivel de educación de su población, entre otros factores, no permiten suponer que las reformas podrían ser aplicadas de manera similar. Sin embargo, a pesar de las grandes fortalezas de la sociedad y economía estadounidenses, la estrategia desregularizadora también le representó graves riesgos y consecuencias. Esta se centró en algunos de los sectores más dinámicos, tales como las telecomunicaciones, la distribución de energía y la banca. Escribe al respecto J. Stiglitz:

"La palabra 'telecomunicaciones' habla tanto de bonanza como de crisis: justo en 9 años, de 1992 al 2001, la participación de esta industria en la economía se dobló, generando 2/3 de los nuevos puestos de trabajo y 1/3 de las nuevas inversiones. También nuevas fortunas se crearon, tanto en la industria como en el sector financiero, entre quienes organizaron las sociedades inversionistas. El panorama en 2001 era sin embargo totalmente diferente: ... Medio millón de desempleados, US\$2 trillones perdidos, según valor de mercado. El Índice Dow Jones para Tecnología y Comunicaciones perdió un 86% de su valor; hubo quiebras a diestra y siniestra: 23 compañías del sector, incluida 'Worldcom', la mayor quiebra de la historia ... La desregulación generó poderosas fuerzas en las telecomunicaciones, tal como proclaman sus defensores. Pero dichas fuerzas no sólo fabricaron los mejores productos, pues también estuvieron orientadas a crear posiciones dominantes en una u otra parte del sector. La desregulación en las telecomunicaciones provocó una 'fiebre del oro', mientras la desregulación en el sector

financiero permitió que la avalancha creciera sin control. Los inadecuados controles contables posibilitaron el crecimiento en la dirección equivocada, lo que se constituyó en algunos casos en una carrera al vacío ... Aquellos que argumentan a favor de la desregulación dicen que ella generó más competencia, en la medida que diferentes compañías trataron de hacerse a una parte del mercado. Pero hay que tener en cuenta que también fue muy fuerte la intención de "pegar de primero", que le permitiría a la primera Firma de un área, dominar dicho mercado. Las empresas consideraron que su situación era aquella de que la ganadora se quedaría con todo, de tal manera que invirtieron a fondo para asegurar su dominancia. Al final, esta locura causó la sobre-inversión que derivó en grandes excesos de capacidad que sobre-exigieron la capacidad de la economía de los Estados Unidos y produjeron la caída del 2001, que se mantuvo por más de 2 años." <sup>275</sup>

En Latinoamérica la desregularización también privilegió dichos sectores y se complementó con la privatización de gran cantidad de empresas estatales, las cuales fueron compradas en su mayoría por firmas estadounidenses. Si en este país los damnificados por las trillonarias pérdidas bursátiles (cerca del 20% del GDP de USA en un año) fueron pensionados, personas de clases medias y ricos inversionistas, en Latinoamérica las crisis afectaron no sólo a las clases medias sino con mayor dureza a millones de personas que viven a nivel de subsistencia o que fueron conducidas allí. Después de dos décadas de desregularización, no puede afirmarse que ésta fomente el desarrollo de mercados competitivos, pues la competencia se ha producido entre compañías extranjeras que se han distribuido oligopólicamente los mercados, en ocasiones asociadas a alguna gran empresa local. La desregularización en América Latina no incidió para que las miles de empresas locales compitieran en similares condiciones dentro de la misma economía, sino que la competencia se produjo entre las corporaciones norteamericanas asociadas a los grandes grupos empresariales locales que actuaron como intermediarios de las privatizaciones. El presupuesto doctrinario neoliberal "competitivo" se cumplió escasamente para que la desregularización garantizara la lucha por el control de los mercados emergentes entre las empresas estadounidenses, pero las locales y millones de productores y consumidores quedaron atados a las nuevas condiciones mono- y oligopólicas establecidas.

#### **6.3.4 La Información y la libertad de mercados.**

Otro principio central de la teoría de los mercados competitivos se refiere a la libertad, facilidad y mínimo costo que los agentes económicos tienen para obtener información objetiva que les permita tomar sus decisiones para competir eficientemente. Esta condición que parece obvia en un mercado reducido, donde los productores son pequeñas unidades, tal y como pudo haber observado en el siglo XVIII Adam Smith en muchos de los campos y poblados ingleses donde "la mano invisible" regulaba las decisiones económicas, parece mucho menos obvia en los tiempos presentes.

Los Bancos de Inversión y las Agencias Privadas de calificación de riesgos dedicados actualmente a manejar, investigar y recomendar opciones adecuadas de inversión, son tal

---

<sup>275</sup> Stiglitz, J. Op. Cit. Pp. 91 – 94. Traducción del inglés del Autor.

vez las entidades que más información acumulan sobre los negocios en el mundo. Sobre la experiencia con estas instituciones reporta J. Stiglitz:

"Muchas cosas se hicieron equivocadamente en los años 1990s, y la huella de la banca se puede encontrar en una tras otra acciones sospechosas. Se supone que la Banca de Inversión provee la información correcta que conduce a la mejor destinación de los recursos. En su lugar, con mucha frecuencia, ella traficó con información equivocada o tendenciosa, y participó en acciones que ayudaron a falsear la información que algunos producían, enriqueciendo a otros a expensas del capital de los accionistas. Las violaciones en los casos de Enron y World Com, así como del City Group y Merrill Lynch, producen vergüenza por su fraudulencia ... La escala del robo alcanzada en los saqueos de Enron, World Com y otras corporaciones en los 90s llegó a los billones de US-Dólares, más elevadas que el producto anual de varias naciones ... ( ) La teoría sobre la racionalidad de la información explica por qué la competencia no reduce las tarifas cobradas en Wall Street. Esta es un área en la cual las imperfecciones de la información son particularmente importantes: diversos estudios muestran que la mayoría de los estadounidenses no saben cómo diferenciar un Bono de una Acción; ¿cómo podrían ellos tomar decisiones bien fundamentadas acerca de qué papel comprar, o cuál asesor contratar?" <sup>276</sup>

La quiebra del gigantesco Banco de Inversión Lehman Brothers en 2008, así como de varias de las más importantes `calificadoras de riesgos` de los Estados Unidos, entre las que se contaron -otra vez- Merrill Lynch y el Citygroup, evidenció nuevamente la amplia manipulación de la información realizada y favorecida por la desregularización. Si se comparan las condiciones en que se maneja la información para tomar las decisiones económicas en países como Colombia y otros de Latinoamérica, donde los negocios de mayor rentabilidad o con grandes mercados presentan altos grados de mono- y oligopolización, donde la propiedad de los grupos económicos no permite que las más importantes empresas coticen en mercado abierto de la Bolsa de Valores, donde las Superintendencias encargadas del control son manejadas por funcionarios que van y vienen de las Compañías que deberían supervisar, no puede esperarse que el principio de suficiente y libre información se cumpla siquiera medianamente. Aquí también parece insostenible considerar que ésta otra condición de la doctrina neoliberal se cumpla en la realidad.

### **6.3.5 El papel del Dinero y las presiones especulativas.**

Otro de los planteamientos centrales de la teoría neoliberal consiste en que el dinero juega un papel "neutral" en el mercado, sirviendo sólo como un medio de cambio que no presenta tendencias propias. La tasa de interés es considerada como la remuneración a su aporte marginal al proceso de producción, tal como sería el salario la remuneración al aporte del trabajador.

Milton Friedman con su 'Teoría Cuantitativa del Dinero' realizó un importante aporte al confirmar que el dinero juega un importantísimo papel en el conjunto de la economía.

---

<sup>276</sup> Stiglitz, J. Op. Cit. Pp. 167-8, 195. Traducción del Autor.

Incluso planteó que la Gran Crisis de los años 1930s no se habría producido con la severidad que tuvo, si las autoridades monetarias de los Estados Unidos hubieran manejado mejor la cantidad de dinero requerida por los negocios y sus agentes.

El manejo de los agregados monetarios se ha convertido en un elemento clave de las economías nacionales y mundial. La Escuela de Chicago en economía, gracias a la tendencia orientada por M. Friedman, también es conocida como la "Escuela Monetarista". Esta evolución no es extraña, si se tiene en cuenta que en el volumen de dinero y documentos similares (bonos, títulos, acciones, derivados, etc.) que existen en la economía mundial, cada día es sustancialmente mayor la participación de los documentos-monetarios que aquella del dinero utilizado en transacciones 'reales', es decir, en inversiones, productos y servicios transados en los negocios. Observa N. Chomsky:

"En 1971 el 90% de las transacciones financieras internacionales tenían su origen en la economía real -comercio o inversión de largo plazo, y 10% eran especulativas. En 1990 la proporción se invirtió, y para 1995 cerca del 95% de esas enormes sumas de dinero eran especulativas. Sus flujos diarios excedían regularmente las reservas externas sumadas de las 7 mayores naciones industrializadas, superando US\$ 1 trillón por día, colocadas a muy cortos plazos: cerca del 80% en operaciones de una semana o menos." <sup>277</sup>

Escribe el Profesor Elmar Altvater <sup>278</sup> en publicación del año 2005:

"La `economía real` parece ahora ser menos importante que la `economía monetaria`. Esto no constituye ninguna sorpresa si se consideran las ventas diarias de US\$ 2.000 millardos en el mercado de divisas, de los cuales sólo una pequeña parte (cerca del 2%) corresponde al pago por operaciones de comercio internacional o de inversiones directas, es decir, de transacciones necesarias para la `economía real`." <sup>279</sup>

El crecimiento de los agregados monetarios moviéndose por el planeta crece de una manera vertiginosa: mientras que el saldo de Inversión Extranjera Directa -IED registrado por la UNCTAD pasó de US\$ 1.950 Millardos en 1990 a US\$ 8.245 en el año 2003; y las Inversiones de Capital en el Extranjero de los países industrializados registradas por el FMI pasaron en igual período de US\$ 9.701 Millardos a US\$36.039; los papeles conocidos como `Derivados` que en un sólo año, el 2002, registraron US\$ 127.509 Millardos, crecieron para el año siguiente a los US\$169.658 Millardos. <sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Chomsky, N. Op. Cit. Pp. 23-24. Traducido por el Autor.

<sup>278</sup> Elmar Altvater (1938 - ) es Politólogo vinculado a la izquierda alemana. Participó en el movimiento universitario de protesta del año 1968, en 1971 se vinculó como Profesor del Instituto Otto Suhr de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín, del cual es hoy Profesor Emérito. Entre sus numerosas obras publicadas, varias en colaboración con otras autoras y autores, se encuentran: "Los límites de la Globalización" (1996), "Turbocapitalismo – Sociedad en proceso de cambio al siglo XXI" (1997), "Globalización de la Inseguridad – El trabajo ilegal, dineros sucios y la política de la informalidad" (2002), "El fin del Capitalismo, tal como hoy lo conocemos – Una crítica radical al Capitalismo" (2005), "Competencia para el Imperio – El futuro de la Unión Europea en el mundo globalizado" (2007). Es actualmente miembro del Foro Social Mundial.

<sup>279</sup> Altvater, Elmar. 2006. Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen. Eine radikale Kapitalismuskritik. Verlag Westfälisches Dampfboot. Münster. Pp. 132. Traducido del alemán por el Autor, del libro: „El fin del capitalismo, tal como hoy lo conocemos. Una crítica radical al capitalismo”.

<sup>280</sup> Altvater, E. Op. Cit. Datos citados en Tabla 6.1, Pp. 111.

El valor de los Derivados fue 20 veces mayor que la IED realizada con tanto trabajo durante tantos años, y crecieron el 33% en sólo un año! Sin duda son 'inversiones' espectaculares! Por supuesto que la economía mundial ni la de ningún país crece a semejante ritmo, lo que indica que existe una casi mágica creación de documentos similares al dinero, los cuales reciben una remuneración en forma de intereses o equivalentes, la cual sólo tangencialmente tiene relación con negocios 'reales'. Esta dinámica explica sencillamente que el dinero-documentario crea rápidamente más dinero, casi por generación espontánea gracias a la desregularización financiera neoliberal, y que sus rendimientos o intereses, que son los que se les giran a las cuentas de los propietarios de Derivados, deben ser producidos por inversiones reales. Explica este fenómeno el Profesor Altvater:

„El Capital es un factor de producción muy móvil. De esta manera son comparadas tanto las tasas de interés como los volúmenes de ganancias de todos los tipos de capital, no sólo del capital industrial. La consecuencia es que ésto influencia tanto la tasa de crecimiento económico global y la rentabilidad particular de las inversiones productivas realizadas, como las tasas globales de interés por inversiones exclusivamente financieras. Los esperados rendimientos monetarios de éstas últimas no guardan relación con las tasas de crecimiento de la economía real, debido al fetichismo del inversionista financiero, quien espera el mayor rendimiento por su posición como 'intermediario del proceso productivo'. Rendimientos esperados del 20% anual sólo pueden alcanzarse en la medida que los deudores sean esquilados. Tasas tan altas son extremas y no son sostenibles.“ <sup>281</sup>

Para el manejo de los capitales que no corresponden a la transacción de objetos reales de los negocios, se ha desarrollado toda una muy dinámica industria financiera que se cataloga como 'servicios financieros' en los reportes económicos, quienes realizan operaciones de Bolsa, Fiduciarias, suscriben Bonos, Acciones, se negocian Depósitos Monetarios, compra de 'Futuros', compra-venta de Divisas y Derivados, etc. Por ejemplo, un embarque de maíz, trigo o de petróleo que apenas salga embarcado puede ser 'vendido' y 'revendido' varias veces antes de que llegue a puerto de destino algunas días después -en tanto esté sujeto a ser negociado en la Bolsa, y 'su valor' puede cambiar radicalmente, sin que se le haya añadido un sólo grano o una sólo gota a los embarques.

Si bien algunas de las operaciones financieras prestan un servicio al movimiento fluido de operaciones comerciales, también es cierto que gracias a la política de 'desregularización' (reducción de controles por parte de organismos estatales o internacionales), la falta de transparencia de muchas de estas transacciones ha facilitado la creación de grandes castillos de naipes, permitiendo que entidades privadas construyan verdaderos imperios financieros virtuales y negocien millardos de dinero, con mínimo respaldo de operaciones reales y colocando en riesgo capitales de Fondos de Pensionados logrados con trabajo real durante muchos años, o el trabajo de millones de campesinos y asalariados. También entran en estos flujos dineros que lavan operaciones de drogas, armas y todo tipo de transacciones que cuenten con los medios para llegar a los Intermediarios Financieros.

---

<sup>281</sup> Altvater, E. Op. Cit. Pp. 132, 100. Traducción del Autor.

El elevado riesgo de estas operaciones sólo se ha puesto en evidencia cuando ocurren las crisis financieras y se declaran gigantescas quiebras, en la mayoría de las cuales los Estados Nacionales se ven forzados a pagar las pérdidas con dineros de los impuestos de toda la Nación, y algunas veces, a reorganizar los mercados. A pesar de la fuerte resistencia ideológica que los arquitectos neoliberales han colocado contra la intervención estatal en las economías, la crisis iniciada en 2008 ha hecho que en los países líderes de dicha política -los Estados Unidos e Inglaterra-, los Estados debieran entrar a "estatizar" Bancos y otras empresas, para prevenir su quiebra y la expansión de la crisis. Pero también en Alemania, España, Hungría y Francia, le ha correspondido al Estado actuar como amortiguador de los efectos de la desregularización especulativa.

Los dineros con que se han remunerado dichas 'pirámides' financieras obviamente se originan en el movimiento real de los negocios, constituyéndose por tanto en un sobre costo del producto o actividad transada, en una participación en la utilidad del productor 'real', devengada por intermediación o 'financiación' de algún tipo de esos capitales. Dado el enorme crecimiento reciente del capital financiero en el mundo, la economía real se queda literalmente 'pequeña' para remunerar a tan dinámicos inversionistas. Esta multiplicación de los activos financieros tiene el efecto de inflar adicionalmente los valores de los activos reales, generando procesos de especulación con las propiedades urbanas, la tierras y demás bienes físicos. En la medida que este tipo de capital crece como la espuma, su apropiación de parte del producto real crece también exponencialmente. Cómo puede entonces entenderse la validez actual de la teoría neoclásica que nos exponían los Profesores Knights y Friedman -y que asume el Neoliberalismo vigente-, que la tasa de interés "es neutral" y sería el pago al aporte marginal realizado al proceso de producción por el capital financiero?

Esta labor del capital financiero especulativo interponiéndose ('facilitando' dirían sus voceros) entre los diferentes pasos del proceso de producción y comercialización real, y acumulando proporciones crecientes de la riqueza social, tiene bastante parecido con las Alcabalas puestas por los señores de la tierra en la Edad Media, donde los comerciantes debían pagarles impuestos por cada puente, cada camino, por cada una de las fronteras de sus dominios que atravesaran. Hoy en la era globalizada, cuando la transferencia de millones de unidades monetarias se produce casi instantáneamente, el Fondo Monetario Internacional exige que los países en desarrollo le abran incondicionalmente las puertas a los capitales especulativos para que puedan instalarse en los segmentos más dinámicos de cada nación, desde donde pasan la cuenta por los 'servicios prestados'. Concluye E. Altvater:

„Así se origina un capitalismo rentista global, con gran capacidad de presión financiera. Esto implica: redistribución del ingreso a favor de los inversionistas financieros, con la poderosa ayuda de los mercados financieros globales dirigidos por las instituciones financieras internacionales y por los gobiernos de los países industrializados. Los inversionistas rentistas aumentan de esta manera no sólo su potencial económico, sino sus influencias políticas y mediales. Los altos intereses reales cobran importancia no sólo por

su función en los mercados financieros, sino que al mismo tiempo influyen y cambian la sociedad, la política y la cultura." <sup>282</sup>

No es de extrañar entonces la afirmación del Presidente Lula del Brasil en la Segunda Conferencia Mundial Cafetera del 2005 en Salvador de Bahía, cuando se refería a la remuneración del trabajo realizado por los productores cafeteros, es decir, al reconocimiento monetario por el trabajo realizado durante meses de preparación del terreno y de los semilleros, de siembra, abono, control de malezas y plagas, cosecha, descascarada y lavado del grano, secado, empaque y venta: "Hoy, los productores reciben menos del 1% del precio que se paga por una tasa de café en los grandes países importadores." <sup>283</sup>

Cuando existen tantas Alcabalas en un lado del comercio internacional, el 'aporte marginal' de los productores reales -expresado en el precio de mercado obtenido, se convierte en casi nada! Así se cumpliría la teoría neoclásica del papel "neutral" del dinero en el capitalismo competitivo? No cabe duda que otros mecanismos no-competitivos, pero sí muy eficaces, se interponen por medio de la gran movilidad del capital financiero y la remuneración que logra vía tasa de interés o rendimientos, para apoderarse de gran parte del trabajo de los productores.

### **6.3.6 La capacidad de Fraccionamiento y Transporte de Bienes, la Desregularización y el Shock Ecológico.**

La factibilidad del fraccionamiento de los productos constituye otro de los supuestos que debe cumplirse en un mercado para operar competitivamente, según la teoría neoclásica vigente. Sin duda se trata de una condición muy importante para que pueda darse el libre intercambio de mercancías, que encaja perfectamente dentro de los planteamientos de liberalización y desregularización veloz del comercio internacional que pregona el neoliberalismo.

La aceleración de la globalización con el fin de la Guerra Fría ha logrado la incorporación de nuevos territorios para que sus recursos naturales y producción sean incorporados al comercio mundial, desde campos petroleros y maderas de la siberia rusa, carbón australiano, oro colombiano o mercancías chinas. Es claro que el comercio mundial ha logrado el cumplimiento de la 'fraccionabilidad' de los recursos, naturales o procesados, hasta el máximo: el petróleo se transporta miles de kilómetros, igual que el café o cualquier mercancía.

Es evidente que este Principio de la economía Neoclásica se cumple cabalmente en la economía real, a diferencia de los anteriores. Sin embargo, su cumplimiento es tan palpable como los resultados que produce a nivel ecológico. Si tenemos en cuenta que los mercados reaccionan ante señales de precios, el rápido crecimiento de las oportunidades

---

<sup>282</sup> Altvater, E. Op. Cit. Pp. 128. Traducido por el Autor.

<sup>283</sup> Lula Da Silva, Luiz Ignácio. 24.09.2005. Segunda Conferencia Mundial del Café. Discurso Ceremonia de Apertura. Salvador de Bahía, Brasil.

de negocios acelerado por la liberalización y desregularización, la búsqueda de la satisfacción de los gustos y necesidades del modelo de consumo imperante, hacen que la producción y el comercio mundiales no se detengan ante los efectos 'colaterales' negativos, tales como la contaminación o el agotamiento de los recursos.

El hecho que las decisiones de producción se tomen fundamentalmente por su capacidad de generar rentabilidad, desestimando los efectos negativos que puedan producir sobre el ambiente, hace que dicho estímulo sea más fuerte que la capacidad de regular el comercio y la producción podría crecer, mientras exista rentabilidad, casi infinitamente. El calentamiento global producido por el uso intensivo de energéticos fósiles durante 200 años, los constantes derrames de petróleo en su transporte, la rápida contaminación de las aguas, las montañas de basuras, la deforestación de la Amazonía y del planeta y la extinción de especies, entre otros efectos 'secundarios', son difícilmente superables cuando la rentabilidad del comercio se coloca por encima de elementales criterios de conservación o sostenibilidad.

La política de 'desregularización' tan importante para el ideario neoliberal sin duda tiene primacía respecto de un ordenamiento del comercio mundial que evite el deterioro acelerado del ambiente. Cuando J. Stiglitz analiza los abusos incurridos en la desregularización del mercado energético en California, que condujo a la especulación de precios y aportó a la quiebra de la gigante energética ENRON en el año 2001, escribe:

"En respuesta a las críticas de que la manipulación del mercado estaba contribuyendo, si no causando los problemas, la Administración Bush tomó la ofensiva: se excusó en el gran incremento de precios (de la electricidad) para expandir las perforaciones (petroleras) en zonas de gran fragilidad -como el Artico, eliminando las regulaciones ambientales. Así argumentó que los cortes de energía en California no fueron el resultado de las manipulaciones, sino de las regulaciones ambientales que limitaban la expansión de la producción. Este argumento no era muy persuasivo: por la época en que la desregulación ambiental fue ejecutada no existía déficit de capacidad (de producción eléctrica), más bien existían preocupaciones por el exceso." <sup>284</sup>

El cumplimiento del 'principio de fraccionabilidad' de los productos, que poco considera los 'efectos secundarios' negativos para el ambiente que su producción indiscriminada genera, gracias al principio supremo de que se produce lo que se espera que arroje máxima rentabilidad, implica que participamos en una desenfrenada carrera que atenta seriamente contra la propia subsistencia de la sociedad humana en el planeta. Esta visión global de sostenibilidad no es tomada con seriedad por la doctrina neoliberal, para la cual sigue siendo más importante la sentencia del profesor Milton Friedman: "La responsabilidad social de una empresa es generar utilidades".

---

<sup>284</sup> Stiglitz, J. Op. Cit. Pp. 254. Traducción del Autor.

### 6.3.7 El desarrollo de las Naciones y el libre comercio.

La doctrina neoliberal contenida en el Consenso de Washington y recomendada a los países Latinoamericanos y del Caribe tiene un claro contenido anti-estatal, especialmente en lo que se refiere a su participación directa en el fomento de industrias. Los estadistas del país padre del liberalismo económico de Adam Smith y David Ricardo, ya habían practicado 'recomendaciones' similares durante el siglo XIX. Escribe Noam Chomsky:

"Inglaterra retornó finalmente al internacionalismo liberal en 1846, después de 150 años de proteccionismo, violencia y decidido apoyo estatal a su industria, para sacarle ventaja a cualquier competidor. Sin embargo, el regreso al libre mercado contó con áreas reservadas: 40% de los textiles británicos continuaron proveyendo a la India colonizada, tal como sucedió de manera general con sus demás exportaciones. El acero inglés era mantenido por fuera del mercado de los Estados Unidos, a través de muy altas tarifas de importación que le permitieron a la nación americana desarrollar su propia industria del acero ... La India constituye un caso muy instructivo: a fines del Siglo XVIII producía tanto hierro como toda Europa junta; los ingenieros británicos estudiaban hacia 1820 las avanzadas técnicas de la industria India del acero, 'para superar la brecha tecnológica'. En Bombay se fabricaban locomotoras a precios competitivos cuando se inició el boom del ferrocarril. Pero la doctrina existente del mercado libre destruyó este sector de la economía hindú, tal como lo hizo con los textiles, la construcción de barcos y otras industrias avanzadas para los niveles de la época. Los Estados Unidos y Japón por el contrario, pudieron sustraerse al control europeo y adoptar el modelo inglés de interferencia al mercado." <sup>285</sup>

"Un siglo después que Inglaterra, los Estados Unidos acogieron el modelo liberal de mercado. Después de 150 años de proteccionismo y violencia, Estados Unidos se había convertido con creces en el más rico y poderoso país del mundo, descubriendo -igual que Inglaterra lo había hecho, las ventajas de ser 'un jugador global' que podía aspirar a aplastar a cualquier competidor. Así que igual que Inglaterra, los Estados Unidos usaron su poder para reservarse áreas de influencia donde bloquearon cualquier desarrollo independiente, tales como Latinoamérica, Egipto o el sur de Asia, zonas que declararon de desarrollo 'complementario' y no 'competitivo'. La interferencia comercial fue practicada a gran escala. Por ejemplo, el Plan Marshall fue condicionado a la compra de productos agrícolas estadounidenses ..." <sup>286</sup>

Mientras los países del norte del globo han practicado el capitalismo competitivo hacia-adentro, sus políticas internacionales han privilegiado más que la competencia, la restricción y el apoderamiento de mercados, con frecuencia con fuerza militar, tal como se aprecia en las decenas de invasiones de los Estados Unidos a naciones Latinoamericanas y del Caribe, siendo las más recientes Panamá, Granada y Haití.

A las limitaciones de la estrategia de 'Industrialización por Sustitución de Importaciones' auspiciada por las Naciones Unidas en Latinoamérica, en lugar de

---

<sup>285</sup> Chomsky, N. Op. Cit. Pp. 34, 35. Traducción del Autor.

<sup>286</sup> Chomsky, N. Op. Cit. Pp. 36. Traducción del Autor.

buscársele correctivos, fue duramente criticada por el Consenso de Washington, desacreditada y prácticamente anulada en casi toda la región, con parcial excepción del Brasil. Por el contrario, las únicas naciones del denominado Tercer Mundo que han tenido éxito con sus estrategias de desarrollo después de la II Guerra Mundial han adoptado paradigmas diferentes y se ubican en el Este de Asia: Taiwan, Korea y China. Con respecto a Korea escribe Chomsky:

"Los `espectaculares logros` de Corea del Sur están reflejados en su multiplicación por 10 en 3 décadas del ingreso per-cápita, acontecimiento sin precedentes logrado con `fuertes dosis de intervencionismo gubernamental` -en violación del Consenso de Washington, pero de acuerdo con la senda de desarrollo de los Estados Unidos y Europa ... La comparación entre el Este de Asia y Latinoamérica es impactante: L.A. presenta el peor nivel mundial de desigualdad; E.A. está entre los mejores. Igual sucede con la Educación, Salud y servicios sociales en general. Las importaciones en L.A. están constituídas en gran parte por artículos de consumo para los ricos; en el E.A. por artículos para inversión productiva. El capital remitido al exterior de L.A. alcanza nivel similar al de su aplastante deuda; en E.A. ha sido hasta muy recientemente muy controlado ..." <sup>287</sup>

En Taiwan como en China y Sur Korea también se produjeron eficaces reformas agrarias y financieras que democratizaron el acceso a los recursos productivos, iniciativas que al ser practicadas por algunos gobiernos en Latinoamérica, han originado invasiones y dictaduras con apoyo de los Estados Unidos. Por supuesto que el rápido desarrollo de la República de China tiene mucho que ver con su apertura al comercio internacional, pero no se guió por el Consenso de Washington. En cambio cuenta con una mezcla de elementos económicos del capitalismo competitivo con masivo apoyo del Estado, tanto para el sector privado como para las industrias estatales, que exhiben componentes de economía centralizada. Es evidente que los casos exitosos de industrialización en el mundo no se han dado siguiendo un supuesto modelo `competitivo` en el comercio internacional, sino con fuertes apoyos estatales y marcos de protección `hacia el interior` de las fronteras nacionales. El Consenso de Washington no considera ni discute estas cruciales diferencias, cuya dilucidación es de vital importancia para que un país -y una región del globo, definan sus prioridades de desarrollo económico y social.

---

<sup>287</sup> Chomsky, N. Op. Cit. Pp. 32, 33. Traducción del Autor.

## 6.4 Conclusiones

Las condiciones de "libre mercado" y "libre competencia" no operan en los principales mercados, por tanto sus presupuestos doctrinarios no se pueden aplicar haciendo de cuenta como fueran realidades que existieran. Hacer ésto equivale a ideologizar las teorías económicas -para lograr propósitos políticos, que es lo que ha conseguido la estrategia neoliberal aplicada por el Consenso de Washington y gran parte de las élites latinoamericanas. La pretensión de validez de las condiciones de libertad de mercados - y todas sus implicaciones, no es teóricamente sustentable.

De acuerdo con lo que se ha expuesto sobre el desarrollo de los Estados Unidos y otros países industrializadas del planeta, con gran frecuencia y en sectores económicos muy importantes, no han sido las condiciones `competitivas` en el comercio internacional las que han dominado los mercados. Si bien dicho nivel de competencia ha podido primar hasta mediados del siglo XX al interior del primer país -como lo afirma M. Friedman-, en el comercio internacional la norma ha sido la presencia de fuertes empresas, inicialmente de orden industrial, a las cuales con ayuda de sus gobiernos les facilitaron la competencia, mientras para los productos competitivos de países en desarrollo les fue restringida. En períodos recientes la posición dominante ha sido tomada por los consorcios financieros.

En Colombia los mercados competitivos también se han reducido a aquellos donde concurren casi exclusivamente pequeños y medianos productores, es decir, mercados campesinos o de industrias regionales, como los de la papa, las frutas o los productos del cuero. La estrategia ISI estimuló hacia los años 1950s. el copamiento de los mercados industriales por grandes empresas estatales y privadas (locales y extranjeras), las cuales imprimieron inicialmente dinámica a la economía, la creación de empleo y la redistribución del ingreso, pero que ante la inflexibilidad de las políticas del país para continuar abriendo (democratizando) las estructuras de propiedad y participación, en unas pocas décadas se encontraron sin dinámica de innovación tecnológica ni comercial, reinando con reglas mono- y oligopólicas sobre mercados de consumidores de bajos ingresos.

Las condiciones impuestas por la reforma neoliberal durante las últimas décadas llevaron a remplazar los monopolios estatales por monopolios extranjeros (o en sociedad con grandes grupos locales), mientras que se produjo una gran mortalidad de antiguas empresas industriales, o su reconversión como empresas ensambladoras y/o comercializadoras de productos importados. Este tipo de renovación escasamente puede considerarse que se enmarque en las teorías del 'capitalismo competitivo'. La pesada retórica sobre "el libre mercado" y la "desregularización" aparece más bien cargada de un profundo contenido ideológico, en el sentido de que los voceros de la doctrina neoliberal enuncian principios que no se practican, pero las instituciones internacionales exigen de los países Latinoamericanos un amplio cumplimiento del catálogo de 'libertades' que conviene a los grandes capitales, pero especialmente al capital financiero. Dichos

principios significan la renuncia a la utilización de los Estados nacionales como motores y organizadores de un desarrollo más democrático, así como la cesión de sus mejores empresas y mercados a monopolios y oligopolios privados.

La dinámica mostrada por los mercados en Colombia evidencia la tendencia hacia una rápida monopolización de las áreas más rentables, facilitada por las estructuras prevalecientes de gran concentración de los ingresos y el poder, que estimula la concentración del capital utilizando la desregularización. Este proceso lo llamó el Ministro colombiano de Finanzas (1990-94) Rudolf Hommes, "ayudar a que los grupos financieros locales entren a jugar en las grandes ligas", es decir, en sociedad con empresas internacionales. Estas empresas entraron al país en sociedad con grupos locales, y con objetivos concretos de copar los mercados con productos terminados - tales como las inversiones en telecomunicaciones, y con ningún compromiso de propiciar la co-producción local de sus artículos o tecnologías. En este manejo político la estrategia de los países asiáticos difiere radicalmente de aquella de las élites latinoamericanas. Pretender que empresas extranjeras mucho más poderosas que las locales muestren otro comportamiento, mientras se prescinde de una estrategia industrializadora y de la acción estatal para nivelar o compensar dichas diferencias, así como para estimular que los desarrollos tecnológicos creen cadenas que impulsen otras industrias locales, más allá de considerarse un imposible, constituye el camino para la desnacionalización de la industria local, la pérdida de capacidad tecnológica y de puestos de trabajo. En últimas, constituye la pérdida de la capacidad competitiva de las empresas locales en los mercados mundiales. Con la puesta en práctica del modelo neoliberal, Latinoamérica ha perdido peso comercial y productivo en el contexto internacional, ha perdido capacidad de generación de empleo y tecnología, mientras crecen la pobreza, la emigración de millones de jóvenes hacia los Estados Unidos y Europa, así como también las ganancias de unos relativamente pocos grupos financieros locales e internacionales.

La gran insistencia retórica de los voceros neoliberales con el "libre comercio" en realidad escondió que dicha libre competencia tuvo como objetivo crear las condiciones para que los consorcios estadounidenses y de otras naciones industrializadas, compitieran entre ellos para copar los mercados del país y otros de la región. Esa libre competencia no se pudo trasladar -ni fue ese su objetivo, a los mercados internos, pues en la mayor parte de ellos prima más la concentración de recursos y propiedad, que la libre movilidad de ellos. Las libertades de inversión, de información, de movilidad de capitales, no se expresaron para que fueran practicadas `hacia adentro` sino hacia los inversionistas externos. Las fuertes presiones para garantizar `la propiedad y los regímenes de inversiones` tampoco tuvo su contraparte para garantizar la propiedad interna de los campesinos y pequeños pobladores urbanos, sino que debió satisfacer exclusivamente las necesidades de los grandes capitales. Durante el período neoliberal ha sido característico de la política colombiana el dar garantías a la gran propiedad y al mismo tiempo, declararse impotente para parar el desplazamiento y expropiación masiva del campesinado.

Para lograr las metas neoliberales han sido necesarios en muchos países de Latinoamérica gobiernos tecnocrático-elitistas, que han evidenciado grandes dosis de corrupción, como instrumentos para garantizar la desnacionalización y evitar el rechazo local a la destrucción de puestos de trabajo y la concentración en monopolios privados de las empresas y los recursos. Los regímenes políticos democrático-representativos de la región han sido forzados por el 'Consenso' de Washington a deslegitimarse, a evitar la participación y el control ciudadanos, han perdido la posibilidad de profundizar sus débiles democracias, pero han ganado en inestabilidad y algunos como el colombiano, en capacidad autoritaria.

Pero también como sociedades con sentido de auto-conservación han surgido a fines de los años 1990s y principios del siglo XXI movimientos sociales y gobiernos que empiezan a desligarse de las 'recomendaciones' del Consenso, recuperando poco a poco las lesiones sociales, políticas y económicas padecidas. El fracaso del Tratado de Libre Comercio de las Américas, propuesto por la Administración Bush II, es un buen indicativo de esa capacidad de respuesta. Las iniciativas de una mayor unidad de los países Latinoamericanos también van tomando cuerpo, alejándose de la concepción ideológica neoliberal de un mundo globalizado absorbente y unipolar, favoreciendo una integración social más amplia y redistributiva hacia adentro, y multipolar hacia afuera.

## CAPITULO VII

### EL CAPITAL FINANCIERO GLOBALIZADO COMO EJE Y BENEFICIARIO DEL PROCESO DE DESARROLLO.

Dentro de las dinámicas económicas que mayor incidencia ejercen sobre el desarrollo de las naciones a raíz de la aceleración del proceso mundial de globalización, se cuenta el papel que asume el capital financiero. El caso de Colombia no constituye ninguna excepción. En el capítulo anterior se expuso cómo los pagos por transacciones reales en la economía mundial se redujeron del 90% en 1970 a cerca del 2% el año 2005. Igualmente entre los flujos internacionales de capital (año 2003) predominaron las inversiones en 'Derivados' sumando US\$169.658 millardos, mientras las Inversiones Directas en el Exterior sólo ascendieron a US\$8.245 millardos, es decir, menos del 5% del total.<sup>288</sup> Esta diferencia en el ritmo de evolución no es fácil de comprender a primera vista, si se tiene en cuenta que el comercio mundial ha presentado un continuo y rápido crecimiento en ese período<sup>289</sup>. Sin embargo, el del dinero y los documentos-monetarios (como los Derivados) es sustancialmente más veloz.

El crecimiento real de una economía tiene que ver con la producción de bienes materiales tales como construcción de viviendas, comercios, carreteras, producción de alimentos, vehículos, vestuario, computadores, es decir, con producciones que están sujetas a la manipulación de la naturaleza por el hombre y a los límites naturales que dichas materias primas y recursos tienen. Estos son mensurables y no pueden crecer por encima de ciertos límites físicos, tal como lo explican las leyes de la termodinámica. El dinero y el dinero-documentario por el contrario, dentro de los manejos financieros y las concepciones neoliberales vigentes, dan la impresión de que pudieran violar todas las leyes naturales, porque crecen a tasas fantásticas. A partir del Acuerdo de Bretton Woods de 1944, los países aliados acordaron que el U.S. Dólar se utilizaría como medio internacional de cambios y cada billete que el Tesoro de los Estados Unidos emitiera estaría formalmente sometido a contar con una cantidad equivalente de oro físico como respaldo en las bodegas de Fort Knox. Este convenio no fue cuestionado hasta que en 1973 el gobierno francés de Charles De Gaulle denunció que se estaba violando el acuerdo y desde ese momento las monedas de cada país empezaron a 'flotar' en relación con las de otras naciones, según tipos de cambio relativos y sin un respaldo claramente verificable. Una unidad objetiva y controlable -como el oro- desapareció como respaldo para la emisión de billetes, y otros factores como el poder económico, militar y los

<sup>288</sup> Citado por: Altvater, Op. Cit. Pp. 111. (Un millardo representa Mil millones de dólares).

<sup>289</sup> E. Altvater señala cómo el comercio en Contenedores moviliza hoy el 95% del comercio mundial de mercancías, habiendo aumentado desde 5 millones de unidades en 1972 hasta 400 millones el 2005, es decir, una tasa de crecimiento del 14.2% anual, muy superior al crecimiento económico global. Ver: Altvater, E; Mahnkopf, B., 2007. Konkurrenz für das Empire – Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt. Verlag Westfälisches Dampfboot. Münster. Pp. 150.

manejos financieros de las tesorerías de los países, especialmente de los Estados Unidos, se volvieron los factores decisivos que le asignaron "un valor" a las monedas en circulación.

El dinero canalizado por los circuitos financieros del mundo, se puede multiplicar por varios mecanismos :

- La emisión o impresión de nuevo papel-moneda por los bancos centrales nacionales,
- el pago de intereses sobre los depósitos de ahorros,
- el pago de intereses sobre intereses,
- el 'multiplicador bancario' que le permite a los bancos comerciales prestar y 'crear' dinero sobre sus depósitos,
- el dinero-documentario, que le permite a los agentes financieros realizar transacciones respaldadas en contratos o a través de `derivados`, respaldados teóricamente por otros papeles o activos físicos. Esta amplia categoría de 'cuasi-dineros' (que pueden transarse alternativamente con billetes, con títulos o con contratos) ha crecido velozmente en los últimos años.

En la medida que la cantidad de dinero circulante guarde una relación relativamente constante con el crecimiento de una economía -ceteris paribus-, el dinero actúa como elemento facilitador de las transacciones y cumple un papel fundamental (neutral, según la teoría neoclásica). Sin embargo, cuando se multiplica exponencialmente por algunos de los mecanismos enunciados -propiedad esencial del dinero documental-, su relación con los procesos reales tiende a desvanecerse y a adquirir nuevas dimensiones de gran impacto social y económico. Un ejemplo claro de los efectos que puede producir el dinero-documentario se observa en la reciente crisis del mercado hipotecario de los Estados Unidos el año 2007:

Los contratos que respaldan la deuda de cada comprador de un inmueble (transacción real), son 'vendidos' a agentes financieros de todo el planeta, quienes a su vez pueden 'revenderlos' a discreción en mercados secundarios, terciarios y así indefinidamente en las Bolsas. El primer vendedor -el constructor- ha recuperado así su inversión y puede volver a construir, hasta tanto haya demanda para sus casas. En el momento en que el comprador real no puede cumplir con el pago del crédito inicialmente concedido, la venta 'secundaria' de su contrato hipotecario (ya pagada por el segundo comprador), queda sin respaldo: compró un derecho de propiedad sobre una deuda de un bien inmueble que no funciona como el contrato lo establece. Y el comprador secundario y los sucesivos participantes en este castillo de naipes (contratos hipotecarios vacíos o cuando menos, 'temporalmente inactivos'), quedan en el aire. Es imposible que los sucesivos propietarios de los documentos hipotecarios comprados y re-comprados puedan devolverle el dinero invertido al anterior eslabón de la cadena financiera. Al hacerse evidente la **interrupción del ciclo real** de la economía por el no-pago de miles de compradores de inmuebles en los Estados Unidos, la cadena financiera se desploma, la burbuja especulativa explota y tiene un efecto en todo el planeta, porque los `títulos-basura` han sido vendidos por todo el mundo.

De manera similar se han producido las demás burbujas financieras, las crisis de los mercados de acciones y de cualquier tipo de transacción gracias al 'velo financiero'. Es decir, a la representación por medio de valores monetarios de operaciones comerciales crecientemente especulativas, que a través de complicadas estrategias y fórmulas financieras, asumen valores de transacciones reales de la economía. La cadena de compra-ventas financiera se alarga tanto, que cada nueva negociación 'se aleja' cada vez más del hecho económico real, canalizándose billones y billones de unidades monetarias, en gran parte 'creadas' por la inventiva financiera especulativa. Todos estos contratos y títulos han sido denominados en alguna moneda (hoy mayoritariamente el US-Dólar). ¿Dónde queda entonces la capacidad de una moneda para 'incorporar' en su valor nominal un valor real y garantizar al propietario su intercambio cuando lo necesite?

Al explotar las burbujas especulativas, 'se destruyen' billones de unidades de dinero-documentario, que son declaradas como pérdidas para los inversionistas en esos papeles. Con frecuencia, la moneda de esos países se devalúa, destruyendo así parte de su poder adquisitivo anterior. Sin embargo, más allá de esa destrucción que en un principio parece 'virtual', los pensionados afiliados a Fondos de Inversión que invirtieron en dichos activos quedan empobrecidos y se les reducen o acaban sus ingresos para vivir. Las industrias que invirtieron su liquidez en ellos, se quedan sin capital de trabajo y deben reducir su actividad. Las empresas constructoras no encuentran quién las financie en medio de la crisis, y deben parar y despedir trabajadores. Y así sucesivamente. El ciclo especulativo que gradualmente crece y alcanza proporciones inimaginables, termina afectando los movimientos y actores reales de las economías y causando crisis de todos los tamaños.

Una aguzada característica de las políticas neoliberales es que promueven activamente los instrumentos financieros 'innovativos', gracias a la 'desregularización' o 'flexibilización financiera', generalmente acompañada de pocos controles y referentes reales que permitan visualizar su incidencia. La rapidísima velocidad que adquieren las negociaciones sobre esos contratos, hace prácticamente imposible su seguimiento y control. El capitalismo dinamizado por el capital financiero adquiere esa peculiar y con frecuencia, peligrosa característica.

En este punto es importante preguntarse cómo se pueden relacionar y coordinar racional y prácticamente dos importantes entidades utilizadas por las sociedades:

- a) **el dinero**, que en sistemas especulativos puede crecer exponencialmente, y
- b) **los recursos naturales y productos de allí derivados**, que -contrariamente al dinero- sólo pueden crecer hasta límites físicos definidos por el trabajo, la tecnología y la naturaleza, y en últimas por las leyes de la termodinámica.

La brecha que se forma entre el crecimiento desigual de estas dos grandes variables, al multiplicarse más velozmente el valor monetario (dinero o dinero-documentario) que los bienes reales, es llenada por la burbuja especulativa (valorización?), la cual en algún momento se reventará, no sin generar una crisis y efectuar una re-distribución negativa de activos reales e ingresos en la sociedad.

Es evidente que un país u orden social y económico que no quiera verse sometido a la inestabilidad permanente, debe lograr reglas de juego que armonicen el crecimiento de la sociedad, de la economía y del capital financiero, evitando que este último se reproduzca incontroladamente y afecte negativamente a los primeros. Los grupos que incentivan la 'desregularización financiera' activada por las políticas neoliberales, parecen no tener conciencia de esta clara contradicción ... o importarles poco porque se benefician de ella. Milton Friedman, padre del Monetarismo contemporáneo y teórico en quien afirman encontrar sustento, establece con claridad :

„Existe una definida relación -así no sea precisa, entre la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero y la del ingreso nominal. Esto significa que si la cantidad de dinero crece en un 3%, en un 5 ó 10% anual, claramente se generará un aumento en la velocidad de crecimiento del ingreso nominal. En la medida en que crezca sustancialmente la masa de dinero, crecerá también el valor nominal del ingreso, y viceversa ... Nosotros creemos que una política de incrementos automáticos de la cantidad de dinero -mes tras mes, año tras año, propiciaría un marco monetario estable para el crecimiento económico, en lugar de convertirse en una fuente de inestabilidad ... Una tasa definida de crecimiento del dinero, dentro de niveles moderados, permitiría un marco de baja inflación y alto crecimiento para un país.“ <sup>290</sup>

Sin embargo, la conexidad e interdependencia entre las transacciones económicas y las operaciones financieras crecientemente especulativas del mundo globalizado actual tiende a arrastrar a sus participantes, de acuerdo con el grado de apertura financiera de los países y la eficacia -o ineficacia- de los controles que garanticen que operaciones reales soporten las transacciones. Las experiencias de diferentes países que han padecido fuertes crisis financieras, tales como México, Argentina, Korea, Rusia o los Estados Unidos, ponen en evidencia la conexidad entre desregularización e inestabilidad financiera. <sup>291</sup>

## 7.1 Las Tasas de Interés en el Mercado Financiero Internacional.

La teoría neoclásica del dinero, precursora de la doctrina neoliberal, concibe a la tasa de interés como la remuneración del capital por su aporte marginal al proceso de trabajo. Sin embargo, si se evalúa la evolución de las tasas reales de interés a lo largo del siglo XX, no es evidente esa remuneración :

---

<sup>290</sup> Friedman, Milton, 1970. Die Gegenrevolution in der Geldtheorie. En: „Der neue Monetarismus“, editado por Kalmbach, Peter. Nymphenburger Verlagshandlung, München. Pgs. 63, 67, 68. Traducción del alemán por el Autor.

<sup>291</sup> Joseph Stiglitz analiza en su libro „The roaring nineties: a new history of the world's most prosperous decade” el aporte de la desregularización del mercado de la Energía Eléctrica en los Estados Unidos en la crisis de la gigante Enron, donde además entraron en crisis instituciones de control de tanta tradición como las empresas de Revisoría Fiscal.

Tabla No. 2

Tasas reales % de Interés para Bonos Estatales a 10 años - Países del G-7

Período	Prom. G-7	Francia	Alemania	Japón	USA
1919-40	-0.03				
1946-58	-0.36				
1959-71	-3.15	-3.93	-1.99	-8.74	-1.91
1972-81	-2.87	-2.06	0.69	-3.82	-2.13
1982-91	2.30	3.11	1.93	0.39	2.80
1992-01	2.13	2.76	2.61	2.25	0.62

Fuente: Altvater, E. Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen. Tabla 6.2

Prácticamente durante todo el siglo XX hasta los años 70s, las tasas reales de interés fueron negativas, es decir, no compensaron siquiera la pérdida por inflación. Sólo a finales de los años 70s. los dineros depositados en Bonos Estatales, que son los que establecen la base de la tendencia de las tasas comerciales, empezaron a percibir rendimientos positivos. No se podría afirmar -siguiendo la teoría económica prevaleciente-, que el dinero 'no trabajó' y por tanto no ganó su remuneración hasta los años 70s. La explicación se encuentra en el papel que las estrategias de desarrollo de los países industrializados le asignaron al capital financiero: el de financiar la industrialización y el trabajo real de construcción de esas naciones. El capital financiero entonces pudo jugar un papel de facilitador del proceso de producción y distribución, estando subordinada su remuneración a objetivos superiores definidos por la dirección política, para estimular la construcción de la infraestructura necesaria y el fomento del posicionamiento industrial de las naciones capitalistas más avanzadas.

A la crisis de convertibilidad de los US-Dólares por oro en 1973, hecha evidente por la desconfianza expresada por el presidente Francés acerca de que los Estados Unidos sobre-imprimían billetes sin respetar el patrón de US\$35 por cada onza troy de oro <sup>292</sup>, y la inestabilidad financiera mundial subsecuente, se sumaron los excedentes de liquidez de los países del norte y los generados por la quintuplicación de los precios del petróleo, para llenar los depósitos del sistema bancario, el cual inició una agresiva campaña de colocación internacional de créditos, encontrando en los países Latinoamericanos -entre otros-, unos excelentes clientes.

La inestabilidad que vivía en los años 70s. la moneda internacional, el Dólar, impulsó al gobierno de los Estados Unidos en 1979 a aplicar el 'Volcker Shock', es decir, el incremento vertical -y unilateral, de las tasas de interés para depósitos denominados en Dólares, de manera tal que invertir en Bonos del Tesoro y activos financieros en los

<sup>292</sup> Ver: Meinert, Gabriele. 1999. Ursachen von Währungskrisen: eine Verknüpfung theoretischer Ansätze mit der Analyse bedeutender Währungsunruhe der Post-Bretton-Woods-Ära. Institut für Volkswirtschaftslehre. Universität Hohenheim. Stuttgart.

Estados Unidos se volvió muy atractivo, compensando con creces la previa desconfianza en el Dólar. En la Tabla anterior se aprecia cómo **la tasa promedio de interés de los Bonos del Tesoro de USA creció cerca de 5 puntos reales entre los años 70s. y 80s. e inauguró la era de tasas de interés reales positivas.** Este golpe de gran ingeniería financiera fortaleció al Dólar, volcó recursos a su economía y le permitió gastar más de lo que producía, en la medida que la falta de ahorro interno fue compensada con el ahorro externo transferido, pudiendo hasta el presente mantener enormes déficits fiscales y comerciales, que ya en el siglo XXI le están ocasionando - otra vez- problemas de devaluación rápida e inestabilidad financiera.

El efecto para los países deudores fue el inverso: Polonia decretó su incapacidad de pagos en 1981, México y Brasil en 1982 y así sucesivamente casi todos los países Latinoamericanos (y otros del bloque socialista), padecieron graves crisis por el encarecimiento súbito de sus deudas externas.<sup>293</sup> La crisis obligó a los países a recurrir a préstamos de urgencia en el FMI, quien los condicionó a la aplicación de paquetes económicos de choque que incluían devaluaciones masivas de la moneda, aumentos vertiginosos de precios de los combustibles y servicios públicos, reducción masiva de salarios de empleados públicos, reducción de importaciones y aumento de exportaciones, entre otras. El costo social de las crisis en términos de empobrecimiento súbito de los sectores más débiles fue evidente.

**Tabla No. 3**

**Tasa % de Crecimiento Económico Países Industrializados 1961-2007**

Período	Europa-12	Francia	Alemania	Japón	USA
1961-70	5.3	5.6	4.4	10.1	4.2
1971-80	3.3	3.4	2.8	4.4	3.2
1981-90	2.4	2.5	2.3	3.9	3.2
1991-00	2.2	2.1	2.1	1.2	3.3
2000-07	1.5	1.7	0.9	1.8	2.7

Fuente: Altvater, E. Konkurrenz für das Empire - Die Zukunft des Europäischen Union. Tabla 2.3.

En la Tabla No. 3 se aprecia cómo las tasas de crecimiento económico de los países industrializados tienden a la baja a partir de la segunda mitad del siglo XX, de manera inversa a lo que sucede con las tasas de interés desde los 80s. El fenómeno de rápido crecimiento del capital financiero gracias a su remuneración por encima de las tasas de inflación y a la desregularización, tiene incidencias en el crecimiento de la economía real. Plantean E. Alvater y B. Mahnkopf:

„El estímulo a la importación de capital a través de altos intereses, bloquea la absorción en forma de inversiones productivas. La inevitable consecuencia es que la capacidad competitiva se deteriora ... Rendimientos monetarios muy superiores a la tasa de

<sup>293</sup> Ver: Garay Salamanca, Luis Jorge. 1991. Colombia y la crisis de la deuda. Cinep. Bogotá.

crecimiento económico sólo pueden pagarse cuando se genera y sostiene un proceso global de re-distribución del ingreso en favor de los poseedores de capital financiero ..." <sup>294</sup>

En la medida que a la doctrina de la remuneración positiva a los depósitos financieros le ha seguido la creciente desregularización normativa, los activos financieros se han convertido en un 'objeto en sí' de inversión -ya no en un 'facilitador' del proceso de producción y comercialización- (el denominado "papel neutro" del dinero), y han entrado a competir con los rendimientos de inversiones reales, observándose que una masa de capital financiero cada día mayor circula ociosa -sin producir un pan o una máquina-, pero devengando rendimientos, buscando colocación en actividades especulativas en bolsas de valores, derivados, inversión en divisas o en privatizaciones de antiguas empresas estatales. Estas inversiones en su gran mayoría no requieren de la creación de un sólo puesto de trabajo, tal como sí lo hacen las inversiones directas en activos reales. En otros términos, los ahorros depositados en el sistema financiero no se convierten necesariamente en inversiones productivas reales, incumplándose una condición macroeconómica de la teoría neoclásica que así lo establece (Ahorro = Inversión), produciéndose un creciente desequilibrio que hace que los ahorros no colocados se desplacen a la esfera especulativa. El veloz crecimiento de los 'Derivados' es una clara demostración de esa masa ociosa -pero bien remunerada-, de capital financiero.

## 7.2 La Moneda Nacional como una Mercancía

La mayor apertura de los países al libre flujo de capitales y la reducción de controles han facilitado el rápido desplazamiento de grandes capitales de un mercado financiero (o país) a otro, aprovechando para competir por los mayores rendimientos financieros posibles. Las naciones que han logrado conducir la mayor cantidad de activos financieros hacia inversiones industriales, obras públicas, servicios y empresas reales, se han beneficiado de esa movilidad y apoyado su industrialización (las del Este Asiático lo hicieron antes de abrir sus economías a estos flujos). Es evidente que la multiplicación exponencial del dinero a partir de los años 70s. lo volvió relativamente tan abundante que copó pronto los espacios de crecimiento industrial, volcando los excedentes no colocados hacia las esferas especulativas. El equilibrio entre crecimiento económico y crecimiento monetario del que habló M. Friedman hacia 1970, se ha ido perdiendo crecientemente en las décadas siguientes.

Gracias a la flexibilización de las normas del control a los flujos financieros, de un día para otro dichos capitales pueden trasladar millardos de dólares, yenes o euros de un país a otro, pudiendo ocasionar gravísimos desequilibrios financieros, como lo han experimentado Tailandia, Brasil o el Reino Unido. En la medida que los convenios internacionales vigentes de organizaciones como el FMI, el BM o la OMC obligan a sus países miembros a permitir el más amplio flujo de capitales en sus economías, esta nueva dinámica los ha forzado a buscar protección contra un 'ataque' (como el retiro masivo súbito de 'inversiones') que desestabilice su moneda nacional y los obligue a devaluar abruptamente. La acumulación de grandes sumas de dinero como 'reservas

---

<sup>294</sup> Altvater, E. Das Ende ... Pp. 122 – 123.

internacionales' que son mantenidas por los Bancos centrales -fundamentalmente en Bonos y papeles denominados en Dólares-, sirve de contención para poder intervenir oportunamente y conjurar cualquier desestabilización. Cita el Profesor E. Altvater que las Reservas de los países en desarrollo se multiplicaron casi 4 veces en sólo 8 años, pasando de US\$1.058 millardos en 1999 a US\$3.881 en 2007 <sup>295</sup>.

Este rápido incremento representa una tasa promedio anual de crecimiento del 17.6%, con creces superior al crecimiento de sus economías y de su comercio exterior, indicando que los Estados deben 'congelar' enormes recursos, que de otra manera podrían dedicar a proyectos productivos e inversiones sociales. Este constituye uno de los efectos más visibles de la 'desregularización financiera' para los países en desarrollo, que los obliga a sostener una costosa 'guardia financiera' para las tasas de cambio de sus divisas. Sin embargo, las exigencias para pertenecer al mundo financiero globalizado no se detienen allí, sino que la profundización de las relaciones financieras conduce a las autoridades económicas nacionales a dar otro paso: subir la tasa de interés a los depósitos monetarios denominados en la moneda local para hacerla atractiva a inversionistas extranjeros. Una forma típica de defenderse de una fuga masiva de capitales consiste en la imitación del 'Efecto Volcker', es decir, mantener 'bien' remunerados a los capitales que accedan al mercado financiero local para evitar que se vayan. De esta manera -ceteris paribus-, los altos intereses ayudan a mantener la tasa de cambio de la moneda local.

La necesidad de mantener bien 'cebados' <sup>296</sup> los capitales invertidos en Bonos y papeles financieros denominados en la moneda de cada país, implica que **la propia moneda se convierte en una 'mercancía' en sí**, que se compra y se vende, que se valoriza y desvaloriza. Su papel ya no consiste fundamentalmente en facilitar las transacciones de la economía -el papel 'neutral' que le asigna la teoría económica neoclásica-, sino que es un importante 'producto' del país, que tiene un costo específico de mantenimiento: una tasa de interés con rendimientos reales positivos para los papeles que ofrezca al mercado, sumada a una convertibilidad estable. Este costo debe por supuesto asumirlo el presupuesto del país, y se suma al costo de mantener elevadas reservas internacionales. De esta manera, la 'flexibilización financiera' neoliberal se evidencia costosa para las economías de los países en desarrollo, colocando en funcionamiento poderosos mecanismos de mercado que compiten con ventaja por recursos monetarios a cualquier otro tipo de inversiones que el país requiera desarrollar. Esta labor debe administrarla el Banco Central.

A nivel microeconómico y social también son impactantes los resultados del modelo financiero descrito: mientras que los intereses se mantienen arriba, la competencia comercial mundial tiende a bajar los precios de las mercancías industriales. La reducción de los precios de los productos es ventajosa para los consumidores, hasta el límite en que no se quiebren las industrias locales y se acaben los empleos. Dentro de la estructura de costos industriales, en la medida que el precio de los créditos se

---

<sup>295</sup> Altvater, E. Op. Cit. Konkurrenz ... Tabla 7.2 – Pp. 258.

<sup>296</sup> 'Cebar' es un término utilizado en la cría de ganado, que significa dar abundante comida a los animales para que engorden rápido.

mantenga relativamente alto y las ventas del producto no ofrezcan suficiente rentabilidad, la válvula que puede permitir recuperarla sería la reducción de los costos laborales, por medio de dos mecanismos: reducción de salarios y reducción de personal. Analizan Altvater und Mahnkopf:

„La escasez de puestos de trabajo formales y el crecimiento de los empleos precarios son una consecuencia del encarecimiento de las inversiones. Los ingresos laborales son colocados bajo presión por las políticas de estabilidad monetaria, las cuales según el ‘Consenso de Washington’ deben aplicarse en las naciones en desarrollo, y en las naciones europeas, según los criterios de Maastricht. Así se origina un capitalismo rentista global, con gran capacidad de presión financiera. Esto implica: redistribución del ingreso a favor de los inversionistas financieros ...”<sup>297</sup>

El impacto de las políticas de racionalización de costos que la creciente competencia internacional obliga a adelantar a las industrias locales no las afecta de igual manera. En lo referente a la contratación de créditos, las grandes empresas locales y las filiales de firmas internacionales pueden ejercer mayor poder de negociación y/o contratar crédito en el exterior, pudiendo reducir relativamente sus costos financieros. Los pequeños y medianos competidores locales deben asumir costos superiores, obligándolos a su vez a descargar un mayor peso del ajuste en las/los asalariados.

A continuación se evaluará la manera como la dinámica financiera global afecta a Colombia desde su incorporación al esquema neoliberal en los años 1990s.

### **7.3 El Fomento Estatal al Sector Financiero en Colombia**

La elevada y tradicional concentración de la propiedad también se ha manifestado en la concentración del ahorro y del uso del crédito en Colombia. Las tasas de interés activas y pasivas reales presentaron altos niveles. El manejo administrativo estatal que posibilitó el esquema de Industrialización por Sustitución de Importaciones -previo al esquema neoliberal- encontró una salida para que el Estado dirigiera los flujos de crédito subsidiados: el Estado capturó parte de la masa nacional de ahorros a través del ‘encaje bancario’<sup>298</sup>, que obligaba a los Bancos a canalizar parte importante de sus captaciones hacia Fondos financieros administrados por el Estado, desde los cuales se autorizaron créditos a tasas de interés por debajo de la inflación para algunos sectores de la producción nacional, especialmente industrias protegidas y actividades agropecuarias. Por estos recursos, el Estado no pagaba un costo financiero.

Si bien fueron los grandes grupos de intereses privados quienes más se beneficiaron con créditos subsidiados, apuntalando posiciones mono- y oligopólicas en la industria, este tipo de estímulos permitió la creación de una significativa infraestructura industrial,

---

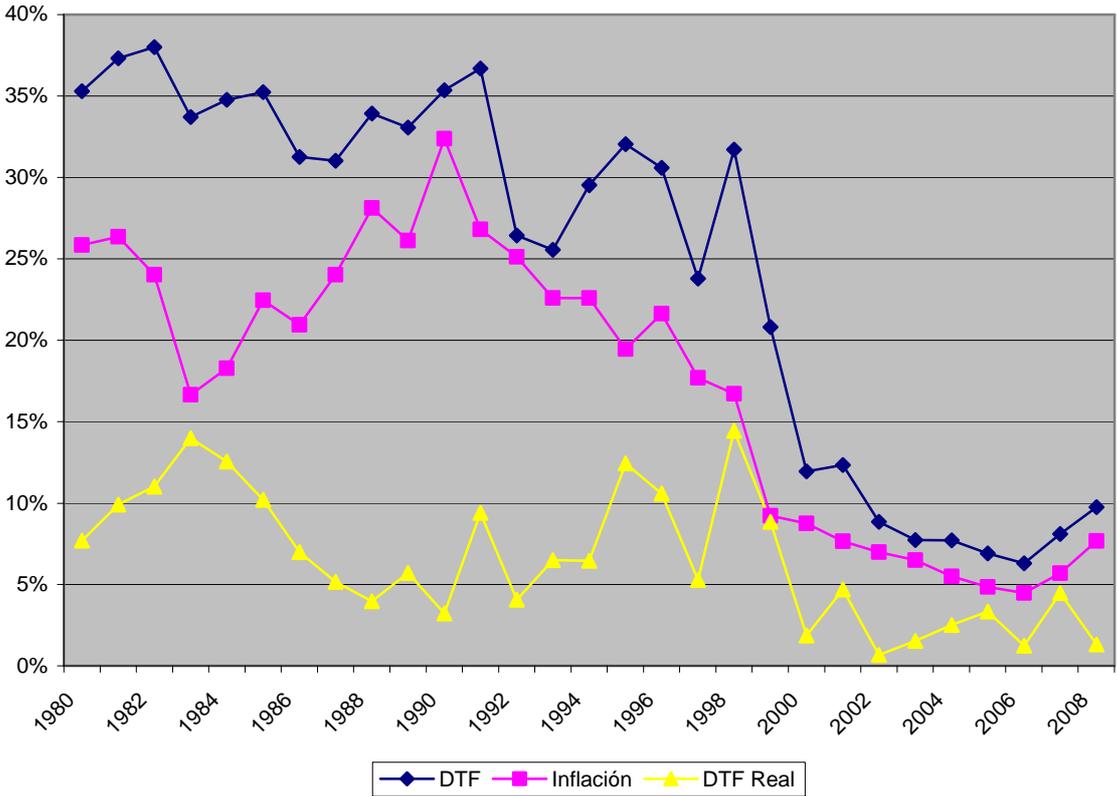
<sup>297</sup> Altvater, E. Das Ende ... Pg. 128. Traducción del Autor.

<sup>298</sup> El Encaje Bancario obliga a que los bancos ‘congelen’ una parte de los depósitos de sus clientes y no puedan prestar sobre ellos. En Colombia a principios de los 90s. el Encaje para los depósitos a término –CDT- era del 90%, mientras las Cuentas Corrientes y las Cuentas de Ahorro oscilaron entre 70 y 30%. En Marzo 2008 el Encaje para CDT es del 2,5%; para Cuentas Corrientes y Ahorros del 8,3%.

comercial y agropecuaria que generó dinámicamente empleo, ingresos y cierta estabilidad económica y social en las décadas desde 1950s. a 80s. Algunos sectores que exhibían mayor democracia económica -como el cafetero-, pudieron también socializar parte importante de los beneficios estatales e irrigar actividad en el resto del país.

Gráfica No. 1

TASA de CAPTACION "DTF" e INFLACION 1980 - 2008



Fuente: Banco de la República y cálculos del autor.

El crédito entonces se dividió entre el denominado 'de fomento' (intereses reales negativos) y el comercial (tasas positivas elevadas). Con la reforma neoliberal de principios de los años 1990s se abolió el crédito de fomento y se introdujeron mecanismos para estimular la competencia financiera del sector privado, evitando el Estado participar como prestamista directo y eliminando progresivamente los 'encajes bancarios'. En la gráfica No. 1 se aprecia cómo la Tasa de Interés Comercial de Captación D.T.F. (Depósitos a Término Fijo, usualmente a 90 días), que remuneraba a los poseedores de ahorros de mayor volumen, presenta desde los años 80s. y 90s. una elevada rentabilidad real: rendimientos promedio cercanos al 8,5% anual, después de descontar la inflación. Los rentistas del capital pudieron disfrutar en Colombia de excelentes tasas, hasta la crisis económica de 1999, la cual quebró el esquema vigente y posibilitó su reducción a principios del presente siglo. Los rendimientos siguen siendo positivos pero disminuyeron a tasas reales cercanas al 2,5% anual, indicando que **las nuevas condiciones definidas por la crisis de 1999 posibilitaron que la política**

**monetaria mantuviera en un nivel moderado la tasa pasiva de interés de la banca privada.**

A esta nueva situación se pudo llegar gracias a dos factores: a) La crisis económica de 1999 provocó un espiral deflacionario: mientras la meta de inflación propuesta por el Banco de la República fue del 15%, el Índice de Precios al Consumidor se redujo inesperadamente al 9,2%. Los precios de la propiedad raíz bajaron a un 70% de los que tuvieron hacia 1995.<sup>299</sup> b) El crédito bancario sufrió un brusco descenso, el Gobierno debió intervenir varios Bancos y el sector privado se vio forzado a seguir las pautas de tasas de interés de los instrumentos monetarios manejados por el Banco Central, quien ajustó sus políticas de control a la inflación y manejó metas de un dígito, que se han mantenido durante el resto de la década. En estas condiciones, la estructura de las tasas de interés variaron, presentando algunos de sus efectos, razgos estables.

Las fuentes de financiación estatal cambiaron: en la Tabla No. 4 se aprecia cómo de la deuda del Gobierno Central por \$24,5 billones<sup>300</sup> el año 1990, sólo el 13% se denominaba en Pesos, mientras el 87% correspondía a moneda extranjera. Para el cuatrienio 2005-2008 esa proporción cambió radicalmente, siendo ahora del 63% en moneda local y 37% extranjera. Sin embargo, el abaratamiento relativo del dinero en Pesos no redujo la deuda total, que en ese período se multiplicó por 6 (\$146 billones en 2007/8, equivalentes a aprox. US\$72 millardos) y ha pasado a representar entre 2 y 3 veces los ingresos anuales del Gobierno Central (a principios de los 90s era de 1,4 veces. Ver Tablas No. 5 y 6). El cambio en la fuente de financiamiento del gobierno colombiano permite observar que su política por crear un mercado financiero con emisión masiva de títulos en Pesos, en US Dólares y con variados plazos, tomando ventaja del nuevo marco de baja inflación y de liberalización financiera, le ha permitido convertir los títulos-valores colombianos en un activo monetario atractivo para el mercado financiero internacional.

---

<sup>299</sup> Cálculos de la Cámara Colombiana de Construcción –CAMACOL, del DANE y del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>300</sup> Los valores monetarios de ésta y las demás tablas se han convertido a Pesos equivalentes del año 2006, para poder hacerlos comparables. A menos que se aclare explícitamente, todos los valores monetarios en pesos colombianos que se utilicen en este trabajo se convertirán a su valor adquisitivo en Pesos del año 2006. Se ha utilizado como deflactor un índice promedio calculado entre el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el Índice de Precios al Productor (IPP). Las variaciones entre estos dos índices fueron menores desde 1990, excepto el 2007, cuando el IPC creció el 5,7% y el IPP sólo el 1,3%.

Tabla No. 4

**SALDO DEUDA Med. y Lgo. PLAZO GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**

(Millardos \$ del 2006)

	Tot. Deuda	D. Interna	D. Ext.	T.Deu / Ingr.
1990	24.556	3.154	21.402	1,70
1991	24.248	2.679	21.569	1,38
1992	27.310	5.336	21.974	1,42
1993	29.789	9.152	20.637	1,29
1994	27.443	9.927	17.516	1,11
1995	32.091	13.284	18.807	1,22
1996	33.686	15.449	18.237	1,20
1997	42.620	21.199	21.421	1,42
1998	53.200	25.502	27.698	1,85
1999	69.079	33.807	35.271	2,22
2000	90.680	45.831	44.848	2,78
2001	109.040	54.372	54.668	2,88
2002	123.977	61.514	62.463	3,25
2003	132.295	68.850	65.444	3,24
2004	130.007	72.047	57.960	2,95
2005	139.538	89.569	49.969	2,88
2006	143.992	91.410	52.582	2,52
2007	145.885	91.151	54.734	2,29
2008	145.876	91.618	54.254	2,13
Crecim:	10,4%	20,6%	5,3%	

Fuente: Banco de la República, con base en Ministerio de Hacienda

Un elemento nuevo de la política de liberación financiera ha sido el agresivo papel comercial que ha asumido el Estado, a través de la emisión de títulos de deuda pública - TES- por parte de la Tesorería General. Un objetivo clave del Banco Central ha consistido en el fomento y estabilización de un mercado financiero de mediano y largo plazo, utilizando la emisión de títulos de deuda respaldados por la Nación, a plazos desde tres meses hasta 30 años. Las emisiones se han denominado en Pesos colombianos, algunas en US Dólares, otras en UVR (Unidades de Valor Constante, en Pesos Col.). Ver Tabla No. 8

Las **emisiones de TES** crecieron desde valores reducidos en 1990 hasta los \$ 93 billones en Dic. 2008 (equivalentes a US\$ 46 millardos)<sup>301</sup>, presentando **tasas anuales reales de crecimiento superiores al 20%**, que demuestran la gran importancia que las autoridades monetarias colombianas le han dado al desarrollo de este mercado.<sup>302</sup> El valor de los intereses que el gobierno central paga por su deuda se aprecia en la Tabla No. 5 y ha subido desde representar cerca del 10% de sus ingresos a principios de los años 90s., hasta el 30% entre 2000-2003. En los cuatro últimos años ha copado el 23%

<sup>301</sup> En este trabajo se entenderá por Millardo una cantidad de Mil Millones de unidades monetarias (9 ceros después de la coma), y por Billón, a un millón de millones (12 ceros).

<sup>302</sup> Los costos financieros que pagan los Bonos son variables y oscilan para las emisiones realizadas del 2001 al 2008 entre el 6% y el 12% anual nominal, más un Cupón entre el 7 y el 12% . Fuente: Banco de la República, Subgerencia Monetaria y de Reservas, Mesa de Dinero. Varios informes.

del total de ingresos. Es decir, **los pagos al sector financiero se han convertido en el rubro individual más importante del presupuesto nacional**, por encima y lejos de la inversión en educación, salud o cualquier otro rubro.

Tabla No. 5  
**INGRESOS / EGRESOS GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**  
 (Millardos \$ del 2006)

	Ingresos	Gastos	Intereses	Sup (Déf.)	% Def.	Int./ Ing.
1990	14.455	15.708	1.814	- 1.246	-8%	13%
1991	17.567	17.945	2.027	- 378	-2%	12%
1992	19.298	22.279	1.867	- 2.981	-13%	10%
1993	23.146	24.619	2.280	- 1.473	-6%	10%
1994	24.722	27.698	2.504	- 2.976	-11%	10%
1995	26.260	31.354	2.834	- 5.093	-16%	11%
1996	28.154	36.590	4.356	- 8.436	-23%	15%
1997	30.044	39.012	4.899	- 8.969	-23%	16%
1998	28.793	40.796	7.005	- 12.002	-29%	24%
1999	31.143	44.952	7.760	- 13.809	-31%	25%
2000	32.590	47.125	9.977	- 14.534	-31%	31%
2001	37.901	52.528	10.922	- 14.628	-28%	29%
2002	38.095	51.579	10.597	- 13.484	-26%	28%
2003	40.857	53.559	11.766	- 12.702	-24%	29%
2004	44.135	56.609	11.769	- 12.473	-22%	27%
2005	48.522	63.494	10.874	- 14.972	-24%	22%
2006	57.134	68.887	13.658	- 11.753	-17%	24%
2007	63.637	75.170	14.779	- 11.533	-15%	23%
2008	68.467	75.847	14.820	- 7.380	-10%	22%
Crecim.:	9,0%	9,1%	12,4%			

Nota: Gastos incluyen intereses Deuda local y externa.

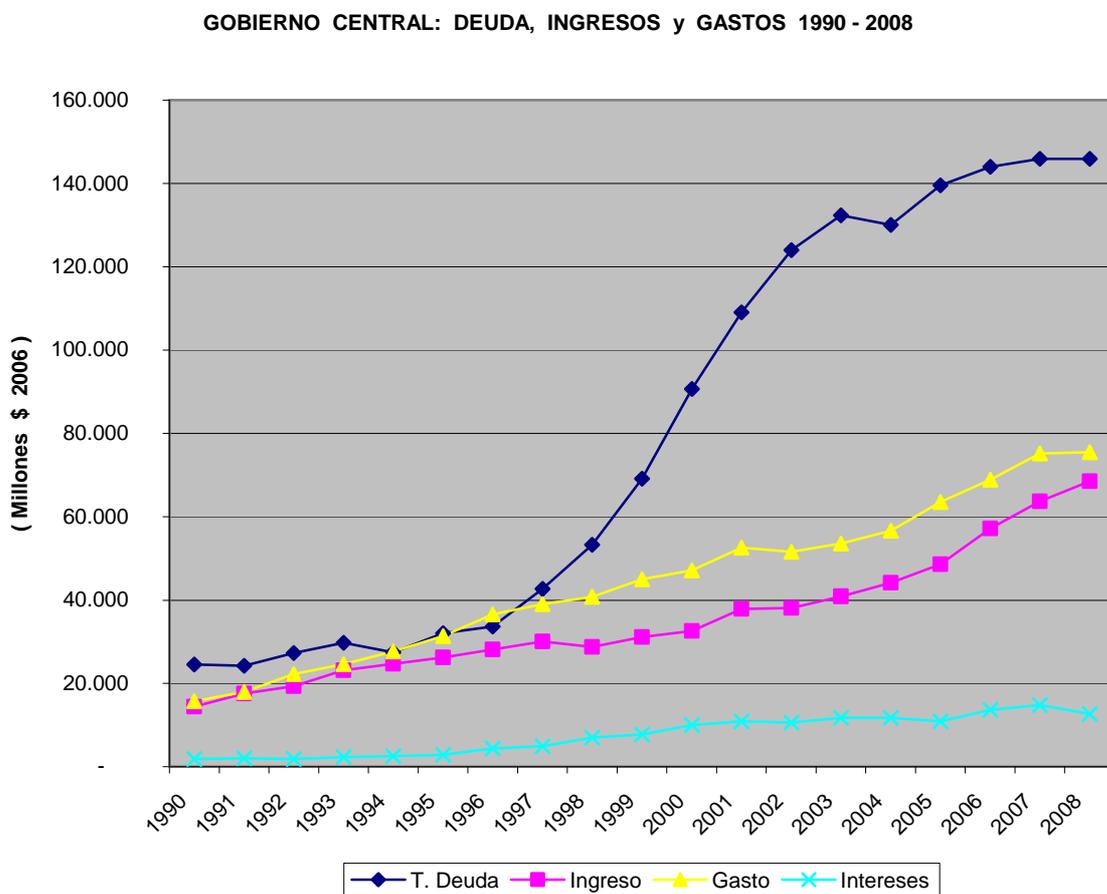
Fuente: BanRepública, tomado de MinHacienda

Si tenemos en cuenta que los Pasivos sujetos a encaje del sistema financiero privado colombiano (CDT + Cuentas Corrientes + Cuentas Ahorro) ascendieron a \$ 128 billones en Dic. 2007 y que los TES llegaron a \$ 87,5 billones, quiere decir que **el Banco Central puede llegar a concentrar cerca del 40% de las captaciones del mercado financiero**, por las cuales paga una tasa de interés real promedio cercana al 3,5% anual (el Sistema paga entre el 2,5% por CDT y el 0% por Cuentas Corrientes), se puede concluir que con la política de liberalización financiera :

- el Banco Central actúa como el gran captador de los recursos financieros del país para financiar el permanente déficit del Gobierno Central,
- ha adquirido el poder de determinar la tasa local de captación utilizando mecanismos de mercado, alejándose de los controles administrativos que utilizó preferentemente en el pasado,

- ha propiciado una baja de la tasa comercial de captaciones con efectos en el largo plazo, sirviendo de guía para las tasas pasivas del sistema financiero privado,
- el pagar la tasa de captación de referencia del mercado primario y captar la parte más gruesa de los recursos ha llevado al presupuesto gubernamental a un alto nivel de endeudamiento y a dedicar una parte sustancial de sus gastos a remunerar grandes masas de capital,
- ha ligado estrechamente el valor de la moneda local a la dinámica de los mercados financieros internacionales, especialmente vinculado al US Dólar, y
- tiene por tanto la necesidad de mantener un equilibrio entre el valor de cambio del Peso, y la tasa local de interés de corto y largo plazo.

Gráfica No. 2



Fuente: Banco de la República.

Nota: La Deuda e Intereses incluyen porción local y externa del Gobierno Central.

Una gran diferencia que se aprecia entre la estrategia actual del modelo financiero y la anterior, es que **ahora el Estado maneja altos niveles de deuda y paga con recursos de los impuestos un significativo costo financiero por las captaciones locales, que antes no pagaba**. El año 2000 ascendió al 31% del total de ingresos del Gobierno Central. Anteriormente, el Estado decidía administrativamente un nivel de Encaje bancario -por el cual no cancelaba ningún tipo de interés-, el cual canalizaba posterior y

selectivamente hacia créditos a tasas por debajo de la inflación. El nivel del Encaje no sólo servía como reserva bancaria y fondeo para el Estado, sino como instrumento de limitación del dinero circulante en la economía, útil para controlar los brotes inflacionarios o la falta de liquidez. Hoy el mismo papel lo sigue haciendo el Banco Central, pero preferencialmente a través de mecanismos de 'libre mercado' como la utilización de la compra-venta de los títulos ya emitidos (mercado secundario de 'Repos'), o pagando intereses por dineros en Encaje. Estas operaciones tienen también un costo financiero que es asumido con cargo a las finanzas del Banco de la República, a diferencia del manejo administrativo.

Analizada esta práctica desde el ángulo del Banco Central como ente comercial que genera utilidades o pérdidas, si las operaciones de contracción monetaria le causan un costo, las de expansión le pueden significar un ingreso, porque revende títulos a los intermediarios financieros. La suma neta de estas operaciones determina si el Banco tiene pérdidas o utilidades al final de un período. En otras palabras, el Banco Central asume aquí un papel comercial donde gana o pierde dinero. Y la transferencia de las Utilidades al gobierno central constituye uno de sus principales soportes. Pero independientemente de su resultado, es la economía no financiera la que asume -vía transferencia de costos- el pago de los intereses que en últimas siempre recibe el sistema financiero, sea privado o estatal. Es decir, los costos de transición del manejo financiero estatal administrado al de juego de mercado implicó mayor intermediación financiera, cuyos intereses debe pagarlos la economía real del país.<sup>303</sup>

Con respecto a los planteamientos de las teorías económicas en que se funda la doctrina neoliberal, se aprecia que este tipo de mecanismos financieros utilizados para regular la masa de moneda en el mercado, no encuadran en los presupuestos del "papel neutral del dinero" que plantea la teoría neoclásica. En la economía moderna éste ha variado sustancialmente, el dinero y los intereses juegan un papel preponderante: el costo lo asume democráticamente toda la población, que cancela impuestos al gobierno nacional (privándose de utilizarlo en consumo o inversiones), y lo ganan quienes acumulan masas cuantiosas de dinero e invierten en dichas operaciones 'de mercado abierto'.

El sólido apoyo prestado por el gobierno nacional para robustecer este sector se aprecia al analizar los compradores de TES<sup>304</sup>: el año 1995 el Estado (Sector Público no-financiero y Financiero), era poseedor del 84,4% de los mismos, mientras que los diferentes agentes privados del 15,6%. En 2006 la composición fue:

Sector Público:	25,4%
Bancos privados:	21,0%
Fondos de Pensiones y Salud, Sociedades Fiduciarias:	27,6%
Grandes empresas privadas:	26,0%

<sup>303</sup> Durante el año 2007 por ejemplo, el Banco de la República gastó \$741 millardos de ese año en costos por depósitos en Pesos por contracción monetaria y depósitos del Gobierno, mientras recibió \$372 millardos por operaciones de expansión. El resultado neto fueron \$ 369 millardos de pérdidas por dichas operaciones.

<sup>304</sup> Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Operación Bancaria. Cuadro Tendencias Históricas de Títulos TES Clase B registradas en el D.C.V. Diciembre 2006.

Es claro el decisivo papel de fomento realizado por los diferentes gobiernos para crear, robustecer y volver lucrativo este segmento comercial. Contrasta este apoyo con los frecuentes enunciados de los altos funcionarios gubernamentales cuando expresan que el Estado 'no debe comprometerse con inversión directa en industrias o en servicios sociales', tal como lo recomendó el Consenso de Washington. Sólo que **no se habló de la gran excepción que el intervencionismo estatal podría hacer para robustecer el sector financiero**. Las autoridades monetarias del país han sido muy concientes y comprometidas con el sector financiero. Sobre el apoyo al financiamiento del mercado interno de capitales expresó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su informe anual del año 2006:

"Complementando la estrategia de financiamiento mediante TES, se encuentra el interés de la Nación en profundizar el desarrollo del mercado local de capitales y en consolidar su curva de rendimientos a través de emisiones de referencia a 1, 3, 5, 10 y 20 años. A su vez, la estrategia de financiamiento en el mercado de capitales local está atenta a la preocupación manifestada por el mercado por mantener emisiones de referencia alrededor del plazo de 10 años que contribuyan al desarrollo del mercado de futuros."<sup>305</sup>

Es evidente el enorme peso financiero que crecientemente ha sido asumido por el presupuesto estatal gracias al nuevo y bien promocionado modelo de mercado. Si evaluamos el **aporte neto de la financiación al Presupuesto**, podemos constatar que su contribución durante la presente década ha sido mínima y en diferentes años negativa: sumados [desembolsos recibidos - (pagos por amortización de deuda + neto operaciones corto plazo)], los ingresos netos financiaron los siguientes porcentajes de los Gastos del Gobierno Central:

2007:	1,6%
2006:	2,3%
2005:	- 2,3%
2002 y 2004:	entre el 1 y el 3% .

Para el Resto de Entidades Públicas no financieras hubo del 2002 al 2006 mayores egresos de capital que ingresos. Sólo el 2007 presentó un ligerísimo ingreso neto equivalente al 0,3% de sus gastos<sup>306</sup>. **Los modestos ingresos netos para financiar los presupuestos no compensan los grandes costos por pago de intereses que esas deudas generan**, que en las Tablas No. 4, 5 y 6 se aprecia que oscilaron entre un mínimo del 11% para el Sector Público no Financiero y un máximo del 31% para el Gobierno Central.

<sup>305</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe Anual 2006. Pg. 47. Bogotá.

<sup>306</sup> Fuente: Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso de la República. Marzo 2008. Cuadro No. 26. „Flujos de capital públicos y privados 2002 – 2007“. Pg. 85. Bogotá.

Tabla No. 6  
**INGRESOS / EGRESOS SECTOR PUBLICO NO-FINANCIERO (\*)**

	Ingresos	Gastos	Intereses	Sup (Déf.)	% Def.	Inter. / Ing.
1990	33.199	34.220	5.299	- 1.020	-3%	16%
1991	37.459	37.224	6.126	234	1%	16%
1992	41.386	38.446	5.437	2.940	8%	13%
1993	48.749	48.314	7.086	435	1%	15%
1994	56.713	56.482	7.242	230	0%	13%
1995	64.175	64.894	7.597	- 719	-1%	12%
1996	72.309	76.269	9.061	- 3.959	-5%	13%
1997	75.140	81.891	8.935	- 6.752	-8%	12%
1998	73.473	82.306	11.029	- 8.832	-11%	15%
1999	79.263	88.809	8.742	- 9.546	-11%	11%
2000	82.268	92.569	11.097	- 10.301	-11%	13%
2001	85.912	96.596	12.274	- 10.684	-11%	14%
2002	86.130	94.927	11.121	- 8.798	-9%	13%
2003	93.295	100.124	12.319	- 6.829	-7%	13%
2004	102.070	103.839	12.390	- 1.769	-2%	12%
2005	103.810	105.386	11.888	- 1.576	-1%	11%
2006	115.736	117.287	14.842	- 1.551	-1%	13%
2007	117.986	119.585	14.820	- 1.599	-1%	13%
Crecim.:	7,7%	7,6%	6,2%			

(\*) Corresponde a Empresas Públicas No-Financieras (Inst. Seguros Sociales y otras)

Nota: Gastos incluyen intereses

Fuente: BanRepública, tomado de MinHacienda

Puede concluirse que la política de estimular agresivamente el desarrollo del mercado de capitales desde los años 1990s. en Colombia :

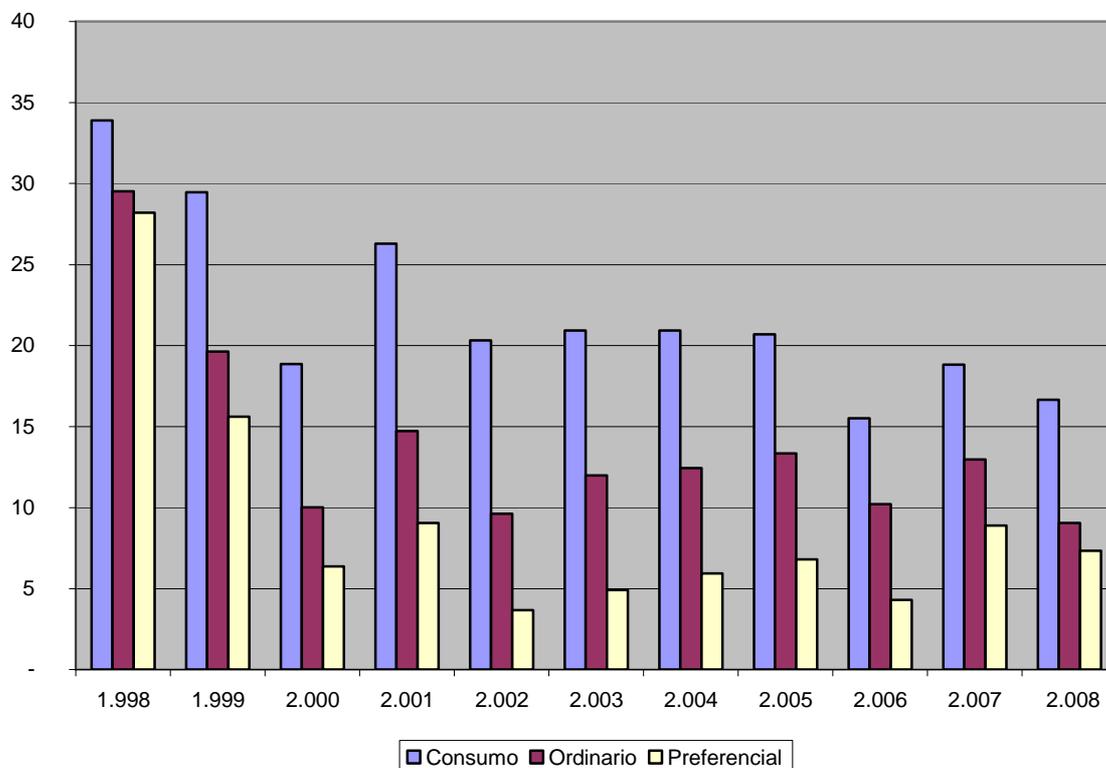
- Ha logrado estructurar el sistema financiero estatal con base en reglas de mercado abierto y amplio manejo de plazos, desplazando los controles administrativos,
- ha permitido reducir la tasa pasiva de interés de mercado,
- ha propiciado el endeudamiento del Estado en moneda local, reduciendo la participación de la deuda externa a 1/3 parte del total,
- el rápido crecimiento de la deuda estatal ha contribuido a generar grandes gastos del presupuesto por pago de intereses, desplazando recursos para inversión,
- los aportes netos de capital fresco para el desarrollo del país son mínimos durante los últimos años,
- Los activos financieros privados y estatales ganan participación velozmente respecto de la economía real.

### 7.3.1 Las Tasas de Interés del Crédito y el apoyo al Sector Financiero.

En el acápite anterior se vió cómo las tasas de captación cayeron abruptamente con la crisis económica de 1999, y posteriormente se sostuvieron en niveles positivos moderados. Sin embargo, no se observa un comportamiento similar en las tasas de colocación. En la Gráfica No. 3 se aprecia cómo las tasas reales -descontando la inflación-, eran exageradamente altas justo previamente a 1999 y cercanas al 30%! No existe actividad legal en el mundo que tenga tasas de ganancia que posibilite a los sectores económicos pagar intereses de esos niveles. La economía real necesariamente tenía que colapsar ante esa exacción financiera.

Gráfica No. 3

TASA % REAL DE CREDITO BANCARIO 1998 - 2008



Fuente: Banco de la República.

La crisis de las empresas y el no pago por los usuarios del crédito quebró las tasas reales cobradas por los intermediarios del sistema financiero hasta situarlas en promedios del 8,9% el año 2000. El saldo del valor total del crédito nacional se redujo al mínimo durante la crisis y sólo hasta el año 2003 se recuperaron los saldos del año 98, los cuales han continuado creciendo hasta el 2008 a tasas reales promedio del 23%. Es claro que el mercado de crédito se recuperó y también las tasas de colocación, cuyo promedio ha estado alrededor del 10% durante lo corrido de la presente década.

Sin embargo, la normalización del crédito no ha sido equilibrada, como se observa en la gráfica anterior. **Impacta comprobar que al producirse la reorganización de ese**

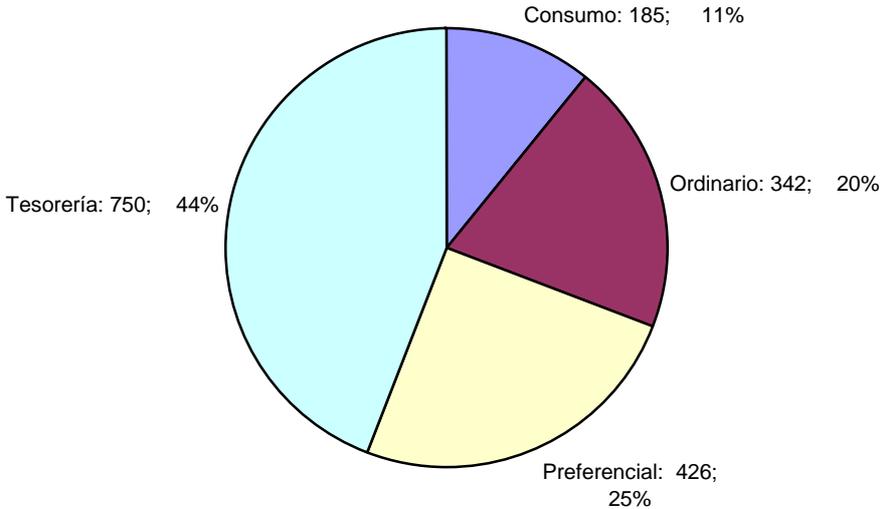
**mercado, las tasas reales de colocación se hayan estabilizado con tan grandes diferencias:**

Las tasas para las grandes empresas y los bancos (Preferencial y Tesorería) se redujeron sustancialmente respecto de las tasas de usura de fines de los 90s., estabilizándose alrededor del 5 y 6,2%. Las de las empresas medianas (crédito ordinario) se ubicaron en promedio al doble de las anteriores, alrededor del 12%, mientras que las de consumo, utilizadas por las personas y por negocios pequeños, se multiplicaron 4 veces sobre las preferenciales, alcanzando un promedio del 20% en lo corrido de la década. Las tasas de los micro-créditos, los cuales constituyen una 'innovación financiera' que es utilizada por las microempresas y la economía informal, presentan tasas de interés entre el 21 y 24% . Se puede concluir entonces con respecto a los costos financieros que se pagan en Colombia, que la reorganización del mercado producida por la estrategia neoliberal :

- ha reducido el costo local del crédito para las grandes empresas y el sector financiero, apoyando su apalancamiento financiero y estimulando positivamente su capacidad competitiva internacional,
- los costos financieros para la pequeña y mediana empresa (entre el 12 y el 24%) les exige tal nivel de rentabilidad, que les extrae parte significativa de su competitividad, limitando seriamente su capacidad de expansión a través de recursos del crédito. Su desventaja respecto de las grandes empresas -nacionales y extranjeras- se hace mayor.

Gráfica No. 4

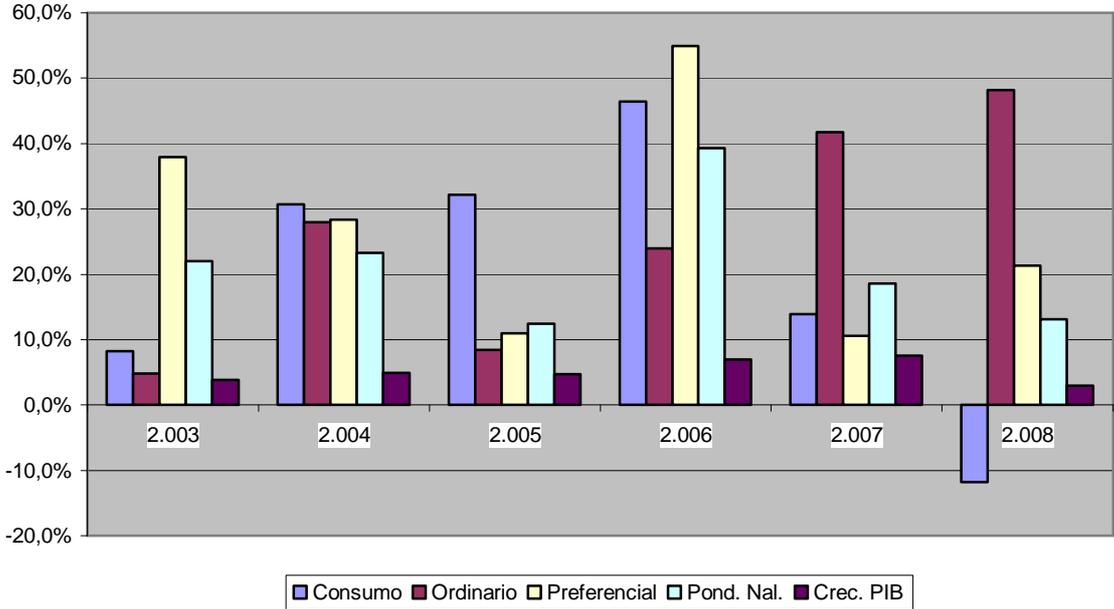
PARTICIPACION en CREDITO 1998-2008 (Miles de Mill. \$ 2006 y %)



En la Gráfica No. 4 se aprecia quiénes utilizaron el Crédito en el país entre 1998 y 2008: un 44% fue utilizado directamente por el Sector Financiero, proporción que confirma cómo las transferencias e inversiones en títulos y otras que se realizan por fuera de la economía real, han copado los recursos ahorrados. Las grandes empresas demandaron una cuarta parte de la masa de crédito, mientras que las empresas medianas y pequeñas un 20% (Crédito Ordinario). A pesar de las altas tasas de interés para los usuarios medianos y pequeños, su demanda por crédito ha sido intensa, indicando su gran necesidad de financiación.

La Gráfica No. 5 muestra cómo los Saldos del Total del Crédito colocado en la economía han crecido sustancialmente más rápido que ella: entre 2003 y 2008 crecieron anualmente el 21%, mientras el PIB lo hizo al 5%. Esta veloz recuperación de las masas de dinero prestadas por la Banca han posibilitado que la rentabilidad del Sistema Financiero se haya logrado recuperar con creces respecto de las pérdidas de la crisis de 1999, que impactó negativamente sus balances hasta el 2001. La Superintendencia Financiera de Colombia informa que la Rentabilidad sobre el Patrimonio que se ubicaba a fines de los 90s. alrededor del 8%, después de la crisis ha logrado atractivos niveles promedio alrededor del 18%, alcanzando un máximo del 22% el año 2005.<sup>307</sup>

Gráfica No. 5 (Upac)  
**CRECIMIENTO CREDITO y PIB 2003 - 2008**



Fuente: Banco de la República.

La gran labor de apoyo del Estado para la recuperación de la crisis del sector financiero no se ha reducido a la tradicional recapitalización de los Bancos en problemas. Se aprecia en el Gráfico No. 6 que los flujos de inversión del Sector se dirigieron durante

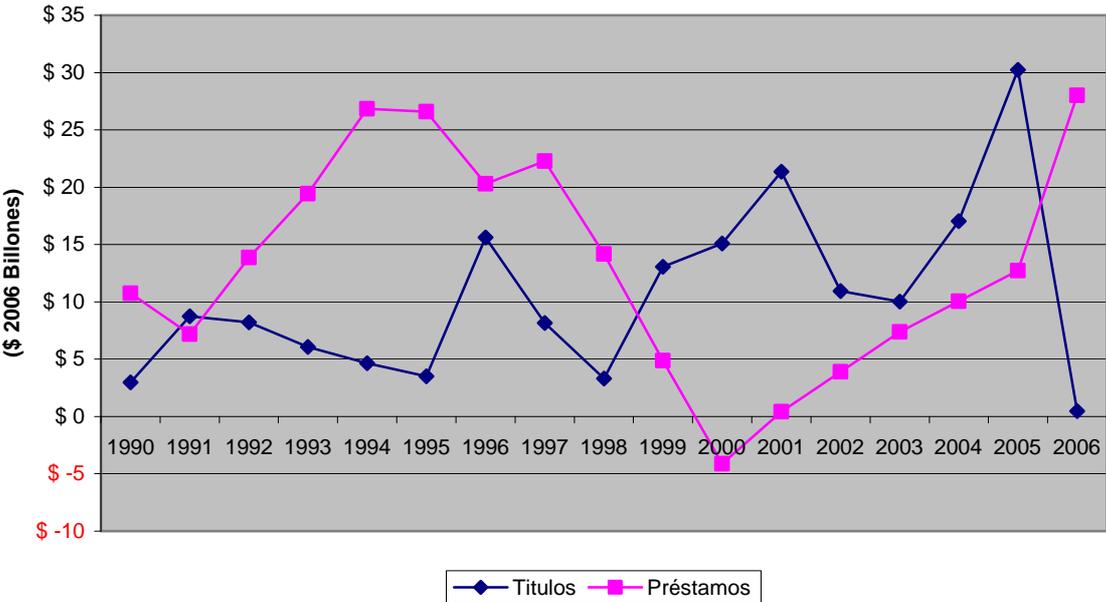
<sup>307</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Desempeño del Sector Financiero al cierre de Diciembre 2007. Boletín de Prensa. Pg. 3. Bogotá.

los años 90s. preferencialmente a la financiación de la Cartera, como es lo usual en la Banca prestamista. Al llegar la crisis del 99 los Bancos encontraron que no podían prestarle a la empresas sino que era más rentable y seguro invertir en Títulos, especialmente en TES del Gobierno, inversión que desde ese año superó con creces los flujos dedicados al crédito. Es decir, **ante la crisis el Sector Financiero invirtió prioritariamente en la especulación financiera con títulos estatales antes que en crédito**, lo que le proporcionó rendimientos favorables y lo colocó en condiciones de reactivar su labor prestamista a la economía para el fuerte despegue de los años posteriores.

La nueva estructura financiera propiciada por el Estado, conducente a crear un activo mercado de capitales, le permitió prestar un decisivo apoyo al Sector Financiero durante su crisis. Durante ésta las finanzas del mismo Estado también hicieron crisis, expresada en el recorte de la inversión social pactado con el FMI, con negativas repercusiones sobre los colombianos-as de menores ingresos, crisis que no le impidió emitir vigorosamente TES con captaciones creciendo a más del 20% anual. Los beneficios posibilitados por el Estado al Sector Financiero en ese período no significaron que en sus años de auge, dicho sector reciprocara con el apoyo a sus clientes con tasas moderadas para los usuarios de crédito distintos de la gran empresa. Este comportamiento evidencia que **la nueva arquitectura financiera del Estado otorga prioridad y fomento a la Banca y las grandes empresas, mientras que los pequeños negocios continúan sufragando altos costos financieros**. Es claro que las Pérdidas del Sector Financiero pueden ser socializadas con cargo al presupuesto estatal, pero cuando tengan Utilidades serán privadas.

Gráfica No. 6

DESTINO FLUJOS SISTEMA FINANCIERO 1990 - 2006



Fuente: Banco de la República.

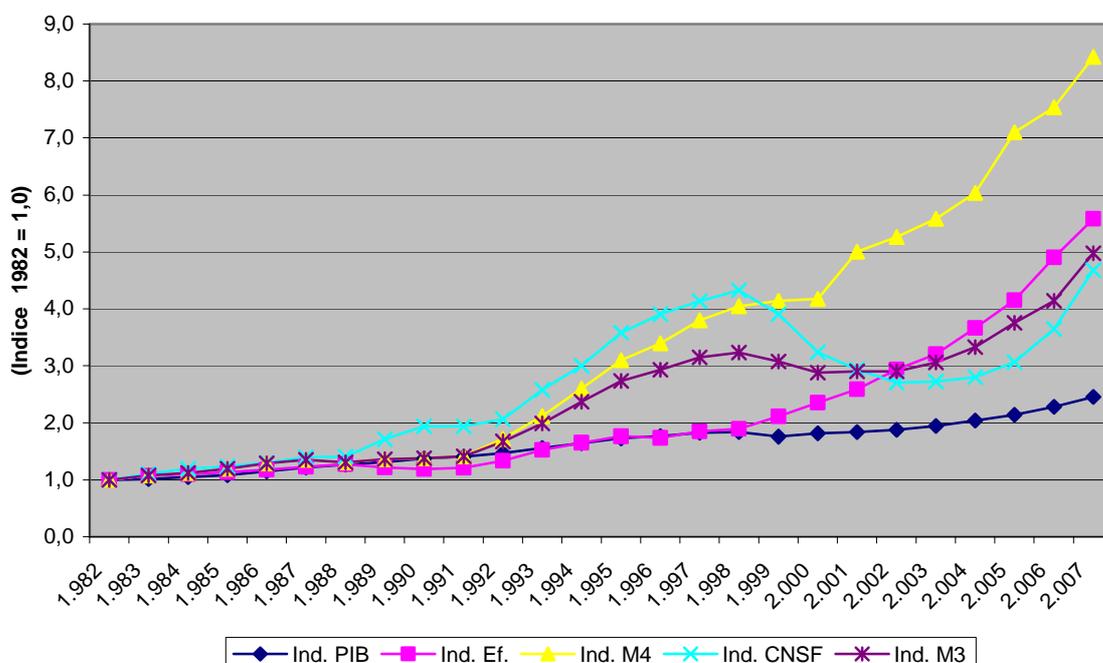
### 7.3.2 El comportamiento de los Agregados Monetarios.

En el Capítulo anterior vimos cómo Milton Friedman llama la atención sobre la necesidad de que el crecimiento de los agregados monetarios guarde estrecha relación con el comportamiento de la economía (con el Producto Interno Bruto), para evitar presiones inflacionarias y/o una re-distribución brusca del ingreso nacional. En la medida que la reforma del mercado financiero de los 90s. en Colombia se inspiró en las teorías proclamadas por el Profesor Friedman, pasaremos a considerar la evolución de los principales agregados monetarios, especialmente los siguientes:

- Efectivo: compuesto por los billetes y monedas en poder del público, denominados en Pesos Colombianos.
- M1 ó Medios de Pago: comprende la suma del Efectivo + el valor de los depósitos en Cuenta Corriente.
- Base Monetaria: está compuesta por la suma de (Reservas Internacionales Netas + Saldos en poder de la Tesorería del Banco Central + la Cartera Bruta del Sector Financiero) - (Pasivos no monetarios de la Nación, incluidos Omas de Contracción, Depósitos de Importación, Certificados de Cambio, Créditos Externos de Largo Plazo, + el valor de las Cuentas Patrimoniales) .
- M3 ó Medios de Pago ampliados: conformado por el Efectivo + los Pasivos sujetos a Encaje (Cuentas Corrientes + CDT + Cuentas de Ahorro).
- M4, que incluye a M3 más los Títulos de Deuda emitidos por el Estado.

Gráfica No. 7

INDICES CRECIMIENTO AGREGADOS MONETARIOS 1990 - 2007



Fuente: Banco de la República.

Tabla No. 7

**PARTICIPACION AGREGADOS MONETARIOS en PIB 1982 - 2008**

	Efec./ PIB	B.Mon/ PIB	CNSF/ PIB	M3 /PIB	TES / PIB	M4 / PIB	R.Int./ PIB	M3 - CNSF	Exceso%
1982-89	0,028	0,058	0,191	0,246			0,070	7.654	5,3%
1990-98	0,037	0,062	0,311	0,322	0,050	0,399	0,092	2.354	1,1%
1999-02	0,038	0,056	0,298	0,373	0,178	0,588	0,103	17.332	7,5%
2003-08	0,056	0,080	0,277	0,406	0,272	0,751	0,122	49.916	14,8%

**Crecimientos promedio Anuales para cada Período**

	Efectivo	B. Monet.	PIB	M3	TES	M4	Res. Int.	Crédito	M 1
1982-89	2,9%	0,6%	4,0%	4,6%			4,3%	8,2%	2,5%
1990-98	5,2%	4,6%	3,8%	10,3%	69,1%	15,5%	7,9%	11,1%	2,7%
1999-02	11,6%	3,7%	0,5%	-2,6%	21,6%	7,1%	5,3%	-11,0%	8,6%
2003-08	13,8%	14,7%	5,6%	11,5%	11,6%	9,9%	5,8%	12,0%	12,2%

NOTAS: Efec = Efectivo. B. Mon. = Base Monetaria. CNSF: Crédito Neto al Sistema Financiero. R. Int = Reservas Internacionales.

Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

Tabla No. 8

**AGREGADOS MONETARIOS Y CREDITICIOS; PIB 1982 – 2007**

(Millardos \$ 2006)

	P.I.B.	B. Monet	Efectivo	CNSF	M3	M 4	TES	M1	Res. Int.
1.982	126.263	8.592	3.471	21.346	29.105			10.732	12.400
1.983	128.282	8.226	3.717	23.621	31.340			11.160	13.210
1.984	132.730	7.574	3.810	25.518	32.625			11.402	11.340
1.985	136.986	7.696	3.938	26.364	34.731			11.542	8.191
1.986	145.457	8.353	4.097	27.775	37.489			12.295	5.102
1.987	153.710	8.786	4.268	29.847	39.319			12.779	6.371
1.988	160.221	8.548	4.417	30.025	37.997			12.569	10.708
1.989	165.884	8.844	4.218	36.555	39.677			12.698	11.826
1.990	173.305	8.376	4.138	41.269	40.129			12.317	12.963
1.991	177.516	9.175	4.214	41.276	41.187			12.653	12.245
1.992	185.596	12.287	4.628	44.004	48.668	49.997	1.329	14.442	14.220
1.993	196.836	14.235	5.297	54.958	57.798	61.646	3.847	16.424	19.202
1.994	207.518	15.334	5.732	64.102	68.969	75.682	6.713	17.524	23.984
1.995	218.313	15.302	6.108	76.379	79.589	90.159	10.570	17.582	24.887
1.996	222.802	14.212	6.013	83.328	85.179	98.850	13.671	17.378	21.092
1.997	230.444	13.754	6.407	88.324	91.657	110.613	18.955	17.743	21.349
1.998	231.756	12.426	6.572	92.340	93.987	117.720	23.733	15.801	21.652
1.999	222.016	12.092	7.315	83.384	89.543	120.576	31.033	15.594	23.695
2.000	228.508	11.972	8.165	69.090	83.821	121.434	37.613	18.900	21.902
2.001	231.870	12.754	8.971	62.692	84.377	145.690	43.696	19.727	23.041
2.002	236.338	14.285	10.178	57.750	84.503	153.203	51.640	21.710	26.343
2.003	245.471	15.467	11.124	58.056	89.078	162.483	57.196	23.716	29.310
2.004	257.418	17.695	12.709	59.821	96.849	175.685	63.209	26.418	34.091
2.005	269.574	20.089	14.416	65.372	109.252	206.563	81.810	29.909	34.220
2.006	287.905	23.123	17.029	77.890	120.453	219.335	84.828	34.002	34.741
2.007	310.048	28.234	19.388	99.879	144.828	245.136	87.700	38.591	34.660
2.008	319.349	33.046	21.597	114.424	164.561	269.242	93.260	43.801	46.453

Fuente: BanRepública. Deflactado con Índice Promedio IPP + IPC.

En la Gráfica No. 7 (y Tablas 7 y 8) se observa cómo al relacionar los índices de crecimiento de las variables monetarias con el PIB, desde 1982 hasta 1990 se presentó un crecimiento sincrónico, indicativo de que la variación de la producción real era similar a la cantidad de dinero en la economía, a pesar de alta tasa de inflación que era tradicional para Colombia en esa época. A partir de 1990 con la apertura al flujo internacional de capitales, se inició una clara disociación y tanto la Cartera del Sistema Financiero como M3 y M4 crecieron con mayor velocidad. Con la crisis de 1999 cayó bruscamente el Crédito y en menor grado M3 -más no M4, que depende del gobierno-. En los años siguientes retomaron las variables monetarias su veloz desplazamiento y para el período 2003-08, mientras la Economía creció al 5%, la Base Monetaria, el Efectivo, M1, M3 y M4 crecieron entre el 10 y el 15% .

Dos preguntas requieren ser contestadas: 1) Qué hace tan dinámicos a los agregados monetarios?, y 2) Qué implicaciones tiene para la economía en su conjunto?

a) El dinero en efectivo se multiplica. Si en los años 80s. y 90s. el crecimiento económico y el dinero en circulación variaron paralelamente, en los 2000' s las transacciones se están realizando crecientemente en billetes emitidos por el Banco de la República, con variación anual del 14%, tres veces mayor que la del PIB. Ver Tablas No. 8 y 9. Las operaciones comerciales pagaderas en Cheques han decrecido radicalmente: de 215 millones de cheques utilizados en 1995 se ha pasado a sólo 55 millones en el 2007<sup>308</sup>. Sin duda la introducción del cobro de impuestos por el uso de cheques (2%o en el año 1999, incrementado al 3%o y al 4%o posteriormente), han desestimulado sustancialmente dicha forma de pago y fomentado el uso del efectivo. Sin embargo, la disminución sistemática se inició a mediados de los años 90s., indicando que otros factores también inciden, tales como el mayor uso de las transferencias electrónicas, así como el combate a la economía del narcotráfico a través del control a los giros bancarios, que se agudizó con la persecución al 'Cártel de Cali' en 1995 y el juzgamiento a políticos vinculados a dicho Cártel, que causó gran inestabilidad al gobierno del presidente Ernesto Samper -y al país-. La utilización anti-cíclica de la emisión de Efectivo fue muy dinámica en los años de crisis (1999-2002 cuando creció al 11,6% anualmente), mientras el PIB lo hizo al 0,5%, y ha incidido en un aumento no usual en los Medios de Pago y la Base Monetaria.

b) Los Depósitos (Ahorro) en el Sistema Financiero. En la Gráfica No. 8 se observa con claridad cómo el peso de los recursos financieros en la economía es consistentemente creciente. Crecen tanto el Crédito como los Depósitos en poder de la Banca (incluidos en el M3). Sin embargo, los Depósitos muestran un marcado predominio (M3, M4 y TES) desde 1999, indicando que cada nuevo día existe más dinero ahorrado del que la economía puede usar. La participación de M3 en el PIB es fuertemente ascendente: pasó del 25% en los años 80s. al 32% en los 90s. y al 40% en los 2000. Además se amplió la brecha entre lo ahorrado y lo prestado. Si en las dos primeras décadas el saldo de M3 (una vez deducido el saldo del Crédito del Sector Financiero) superó al valor del Crédito

---

<sup>308</sup> Banco de la República. Boletín Sistema de Pagos en Colombia. Tabla 1.3: Indicadores del Uso de Cheques. Diciembre 2007.

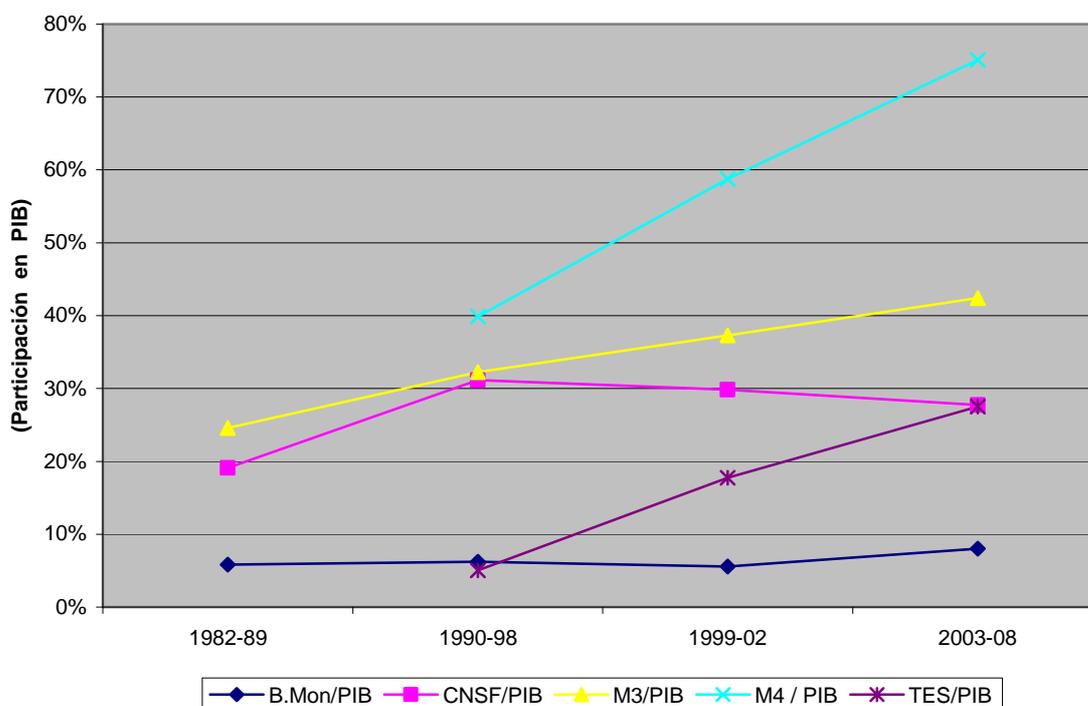
en proporciones del 5,3% y 1,1% del PIB, en los años de crisis esa proporción de dinero 'ocioso' subió al 7,5% y entre el 2003 y el 2008 promedió el 14,8%. (Ver Tabla No. 7).

Si se comparan los saldos promedio de los TES y M4, y su relación con el rapidísimo crecimiento de la deuda del Gobierno Central, que se multiplicó por 5 entre principios de los 90s. y de los 2000s., sin haber podido evitar la crisis del 99 y más bien, habiendo estimulado el desborde financiero, se puede concluir que existe dinero en abundancia, pero la economía no tiene capacidad para reinvertirlo productivamente. Como desde la crisis del 99 no han habido apreciables presiones inflacionarias por esa descompensación, la remuneración vía intereses por el dinero 'en exceso' sólo puede estar consumiendo una parte crecientemente mayor de la rentabilidad de la actividad del país y presionando hacia arriba el precio de los activos reales. Respecto de este tipo de comportamiento escribe Milton Friedman:

„Una de las cosas más difíciles de aclarar de manera sencilla es la manera como el aumento de la cantidad de dinero influye en el ingreso. En general, el efecto inicial sobre el ingreso es nulo, pero sí afecta los precios de los activos, las deudas, los derechos de propiedad, las viviendas y otros tipos de capital fijo. Este efecto -llamado por Keynes efecto-liquidez, significa un cambio del valor del balance, no del ingreso. Un aumento en la tasa de crecimiento del dinero, bien sea a través de operaciones de mercado abierto o de otra manera, incrementa el ingreso disponible de las empresas y de los hogares, en relación con su participación en otros activos. Los propietarios de este disponible, el cual puede ahora gastarse, tratarán de adecuar su portafolio de inversiones, comprando otros activos. Pero lo que uno gasta, lo toma otro.“<sup>309</sup>

Gráfica No. 8

PARTICIPACION AGREGADOS MONETARIOS EN P.I.B. 1982 - 2008



Fuente: BanRep.

<sup>309</sup> Friedman, M. Die Gegenrevolution ... Op. Cit. Pg. 65.

Cabe preguntarse: ¿De dónde salen esos nuevos dineros? Podrían citarse 5 fuentes:

- Emisión Primaria: fuerte labor de impresión de billetes por parte del Estado,
- Masas de dinero acumuladas por la actividad de las empresas industriales, comerciales y financieras, es decir, por los grandes generadores de utilidades que se benefician de la actual fase de expansión de la economía internacional,
- Inversión extranjera directa en minería y otros sectores, nueva o por compra de empresas estatales privatizadas,
- Ingreso de capitales especulativos internacionales de corto plazo que invierten en divisas y activos financieros colombianos, y
- Dineros de actividades ilícitas que se 'reciclan' por el Sistema Financiero.

En suma, se aprecia que las autoridades monetarias han propiciado activamente durante el último quinquenio la expansión monetaria y que los resultados del modelo de desregulación, apertura a los capitales especulativos y 'libre juego del mercado', está generando activos financieros ociosos en exceso, que tienen gran capacidad para producir fuertes cambios en la re-distribución del ingreso nacional y -como lo afirma M. Friedman-, con capacidad para inducir presiones inflacionarias con algún lapso de retraso.

c) El Crédito Bancario. Con el proceso de liberalización financiera y la reducción de encajes bancarios, la Banca pudo disponer de mayores porcentajes del ahorro y el Crédito creció a partir de 1993 a tasas reales hasta del 25% anual, parando su veloz carrera sólo con la crisis de 1999, es decir, no por voluntad de la Banca ni de las autoridades monetarias sino por la fuerza de la crisis. Es decir, 'las libres fuerzas del mercado' intervinieron, no para regular, sino para destruir capital. La participación del Crédito en el PIB pasó del 19% en los años 80s. al 31% en los 90s. y al 26.5% en los 2000. Como se observó, su recuperación durante los años recientes se apoyó en el crecimiento del crédito interbancario y a las empresas, además del altamente rentable y riesgoso crédito de Consumo. Anota el Banco de la República que la reciente demanda empresarial por crédito ha auspiciado el uso de capacidad instalada ociosa en la industria y la atención de la fuerte demanda del mercado internacional -especialmente de Estados Unidos y Venezuela-, previniendo brotes inflacionarios. También ha estimulado las crecientes importaciones de bienes industriales y bienes de consumo durables.

Para evitar presiones inflacionarias originadas en el crecimiento del Crédito, el Banco Central se ha apoyado en operaciones de contracción monetaria a través del mercado secundario, que tuvieron controlado el crecimiento de la Base Monetaria desde los años 80s. (variaciones entre el 0,6 y el 4,6%), pero la cual se ha desbocado y creció al 14,7% anual durante los últimos 5 años. Este desfase muestra gran probabilidad de ocasionar traumas en el control inflacionario hacia el futuro próximo, y ya presiona decididamente el precio de los activos fijos, como lo advierte M. Friedman.

### 7.3.3 Creación de dinero en los Mercados Primario y Secundario de Valores.

Uno de los objetivos centrales de las políticas de las autoridades monetarias colombianas ha sido el robustecimiento de un mercado primario de valores a través de la creciente emisión de Títulos de Deuda Pública, cuyo mayor componente son los Títulos de la Tesorería General de la República "TES". Estos papeles pasaron de representar el 5% del PIB colombiano en los años 90s. al 18% en el cuatrienio de crisis y continuaron ascendiendo hasta el 27% en el último período. No hay otra variable monetaria -ni de la economía real- más dinámica que ésta en los últimos 20 años. Ver Tablas No. 7 y 8.

Durante el período 2001 - 2007 se colocaron a través del mercado primario de valores, títulos por \$ 224,3 billones <sup>310</sup> (poder adquisitivo del 2006), equivalentes a \$32 billones anuales o cerca de US\$14 millardos. También se pagaron en ese período por Capital y Rendimientos \$210,8 billones, implicando que el saldo neto de dinero que llegó a la Tesorería de la Nación fue de sólo \$13,5 billones, equivalentes a \$1,9 billones anuales o menos de US\$ 1 millardo anual, es decir, un mercado muy activo pero con un modesto ingreso de dinero fresco a la Tesorería. No obstante, el gasto por pago de Rendimientos durante esos 7 años fue de \$53,4 billones.

Tabla No. 9  
OPERACIONES MERCADO PRIMARIO (Registradas en DCV)

	Colocaciones	Amortización	Rendim.	T. Pagado	Ing (Eg) Neto	
	(Billones \$ 2006)					
2.001	32,8	22,4	3,7	26,1		6,7
2.002	24,9	14,5	2,1	16,6		8,3
2.003	24,8	15,8	9,5	25,3	-	0,5
2.004	25,7	18,0	8,5	26,5	-	0,9
2.005	41,3	21,2	8,8	30,0		11,3
2.006	37,6	31,9	9,7	41,6	-	4,0
2.007	37,3	33,5	11,1	44,7	-	7,4
Suma :	224,3	157,4	53,4	210,8		13,5

OPERACIONES MERCADO SECUNDARIO (Registradas en DCV)

	Valor Nom.	Prom. Sec. *	Sec. / M4	Sec./ PIB	Crec. Sec.
	(Billones \$ 2006)				
2.001	682	188	1,3	0,8	
2.002	1.053	291	1,9	1,2	54%
2.003	1.229	339	2,1	1,4	17%
2.004	1.892	522	3,0	2,0	54%
2.005	2.667	736	3,6	2,7	41%
2.006	2.842	784	3,6	2,7	7%
2.007	1.662	459	1,9	1,5	-42%
Suma o Promedio:	1.718	474	2,5	1,8	22%

Notas: D.C.V. : Depósito Central de Valores del BanRepública.

(\*) El promedio Operaciones Secundarias se estimó con Índice de rotación = 3,6 .

<sup>310</sup> Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Operación Bancaria. Boletín Sistema de Pagos en Colombia, Distribución histórica de Valor y Cantidad de Operaciones realizadas en el Depósito Central de Valores – Mercados Primario y Secundario. Informes varios años. Bogotá.

Por su parte en el Mercado Secundario se negociaron en igual período \$1.718 billones Nominales anuales, a través de 862 mil operaciones cada año. Si consideramos que el coeficiente de No. de operaciones del mercado secundario fue de 3.6 veces respecto del de operaciones primarias, y que los dineros involucrados en el mercado secundario hubiesen estado plenamente invertidos, tendríamos un valor promedio de inversión de \$477 billones anuales, equivalentes a cerca de US\$200 millardos anuales, cantidad que permitiría 'comprar' 1.5 veces la producción total del país durante un año !

Este nivel de negociaciones en el Mercado Secundario puede considerarse sin duda como todo un logro de la política estatal y privada de fomento al mercado de capitales en Colombia. Se trata de un 16% anual real de crecimiento desde el 2001 hasta el 2007. Sin embargo, si tenemos en cuenta que este mercado consiste en la compra-venta de Papeles financieros, sin mediar la producción de ningún bien o servicio real, pero el cual al mismo tiempo exige una remuneración por sus inversiones, tendríamos que este Mercado se ha convertido en un potente agente de la economía nacional, el cual cobra una sustancial rentabilidad por su labor especulativa. Por cada uno por ciento de rentabilidad que hubiere logrado entre el 2001 y 2007, habría ganado cerca de \$33,2 billones (\$4,7 bill. anuales), cantidad cercana al 1,75% del PIB, que sitúa a la especulación financiera como uno de los grandes ganadores de la liberalización financiera en el país.<sup>311</sup> Con respecto a la incidencia de tal volumen de recursos financieros en el total de agregados monetarios, se deben considerar dos escenarios:

- Primero, si las negociaciones secundarias se limitan al intercambio o compra-venta de papeles ya emitidos (tipo operaciones 'Repo'), no estarían presionando la creación de nuevos Títulos ni el aumento de los agregados monetarios.
- Segundo, como el mercado ha presentado veloz crecimiento, es necesario contemplar que las operaciones secundarias también se 'compran' con recursos nuevos en Pesos o por introducción de Moneda Extranjera, estimulando el desenvolvimiento del mercado primario y por tanto sumando a los grandes agregados monetarios. Así se amplía adicionalmente la enorme brecha que se presenta entre dinero ahorrado y dinero invertido en actividades reales, durante lo que va corrido en Colombia del presente siglo.

En resumen, los principales agregados monetarios del país están creciendo a partir del año 2001 a tasas entre el 10 y el 16%, más que duplicando el 5,6% de aumento del PIB, lo cual sumado al crecimiento `como la espuma´ del mercado financiero secundario, quiere decir que se está propiciando una acumulación de dinero y cuasi-dinero que sólo puede

---

<sup>311</sup> Se puede tomar como referencia que los TES primarios ofrecen rentabilidad real en Pesos cercana al 3,5% anual, lo cual da una pauta de la remuneración que podrían lograr -en ausencia de crisis financiera-, las operaciones del mercado secundario.

ser utilizada parcialmente por los trabajadores / empresarios de la economía real, causando efectos de graves implicaciones:

- los propietarios de los activos financieros (los grandes `inversionistas institucionales´) están aumentando rápidamente su participación en el ingreso nacional, desplazando a otros propietarios,
- un efecto inmediato de esta re-distribución regresiva del ingreso se evidencia en el encarecimiento acelerado de la propiedad inmobiliaria,<sup>312</sup> y
- el desembocado crecimiento monetario acumulado fácilmente podría causar graves tensiones inflacionarias de los precios al consumidor en el futuro cercano.

#### **7.3.4 Los costos por el tipo de defensa de la divisa 'Peso Colombiano' efectuada por el Banco Central.**

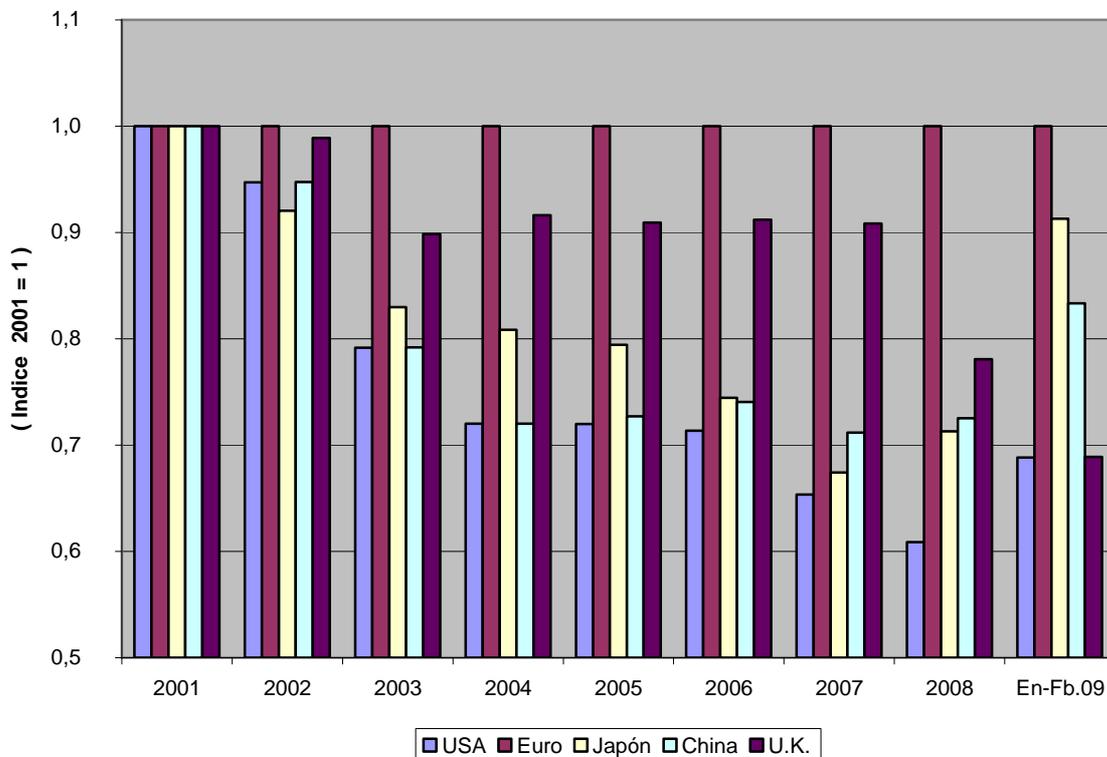
Las autoridades monetarias tienen que definir también la política cambiaria del país y en particular, actuar para mantener una tasa de cambio determinada del Peso Vs. el US Dólar y otras monedas. Para lograrlo, el Banco de la República define una 'banda cambiaria' o rango de precio donde la divisa debe variar para lograr unas metas definidas. Existen múltiples objetivos a satisfacer, algunos de los cuales pueden contradecirse entre sí. Un caso clásico es aquel donde la política monetaria estimula la devaluación para favorecer los ingresos de los exportadores, mientras que en el caso contrario, al revaluar, se favorecen los ingresos de los importadores. Históricamente, los países mientras se industrializaban favorecieron la política devaluacionista en el largo plazo, hasta tanto lograron posiciones dominantes, como lo enseñan las experiencias de Alemania, Japón, Korea o la China.

---

<sup>312</sup> El Diario ,El Tiempo´ de Bogotá publicó algunas conclusiones sobre la inflación del precio del suelo empleado para bodegas industriales en varias ciudades del mundo, realizado por la firma estadounidense ,Cushman & Wakefield´. El artículo titulado ,Bogotá, una de las ciudades del mundo en donde más creció valor del arriendo de suelo industrial´, dice : „Fue tercera entre 54 ciudades, superada solamente por Bombay y Estambul. Ahora es la tercera ciudad más cara del continente para las construcciones de este tipo y la número 19 del planeta ... La renta en Bogotá alcanzó los 85,30 Euros el metro cuadrado, un nivel equiparable a las que se pagan en Milán, Copenhage o San Francisco. Pero a diferencia de Bombay y Estambul, donde el encarecimiento estuvo jalonado por el ingreso de fábricas multinacionales, en el caso de la capital colombiana el impulso lo han dado más la demanda interna de las empresas y la modernización de la infraestructura industrial del país ...” El Gerente de la firma local ´Jiménez Nassar y Asociados´ afirma que la tendencia inflacionista “... se replica en otras capitales del país.” El Tiempo, Bogotá, abril 16.2008.

Gráfica No. 7

DEVALUACION MONEDAS MUNDO Vs. EURO 2001 - Fb. 2009



Fuente: Banco Central Europeo.

Para lograr un equilibrio la autoridad monetaria nacional debe afrontar situaciones complejas. La persistente devaluación del US Dólar contra el Euro desde el 2002 por ejemplo, ha complicado las decisiones del Banco Central y se ha producido a partir del 2004 una revaluación del Peso Col. frente al US Dólar. Dado que en un mercado financiero abierto como el que se ha montado en el país existe un encadenamiento entre el valor de los títulos emitidos localmente y el valor de la tasa de cambio, los emitidos en Pesos por el Estado ofrecen doble rentabilidad cuando la moneda se revalúa. Quienes invierten en el mercado colombiano de capitales comparan su rentabilidad con la de otros mercados (denominada 'tasa de paridad'), sumando la tasa de interés con la tasa de revaluación (o devaluación), encontrando doblemente atractivos los títulos con expectativas de revaluación: se reciben intereses en Pesos y éstos se pueden cambiar por mayor cantidad de Dólares gracias a la revaluación.

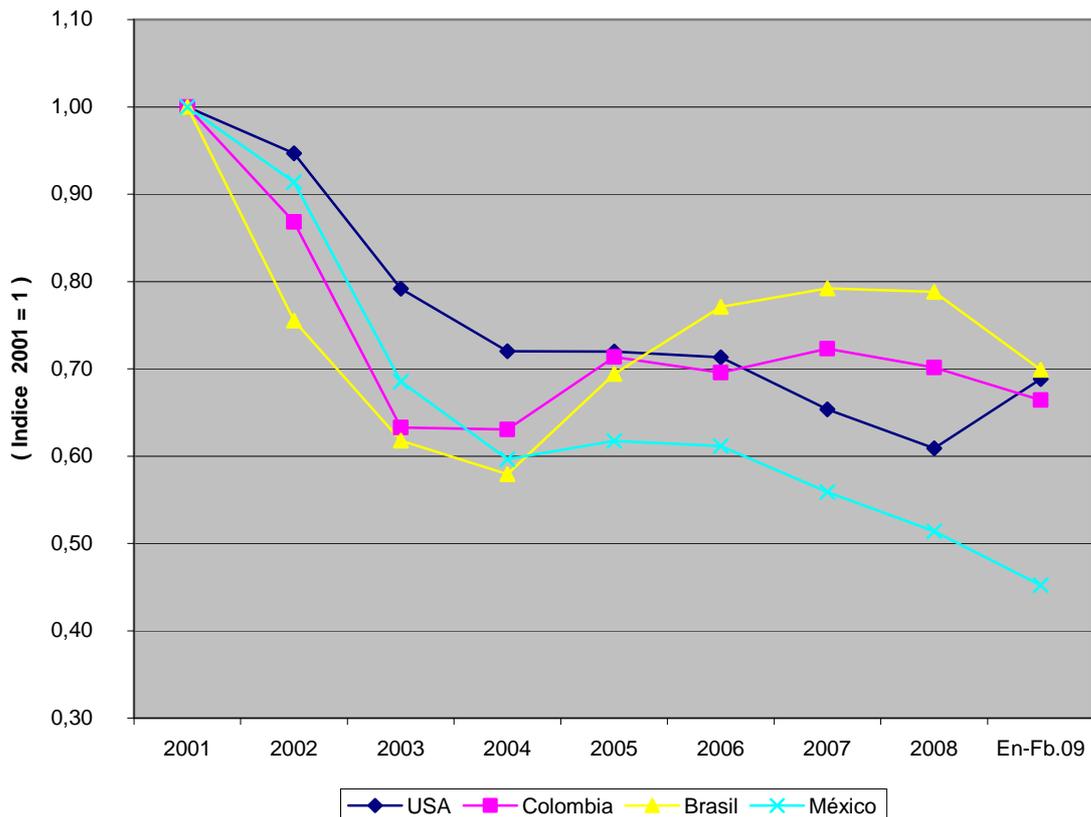
No debe perderse de vista que durante todo el siglo XX se presentó una consistente tendencia a la devaluación del Peso frente al US Dólar, lo cual se compensaría con rendimientos altos en Pesos para compensar la factible pérdida por devaluación. Este rendimiento se expresó en el sobre-costo llamado "Riesgo-país", que a mediados de los años 90s. era alrededor del 8%, y el cual ha bajado sostenidamente -para toda Latinoamérica- situándose hoy cerca del 2% <sup>313</sup>. El resultado práctico para Colombia es

<sup>313</sup> BanRepública. Informe Anual al Congreso de la República. Marzo 2008. Pg. 80. Bogotá.

que con el proceso de revaluación reciente respecto del US Dólar, al Presupuesto Nacional se le encarecieron los títulos emitidos en Pesos pues pagó los intereses convenidos más la revaluación, estando afectadas cerca de 2/3 partes de la deuda total del Gobierno Central.

Gráfica No. 8

DEVALUACION MONEDAS AMERICANAS Vs. EURO 2001 - Fb. 2009



Fuente: Banco Central Europeo.

Tabla No. 10

TASA DE CAMBIO EURO FRENTE AL U.S. DOLAR, COL. PESO Y OTRAS MONEDAS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	En-Fb.09
Colombia	2.059,67	2.372,03	3.255,36	3.266,76	2.887,27	2.960,68	2.848,38	2.936,10	3.101,23
Venez.	610,00	1.338,00	1.838,00	2.338,00	2.598,00	2.746,00	2.910,00	3.388,00	
Brasil	2,11	2,79	3,41	3,64	3,04	2,73	2,66	2,67	3,01
México	8,37	9,16	12,21	14,03	13,56	13,69	14,98	16,29	18,51
USA	0,90	0,95	1,13	1,24	1,24	1,26	1,37	1,47	1,30
Euro	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Japón	108,68	118,06	130,97	134,44	136,85	146,02	161,25	152,45	119,02
China	7,41	7,83	9,36	10,30	10,20	10,01	10,42	10,22	8,90
U.K.	0,62	0,63	0,69	0,68	0,68	0,68	0,68	0,80	0,90
\$Col.xUS\$	2.299,77	2.507,96	2.877,79	2.626,22	2.320,77	2.357,98	2.078,35	1.996,26	2.383,36

Fuentes: Banco Central Europeo, BanRep-Colombia y FMI.

El Banco de la República argumentó que con el objetivo de contrarrestar las presiones revaluacionistas presentadas a fines del 2004 utilizaría la llamada "intervención discrecional", que corresponde a la actuación del Banco para comprar en el mercado libre local Dólares, para provocar discrecionalmente su escasez y, por tanto, buscar subir su precio en Pesos, según las leyes de la oferta y la demanda. Así mantendría el valor del Peso dentro de la Banda Cambiaria. Para ello compró US\$1.325 millones de la divisa estadounidense el último trimestre del 2004. No obstante, se presentó una revaluación nominal del Peso del 9%. El año siguiente, el mismo objetivo representó la inversión de US\$4.658 millones y aún así el Peso se revaluó nominalmente el 12%. El 2006 con igual propósito se compraron divisas por US\$1.197 millones y el Peso se devaluó ligeramente el 2%, mientras que entre Enero y Mayo del 2007 la desesperanzadora empresa demandó compras por US\$4.887 millones <sup>314</sup>, sin lograr detener la revaluación del Peso, que fue del 12% en el año.

A partir del segundo trimestre del 2007 -cuando reaccionó con otra política-, describió así el Banco Central la usual re-compra de divisas:

"A pesar del importante monto de recursos destinados a la intervención entre enero y mayo de 2007 (US\$4.887 millones), no fue posible detener la tendencia de apreciación. Al finalizar mayo la tasa de cambio nominal se había apreciado 5,2% frente a su valor de finales de 2006, lo cual mostraba que la intervención discrecional había perdido efectividad ... La intervención discrecional terminaba por estimular la entrada de capitales, al brindarle al mercado abundante liquidez en pesos, con lo cual facilitaba las operaciones de los inversionistas que buscaban aprovechar el diferencial de tasas de interés." <sup>315</sup>

En Mayo del 2007, después de haber invertido el Banco de la República US\$ 12 millardos del presupuesto estatal en 3 años, no logró lo que nadie podía lograr -con procedimientos de mercado libre- : detener la devaluación del Dólar en Colombia, y tampoco su contraparte, la revaluación del Peso. Dada la dinámica reciente del Dólar, ningún esfuerzo de ningún país habría podido detener su proceso de pérdida de valor, que está asociado a su debilidad por gigantescos déficits Comerciales y de Balanza de Pagos. Como se ve en las gráficas y tabla anexas, la tendencia a la devaluación del US Dólar ha sido clara desde el 2002. En Colombia su efecto se sintió de manera retrasada a fines del 2004, de manera que la Junta Directiva del Banco Central y su equipo de especialistas, sin duda habían tenido tiempo para formarse una clara percepción del fenómeno e implantar medidas para defender las finanzas del país. Si las primeras intervenciones del 4o. trimestre del 2004 no surtieron efectos claros, cabe preguntarse : ¿Por qué no se establecieron medidas para evitar la introducción al país de Dólares para especular? ¿Por qué se insistió durante 3 años continuos en comprar una divisa que en el corto plazo tenía grandes probabilidades de valer menos de lo pagado por ella? Y en este gasto se consumieron US\$12.000 millones, con cargo al presupuesto estatal. Las utilidades especulativas las acumuló el poderoso sector de "inversionistas

<sup>314</sup> BanRepública, Informes Julio 2007 y Marzo 2008.

<sup>315</sup> BanRepública. Informe Anual al Congreso de la República. Julio 2007. Pg. 74-75. Bogotá.

institucionales", locales e internacionales, quienes ganaron grandes cantidades a costa del presupuesto nacional.

Si bien el fenómeno de devaluación del US Dólar es sistémico, afecta a todos los países, las respuestas de las autoridades monetarias son diferentes. En el Cuadro No. 11 y las Gráficas 7 y 8 se observa cómo países como Japón, China y México devaluaron hasta el 2007 de manera muy similar a los Estados Unidos. ¿Qué hace entonces diferente a Colombia y a varios países Latinoamericanos? Si tomamos en consideración que tanto Japón como China están fuertemente vinculados al Dólar a través de inversiones en papeles de la Tesorería de los Estados Unidos, éste también es el caso de Colombia y México, guardando las proporciones. Sin embargo, existe una gran diferencia:

- Las grandes economías asiáticas fundan su fortaleza en su economía real, en sus enormes producciones industriales y sus exportaciones, cuyos precios internacionales deciden proteger contra el encarecimiento relativo de sus monedas. Concientemente no estuvieron interesadas en defender 'la divisa Yen o Yuan'.
- En Colombia en cambio, el Banco Central optó por defender un capitalismo financiero rentista, que maneja influencias para imponer condiciones para mejorar los negocios del sector privado especulador, local y foráneo.

¿Por qué no sería viable para Colombia devaluar cerca del Dólar o revaluar moderadamente, para estimular su producción industrial y exportadora? ¿Por qué no pudo establecer medidas administrativas similares a las de Mayo 2007 mucho antes, para evitar la inundación de Dólares del narcotráfico y otras fuentes, que luego 'estaría forzada' a comprar?

Sencillamente el Estado Colombiano ha invertido en todo el período neoliberal un gran capital, respaldo político y esfuerzo técnico en el montaje de un "moderno mercado de capitales", en seguimiento de las recomendaciones del Consenso de Washington, el cual ha resultado costoso de sostener para los ciudadanos y empresas que pagan impuestos. Este moderno edificio financiero quedó 3 años cautivo de un espejismo que -se explicó por parte del Banco Central a la opinión pública- estaría destinado a "evitar la revaluación del Peso y defender la economía", sin reconocer que paralelamente se producían dos fenómenos que el Banco tiene bajo su responsabilidad controlar:

- El mercado financiero abierto permitió la entrada de capitales especulativos (hasta Mayo 2007) que introdujeron Dólares en proceso de devaluación para vendérselos al Banco (adicionales a los de Inversión Extranjera Directa), y
- El Banco Central proveyó de amplísima liquidez al mercado -tal como se anotó anteriormente respecto de la política monetaria expansiva-, con la cual los especuladores cambiarios se proveían de Dólares en el mercado local y en el exterior, que vendían al Banco y recibían Pesos en proceso de revaluación.

El período en análisis coincidió no sólo con una gran apertura del mercado financiero y con unas autoridades monetarias empeñadas en ser 'los mejores alumnos' de la doctrina

del mercado libre, gracias a la permanente desregularización de los controles, sino también con un proceso político en el que el Estado negoció la legalización de organizaciones para-militares, cuyos jefes amasaban millardos de Dólares por su actividad de muchos años con el narcotráfico -la llamada "Ley de Justicia y Paz" del 2003-, la que les ofreció muy favorables condiciones para reintegrarse a la legalidad (omitiendo estipular cualquier condición para la legalización de sus capitales), parte de los cuales aportaron torrentes de Dólares al mercado local, aquellos que el Banco Central compraba decididamente `a los inversionistas' ... "para evitar la revaluación del Peso".

En el informe del Banco citado arriba se confiesa la ineficacia de la estrategia -sin las más mínimas disculpas a la Nación por las pérdidas ocasionadas al presupuesto del Banco y nacional-. Es evidente cómo el poderoso edificio financiero manejado desde el Banco Central -con Directores autónomos y nombrados exclusivamente por los Presidentes de la República-, se dedicó a jugar con las reglas de oferta y demanda del mercado, cuando con ellas sólo se podía perder : la pretendida "defensa de la franja cambiaria" con operaciones de compra de divisas a pérdida, perdió de vista completamente el poderoso origen del problema -la inevitabilidad de la devaluación del Dólar-, dejando de lado hasta el 2007 instrumentos soberanos de defensa de la moneda y la economía, como lo ordena la Constitución Política. Entre abril y mayo del 2007, cuando la Junta Directiva del Banco reaccionó, implantó las siguientes medidas:

- Establecimiento de un depósito obligatorio del 40% para créditos de corto plazo en moneda extranjera que ingresen al país, sin remuneración y durante 6 meses,
- Establecimiento de un depósito igual al anterior para operaciones de Portafolio -o especulativas de corto plazo-,
- Se estableció un tope del 500% del Patrimonio de los intermediarios financieros como límite para la realización de operaciones con derivados.

De las normas anteriores se eximió a las operaciones por Inversión Extranjera Directa y los créditos de largo plazo. En la Tabla No. 10 se aprecia parte del efecto logrado y cómo el total de operaciones del Mercado Secundario bajó de \$2.642 billones el año 2006 a \$ 1.719 billones el 2007 (reducción del 35% deflactada). Dado que los anteriores controles no se enmarcan dentro del fundamentalismo neoliberal, porque sin duda restringen 'la libre movilidad del capital' -especialmente del especulativo-, han recibido fuertes críticas por los defensores del libre mercado. En el Informe al Congreso de Marzo 2008 defiende la Junta Directiva del Banco de la República su nueva política:

"Aunque hay dudas sobre su efectividad, la evidencia indica que por ahora han detenido la entrada de capitales de corto plazo. En efecto, los capitales que continúan ingresando son básicamente de largo plazo, asociados con flujos de Inversión Extranjera Directa." <sup>316</sup>

Estas medidas son útiles -aunque tardías-, pero sin embargo distan mucho de conformar una política soberana de defensa de la estabilidad de la moneda y su aporte a la creación de riqueza democráticamente compartida entre colombianos y colombianas. No se

---

<sup>316</sup> BanRepública. Informe Citado, Pg. 3.

advierte ninguna opción de fomento específico a los sectores reales, en comparación con la magnanimidad otorgada al sector financiero. A los exportadores, después de sus continuos reclamos y de pérdidas de puestos de trabajo, se les han asignado algunos subsidios compensatorios, -como siempre, los costos con cargo al presupuesto estatal-.

En el manejo de la crisis el Presupuesto estatal pagó altos costos, el sector financiero cosechó inesperada rentabilidad y el Peso se revaluó cerca del 36% nominal respecto de su valor a fines del año 2003, comparado con Marzo 2008. Sobre el tipo de decisiones tomadas por el alto gobierno colombiano durante el manejo de esta crisis, se deja ver diáfano el concentrado grado de autoritarismo de su dirección de la política monetaria y cambiaria, que no escucha los argumentos de amplios sectores -gremios de agricultores, industriales, exportadores, académicos, trabajadores-, mientras toma decisiones de gran provecho para los pequeños y poderosos grupos de 'inversionistas' y especuladores.

### **7.3.5 Las Inversiones del Banco de la República.**

De las Reservas Internacionales del país que a Dic. 31/2007 ascendieron a US\$20.9 millardos (12,2% del PIB), más del 90% se invierten en Papeles del mercado financiero internacional, siendo su composición actual:

- 85% están invertidas en Títulos denominados en US Dólares,
- 12% en Euros, y
- 3% en Yenes Japoneses.

Como se aprecia en la Tablas No. 8 y 9, el monto de las Reservas Internacionales de Colombia ha sido creciente, pasando de un promedio del 7% del PIB en los años 80s. hasta el 12,2% el último quinquenio, participación que es ligeramente superior a la del crecimiento del comercio exterior.

Estas Reservas cumplen varias funciones:

- Comerciales, para garantizar los pagos por importaciones y otros en Dólares,
- Monetarias, al convertirse parte de ellas a Pesos e ingresar a la Base Monetaria, según decisiones del Banco Central,
- Reserva de valor, haciendo parte del Patrimonio del Banco de la República, según políticas de defensa de la tasa de cambio definidas por el mismo Banco.

Como se aprecia en la Tabla No. 11, la participación de las inversiones en US Dólares es creciente, de manera similar a la participación que administran firmas asesoras privadas estadounidenses. El Banco de la República observa tradicionalmente 3 criterios para orientar esa inversión: Seguridad, Liquidez y Rentabilidad. Con sopesada razón argumenta que tiene preeminencia la 'seguridad', en segundo lugar la liquidez y en tercera, el rendimiento. Por ello no se espera que sus inversiones -que son las de la Nación colombiana-, obtengan altos intereses sino que no se comprometan en riesgosas

operaciones especulativas. De acuerdo con los últimos informes del Banco, la rentabilidad lograda se sitúa alrededor del 5% anual en Dólares.

Tabla No. 11  
COMPOSICION DE RESERVAS INTERNACIONALES DE COLOMBIA 1996 - 2007  
Administradores

	US\$	Euro	Yen	Otras	B. Rep.	Externos
1.996	77,4%	14,4%	4,9%	3,3%	83,5%	16,5%
1.999	82,9%	12,7%	4,0%	0,0%	61,7%	38,3%
2.000	80,4%	15,3%	4,2%	0,1%	64,0%	36,0%
2.004	85,0%	12,0%	3,0%	0,0%	56,3%	43,7%
2.007	85,8%	10,9%	3,1%	0,2%	54,6%	45,4%

Notas: En 1996 en lugar de Euros se invertía en Marcos Alemanes.

Los Administradores Externos corresponden a firmas de la Bolsa de Nueva York.

Fuente: Informes BanRepública, varios años.

El US Dólar ha sido una de las monedas más fuertes desde los acuerdos de Bretton Woods en 1944 y después de su crisis en los años 70s. se recuperó y continuó siendo el 'patrón monetario' mundial. Pero en lo corrido del siglo XXI se ha mostrado débil, reflejo de las contradicciones de su economía deficitaria, y adicionalmente existe un nuevo factor en las finanzas del mundo: en 1999 nació el Euro y el año 2002 se volvió moneda de curso en los países de Europa Occidental. El Euro ha mostrado una gran estabilidad y contra esta divisa pierde el US Dólar valor relativo desde el 2002. En la Tabla No. 11 y las Gráficas correspondientes se aprecia cómo el año 2008 el Dólar se cambió perdiendo el 39% del valor que tuvo contra el Euro el año 2001 (30% en En-Fb. 2009). La evidencia es consistente, de que la 'seguridad' de las inversiones en US Dólares se ha deteriorado dramáticamente. Están perdiendo valor acelerada y consistentemente. ¿Y las inversiones del Banco Central Colombiano?

Como bien se aprecia en la Tabla No. 11, en lo corrido del presente siglo las inversiones del Banco Central colombiano en US Dólares han ganado participación ... mientras las inversiones en Euros la han perdido. El 85% de las inversiones del país se están deteriorando rápidamente, pero al Banco de la República no le parece preocupante. Su principal preocupación -la seguridad-, continúa escribiéndose monótonamente en sus informes que cuenta como prioridad, pero el patrimonio del Banco continúa desvalorizándose en la realidad. ¿Por qué no funcionan en este manejo las reglas del 'libre mercado' que indican que es más seguro trasladar por lo menos parte de las reservas a las divisas que se aprecian? No es difícil concluir que la muy ponderada 'libre movilidad de los capitales' que predica activamente el Banco Central en el período neoliberal, no tiene aplicación cuando del manejo de sus cuantiosas reservas internacionales se trata. La mayor participación del devaluado Dólar en las Inversiones parece guardar correlación con la mayor proporción del portafolio manejado por asesores externos estadounidenses, mientras el llamado 'Portafolio Soberano' que administra el propio Banco Central, se reduce.

El Euro es crecientemente reconocido como 'la moneda más segura' del planeta en la actualidad. La debilidad del Dólar está provocando el cambio del 'Patrón Dólar' a un 'Patrón Plural', por ahora conformado entre Dólar, Euro y Yen. Como con las Reservas del Banco de la República no se deben realizar riesgosas operaciones financieras, no se trata de que se liquiden las inversiones en Dólares y se lleven a Euros, pero el criterio de la 'seguridad' exigiría que se tendiera a encontrar un equilibrio entre esas monedas en el portafolio de inversiones del Banco Central colombiano. Hasta el momento, dicha ponderada decisión no aparece en la dirección de las finanzas del país. Por el contrario, la Junta Directiva en su evaluación de las 'Perspectivas' en Marzo 2008 cree que el momento 'ya pasó' :

"... como consecuencia de una disminución en el crecimiento global, existe la posibilidad de una reversión en la tendencia devaluacionista del dólar frente a las monedas de los países industriales, lo cual, de llegarse a dar, iría en detrimento de la rentabilidad de las inversiones en divisas diferentes al dólar." <sup>317</sup>

En otros términos, la Dirección de las finanzas nacionales no tuvo en cuenta la desvalorización del US Dólar en un primer momento (años 2001-2002), tampoco su persistencia en un segundo período (2003-04) -cuando debiera haber reaccionado, por 'seguridad'- . En un tercer momento, inmediatamente después de otra fuerte desvalorización, y cuando ya millonarias pérdidas se han contabilizado, declara que "ya se perdió el momento para reestructurar el portafolio ..."

No pueden desconocerse los grandes vínculos que unen a Colombia con los Estados Unidos, tampoco que algo más de la tercera parte de nuestro comercio internacional se hace con ese país, ni que durante los últimos años existe un fuerte compromiso político entre los gobiernos de ambos países. Sin embargo, estas realidades no pueden conducir a que las decisiones del Banco Central no tomen en cuenta las evidencias cambiarias del mundo y se nieguen a actuar a tiempo para reestructurar el portafolio de inversiones, para darle mayor seguridad y evitar profundas desvalorizaciones. La irrupción de la crisis financiera a fines del 2008 está produciendo grandes reacomodamientos de monedas. El país que mayores reservas internacionales tiene actualmente es la China, con cerca de US\$ 2 billones y algo más del 50% colocado en US Dólares. El Gobernador del Banco Central de la China, Sr. Zhou Xiaochuan, se pronunció en un artículo poco antes de la próxima reunión del G-20 en Londres, de la siguiente forma:

„La irrupción de la crisis financiera y su esparcimiento por el mundo entero muestran la fragilidad del sistema monetario actual y de sus riesgos sistémicos. El precio a pagar por este sistema será creciente, no sólo para el usuario, sino también para los emisores de reservas monetarias". -Continúa el artículo de prensa: "Pekín está preocupada porque el déficit de los Estados Unidos puede conducir a una inflación, que podría devaluar las inversiones de la China en US-Dólares. El pronunciamiento del Sr. Zhou pretendería resaltar las pretensiones de la China a jugar un mayor papel en el Fondo Monetario Internacional. Esto muestra también la visión propuesta por Zhou, acerca de remplazar al Dólar por los 'Derechos Especiales de Giro' (del FMI). Lo principal: la nueva moneda

<sup>317</sup> BanRepública. Informe Marzo 2008. Pg. 113.

sería, a diferencia del Dólar, más independiente de la política monetaria de un sólo país, es decir, de los Estados Unidos." <sup>318</sup>

Si el Peso Colombiano está tan atado al Dólar, ¿dónde queda entonces el principio fundamental de la 'libre movilidad de los capitales' ? , ¿dónde queda la 'seguridad' ? En los dos temas cambiarios analizados en ésta y la anterior sección -las Inversiones y la Revaluación del Peso-, se observa que se utilizan las herramientas de mercado libre cuando es casi imposible que las finanzas del país tengan éxito (caso devaluación del Dólar), pero se niega su aplicación cuando se trataría de una decisión soberana, nacional, apoyada por la lógica del libre mercado, a tomar por parte del Banco Central y el presidente de su Junta Directiva, el Ministro de Hacienda, todos funcionarios nombrados por el Presidente reelecto.

Estas incoherencias son persistentes en la política financiera y monetaria en la Colombia del período neoliberal, cuando se trata de aplicar las leyes del libre mercado. En los casos que se defienden políticas como la 'lealtad al US Dólar' , a pesar de las pérdidas que impliquen para el país, se puede actuar en contra de la lógica de la libre competencia. Pero cuando se trata de defender intereses de amplias capas de colombianas y colombianos, aquellas para los cuales el capitalismo competitivo constituiría una fuerte palanca de difusión de la actividad económica y sus beneficios, -los que Milton Friedman apoyara para los Estados Unidos de su tiempo-, existe una gran probabilidad de que instituciones que concentran poderes casi absolutos -como la Junta Directiva del Banco Central, nombrada 100% por el Presidente de la República-, se decidan por apoyar a los pequeños y poderosos grupos.

La sensibilidad del Banco Central tiene otras direcciones: en el Informe Anual del 2008 al Congreso de la República, donde el Banco analiza los riesgos que implican su política de elevación de la tasa de interés, afirma :

"Riesgo de Mercado: ante el incremento del 2% en la tasa de interés, las pérdidas para establecimientos de crédito serían equivalentes a \$642 millardos (17%) de las utilidades del 2007. Para los Fondos de Pensiones serían \$1,5 billones o 2,7% del valor del portafolio de Junio 2007." <sup>319</sup>

No aclara el Informe si los establecimientos de crédito pueden trasladar -como suelen hacerlo- los mayores costos a los clientes y evitar `sus` pérdidas, o si se podría estimular la reducción de sus enormes márgenes de utilidad, para beneficio de la pequeña y mediana empresa y el consumidor. Tampoco aclaran las autoridades monetarias si los efectos de su política pueden afectar de manera contradictoria a los `agentes del mercado` -como aconteció con las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones-, donde los miles de pensionados vieron desvalorizadas sus cuentas, mientras los intermediarios financieros que hacen grandes utilidades con su administración, generaron ganancias por su labor. Así lo informó la Prensa nacional:

---

<sup>318</sup> Berliner Zeitung, 25.03.09. „China bereitet das Ende des Dollarzeitalters vor“. (China prepara el fin de la era del Dólar), S. 11. Berlin. Traducción del alemán del Autor.

<sup>319</sup> BanRepública. Informe Anual al Congreso de la República. Marzo 2008. Pg. 57. Bogotá.

"Fondos de Pensiones y Cesantías perdieron más de un billón de pesos entre enero y febrero [2008]. Lo curioso del asunto es que las Sociedades Administradoras de esos fondos (AFP) registraron beneficios por \$23.061 millones en el mismo lapso. Los que perdieron fueron los ahorradores ... Las entidades financieras que reportaron el mayor volumen de utilidades fueron los intermediarios de crédito, liderados por los bancos. Estas instituciones tuvieron ganancias por \$647 millardos de pesos, frente a los \$461 millardos del mismo período del 2007 (40% más). La lista de bancos colombianos que más ganaron ... fueron el Bancolombia y el Banco de Bogotá. De los extranjeros el Banco de Bilbao y Vizcaya y el Citibank." <sup>320</sup>

#### 7.4 Conclusiones

De acuerdo con la forma como se ha estructurado el edificio financiero del país - liderado por las políticas del Banco Central-, donde los flujos financieros juegan un papel tan importante, se puede concluir que con el actual modelo de desarrollo, impulsado desde la implantación de las recomendaciones del 'Consenso de Washington' a partir de 1990 :

- Colombia se introduce cada vez con mayor profundidad en los equilibrios de los mercados financieros internacionales, para lo cual ha adecuado su aparato financiero al 'libre juego' de los grandes flujos de capitales y estructurado un mercado que concentra grandes recursos en entidades estatales y privadas.
- Un primer elemento clave de esta inserción lo constituye el manejo de la 'tasa de interés' por medio del pago sistemático a los inversionistas de tasas reales positivas, que han sustituido a las anteriores captaciones administrativas de recursos por el Estado -con cero costo a través de los encajes bancarios-, que posteriormente se canalizaban como crédito subsidiado. Ahora el equilibrio exige que se paguen costos reales, cuyos niveles lidera la tasa cancelada por el Banco Central, tasa que el Banco está forzado a no admitir que se reduzca de un 'mínimo competitivo', para evitar que los grandes capitales se fuguen del país y pueda producirse una crisis financiera de grandes magnitudes. De esta manera, el Estado ha logrado sustituir parte importante de su antigua deuda externa por deuda interna. A pesar de que por dicha deuda ingresa poco dinero fresco para financiar inversiones, el Gobierno Central ha dedicado durante la última década entre un 22 y un 31% de sus ingresos para cancelar el pago de intereses. El papel de promotor financiero e indudable manejador de las tasas locales lo ha vuelto dependiente de los grandes flujos de capitales y estimulador del rápido crecimiento del mercado financiero internacionalizado.
- La segunda gran variable que debe manejar el Banco Central para que su política de captación de recursos en el mercado internacional sea exitosa, consiste en mantener una tasa de cambio del Peso Colombiano atractiva para los inversionistas, quienes exigen que sus dineros no sólo ganen intereses competitivos, sino que cuando los cambien por US Dólares, conserven o aumenten

<sup>320</sup> Diario 'El Tiempo'. 02.04.08. Sección Financiera. Bogotá.

su rentabilidad. Para ello el Banco Central ha estado obligado a subir las tasas de interés locales cuando la tasa de cambio ha tendido a apreciarse -para evitar que se desestime la entrada de capitales-, y en los períodos que el Peso se devalúa, tampoco puede reducir proporcionalmente su tasa de interés, porque de lo contrario también se desestimularían los capitales ya invertidos y las inversiones en Pesos podrían reducirse drásticamente. En otras palabras, para que el país haga parte exitosa del mercado abierto de capitales, la tasa de interés del Banco Central debe estar 'capturada' por los altos intereses y sus costos ser pagados por todos los sectores económicos reales. Los objetivos de los exportadores o de otros grupos a quienes perjudican las altas tasas de interés o la revaluación, no tienen prioridad, pues la tasa de cambio dejó de constituir un elemento de promoción exportadora para volverse una 'mercancía' en sí, tal como cualquier otro producto que se negocia especulativamente en mercado abierto.

- El 'éxito' logrado en el mantenimiento de una tasa real positiva de interés -gracias a la política de apertura financiera-, ha atraído capitales locales e internacionales en proporciones y tasas mayores que el crecimiento económico, presentándose el fenómeno de que existe 'capital en exceso', es decir, mucho más dinero ahorrado en los Bancos privados y en Títulos estatales, que empresas e individuos a quién prestárselo. Como el capital ahorrado recibe una remuneración atractiva a nivel internacional vía intereses, quiere decir que el conjunto de las actividades económicas de los colombianos están dedicando cada día más trabajo que antes para cancelar los intereses devengados por el capital financiero local e internacional. Los mecanismos 'de mercado' que exige el mantenimiento de este modelo, estimulan prioritariamente el desarrollo del capital especulativo.
- Si bien el capital especulativo crece en mayor proporción que la economía colombiana, parte del capital que se encuentra depositado en los Bancos comerciales es transformado en crédito. A raíz de la crisis de 1999 y del control al crecimiento inflacionario desde entonces, las tasas reales de interés bajaron para los grandes consumidores del crédito -grandes empresas y el sistema financiero-, pero se mantienen costosas para la pequeña y mediana empresa, para los individuos y el sector informal. Es remarcable que los éxitos del Banco de la República en el fomento de un activo mercado financiero local, tengan positivos resultados para el fomento de la Banca y la gran empresa, pero que los mecanismos de mercado no obren con igual propiedad para que los beneficios se extiendan más allá de esos pocos pero poderosos actores.
- Los grandes agregados monetarios del país crecen con una velocidad cada día mayor que la del crecimiento económico, indicando que el Banco de la República estimula -especialmente en lo corrido de la presente década-, una política monetaria expansionista que le abre campo a la acción del capital financiero para que participe más activamente de los rendimientos de quienes trabajan en el país. Esta expansión tiene que encontrar vías para materializarse como 'títulos de propiedad' en sectores reales de la economía -a través de la ávida compra de

propiedad raíz y otros activos fijos que se encarecen rápidamente- y muy probablemente ocasionará problemas inflacionarios en los bienes de consumo masivo de la población en un futuro cercano.

- De acuerdo con el modelo neoliberal en marcha en Colombia, el Estado se ha desvinculado de cantidad de sectores a través de la privatización de la mayoría de empresas donde participaba. La política de que 'el Estado debe evitar invertir en actividades económicas' se ha cumplido fehacientemente, pero con una gran excepción: el Estado es actualmente el gran inversor en el mercado financiero colombiano a través del manejo de Títulos de Deuda Pública, 'mercancía' que vende y compra activamente, usando para ello los recursos del presupuesto nacional. Los recursos que allí invierte el Estado hacen que su tamaño sea actualmente mayor que el que tenía en la época en que se lo consideraba 'un Estado sobredimensionado'. Además, mientras millones de usuarios de empresas estatales de servicio social adolecen de inversiones que mejoren su atención, billones de Pesos ganan intereses en las inversiones que realizan sus Tesorerías en los Títulos de Deuda.
- El manejo del presupuesto estatal volcado a la decidida promoción del sector financiero -como se ha visto a partir de los años 1990s-, demuestra que sus políticas sin duda son muy sensibles para atender los problemas de los grupos financieros y sus oligopolios industriales y comerciales, mientras que para atender inversiones sociales y necesidades de amplios sectores del país, tiene esa política estatal mucho más baja capacidad de reacción. Este comportamiento se evidencia en las medidas monetarias y financieras analizadas, tomadas por instituciones manejadas en la cumbre del poder político colombiano -sin control ni consultas con amplios sectores del país-, y garantiza que la política en favor del gran capital financiero y los grandes inversionistas sea dominante. La concentración del poder de decisión en la Junta Directiva del Banco Central y el Poder Ejecutivo -quien los nombra-, en materia tan importante como la política monetaria, indica que un alto grado de autoritarismo se reserva como palanca vital del régimen de gobierno y manejo de la economía en Colombia.

## PARTE III

### EFFECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO NEOLIBERAL COLOMBIANO DESDE 1990 HASTA 2008

En la presente Sección se analizarán los principales efectos que las políticas neoliberales han tenido sobre la población colombiana desde su implantación sistemática a partir de 1990 en las siguientes áreas:

- Construcción de Vivienda
- Sistema de Pensiones
- Sistema de Salud
- Sistema Educativo
- Evaluación socio-económica global, en particular la dinámica y equilibrios macroeconómicos, la evolución del Empleo y el tipo de Contratación Laboral, el sector Agrario y Alimentario, el desplazamiento del Campesinado y el desarrollo del sector Informal en las ciudades.

Para realizar el análisis se requiere comparar las estructuras y dinámicas de los mismos sistemas respecto de la situación que presentaron en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando en Colombia y Latinoamérica la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas -CEPAL impulsó un modelo de desarrollo que se apoyó en la estrategia económica conocida como "Industrialización por Sustitución de Importaciones -ISI", que logró duraderas transformaciones no sólo en la economía, sino que influenció la construcción de importantes Instituciones, con las cuales el país avanzó entre otras críticas coyunturas como:

- la guerra civil que se inició en 1948 y que por cerca de 10 años enfrentó a los dos partidos políticos tradicionales, cuya terminación se negoció con la instauración del acuerdo político denominado "Frente Nacional" que se extendió hasta mediados de los años 80's, y
- las políticas de la "Alianza para el Progreso", propiciadas por los Estados Unidos como mecanismo reformista en lo social, y contra-insurgente en lo militar, con el propósito de enfrentar las activas protestas sociales, especialmente

agrarias, estimuladas además por el triunfo de las fuerzas rebeldes en Cuba en 1959.

Este dinámico y contradictorio devenir histórico modificó al país de diferentes maneras, especialmente se profundizó su urbanización, lo que implicó la atención de nuevas y múltiples necesidades de amplios conglomerados, al tiempo que las políticas para la población rural pasaron a un segundo plano. El trabajo conjunto de la estrategia ISI, del Frente Nacional y toda la compleja institucionalidad que se creó para estimular el proceso económico y canalizar y/o evitar profundas transformaciones del statu-quo, dieron origen a un país que a fines de los años 1980's presentaba positivos logros en diferentes campos, así como profundas injusticias y desequilibrios en otros, país al que el gobierno inaugurado en 1990 decidió -sin consulta específica ni amplia-, imponer la aplicación de un nuevo modelo económico y social que reemplazó gran parte de las Instituciones legadas por la ISI y el Frente Nacional, cuya fundamentación y ratificación como `derechos` sociales quedaron establecidos en la Constitución Política emitida en 1991. El Presidente César Gaviria Trujillo enmarcó el proceso como una "Apertura Económica" y se inspiró en las recomendaciones del Consenso de Washington, en la versión que se implementó casi unánimemente en los países Latinoamericanos.

Con este nuevo paradigma social y macroeconómico, el gobierno de la época y los posteriores se dedicaron a reformar las estructuras económicas, sociales, políticas e institucionales vigentes, de las cuales se analiza a continuación el impacto observado en aquellos grandes Sectores o Sistemas que presentan una relación más directa con la vida diaria de la población. Se colocará especial atención a la forma -democrática o impositiva-, como se adelantarán las reformas, así como a qué sector o sectores de la población benefician (o perjudican) las principales acciones tomadas. También se mantendrá la observación sobre el tipo de fuerzas económicas que se pondrán en marcha, aquellas que se inhibirán, y los efectos que tienen sobre el bienestar (o su limitación) de la población, para concluir con una evaluación de la viabilidad del modelo neoliberal y las políticas en que se apoya.

## CAPITULO VIII

### LA LIBERALIZACION FINANCIERA COMO ACTIVADORA DE LA CRISIS DE LA VIVIENDA y LA CRISIS ECONOMICA DEL FIN DE SIGLO.

#### 8.1 EL SISTEMA U.P.A.C.

La financiación masiva de la construcción de vivienda y su compra por millares de familias colombianas se inició con la introducción en 1972 del Sistema UPAC -Unidad de Poder Adquisitivo Constante-, durante el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero, el cual consideró al Sector de la Construcción como uno de los pilares de su Plan de Desarrollo conocido como "Las Cuatro Estrategias". Una de las estrategias del Plan consistía en impulsar el proceso de urbanización del país, para lo cual se debía contar con un esquema financiero nuevo y que permitiera masivamente impulsar la construcción de vivienda.

Colombia tenía en 1973, 23 millones de habitantes, de los cuales un 65% eran niñas y jóvenes menores de 25 años, con las tasas de crecimiento poblacional más elevadas que se tengan registro en la historial nacional (superiores al 3% anual), mientras cerca del 60% de la población vivía todavía en las áreas rurales.<sup>321</sup> El gobierno Conservador, último del primer período del Frente Nacional, tomó para adelantar sus estrategias dos decisiones básicas:

- Una, impulsar la masiva urbanización y estimular el crecimiento de las ciudades, lo que fomentaría la migración del campo a la ciudad y podría disminuir la presión sobre los programas y movimientos sociales pro reforma agraria, que habían tenido un gran peso político y social en períodos recientes, y los cuales en el 'Pacto de Chicoral' en enero de 1972 había decidido el gobierno reducir al mínimo.
- Por otra parte, al concebir un esquema financiero que automáticamente revalorizaba los valores monetarios, el gobierno decidía no combatir el problema inflacionario, sino convivir con él. La 'corrección financiera' permitiría eliminar en el corto plazo la incertidumbre inflacionaria del financiamiento a largo plazo, pero estimularía la persistencia del proceso inflacionario hacia el futuro.

Antes de entrar a operar el Sistema UPAC, la provisión de vivienda se daba fundamentalmente por auto-construcción. El Estado había creado desde 1939 el Instituto de Crédito Territorial -ICT, que con recursos del presupuesto nacional financiaba, construía y vendía viviendas y lotes con servicios para sectores populares en

---

<sup>321</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, Colombia Estadística 1986. Bogotá.

las ciudades, y progresivamente fue asumiendo funciones de desarrollo urbano, rehabilitación de áreas deprimidas y construcción de servicios comunitarios. Sin embargo, su cobertura era reducida y el Sistema UPAC buscó involucrar decididamente al sector privado, tanto financiero como industriales de la construcción, para establecer mecanismos de mercado que atendieran la amplia demanda.

**En Colombia no existía un sistema bancario que financiara vivienda a largo plazo, lo que limitaba la construcción masiva.** Además, el país vivía desde los años 60s una inflación intermitente, que se prolongó y volvió permanente hasta el final del siglo, variando anualmente los precios entre un 15 y un 30%, factor que inducía incertidumbre para otorgar créditos de largo plazo. Para evitar este obstáculo, los creadores del Sistema introdujeron una 'unidad de poder adquisitivo de valor constante' para denominar el monto del crédito a conceder (y también los ahorros depositados), unidad que recuperaba el valor perdido por la inflación al ritmo del crecimiento del Índice de Precios al Consumidor -IPC, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. El nuevo Sistema contempló los siguientes instrumentos:

- Otorgamiento de crédito en Unidades UPAC (no en Pesos nominales), respaldado en Hipotecas con plazos hasta de 15 años,
- Creación de Bancos especializados para manejar el Sistema UPAC, llamados 'Corporaciones de Ahorro y Vivienda' -CAV, para otorgar crédito a los empresarios del Sector de la Construcción y a los compradores individuales,
- Creación de un sistema de captación masiva de fondos con valorización automática (con 'corrección monetaria'), a través de Cuentas de Ahorros accesibles a pequeños y grandes ahorradores, quienes tenían disponibilidad inmediata sobre los fondos,
- Instrumental de apoyo en el Banco Central para el manejo de problemas de liquidez del Sistema UPAC.

El nuevo sistema fue rápida y favorablemente acogido tanto por los ahorradores y compradores de vivienda como por los constructores. El público encontró que sus cuentas de ahorro podían recuperar total o parcialmente la pérdida que establemente deducía el proceso inflacionario, de tal manera que se volcó a depositar su dinero disponible en las Cuentas UPAC. Prácticamente todo trabajador urbano, comerciante, pequeño y mediano industrial, así como las empresas, abrieron cuentas con corrección monetaria, lo cual permitió a la Banca Hipotecaria disponer de un amplio, estable y creciente volumen de recursos para financiar a constructores y compradores. Entre sus principales logros, hasta que hizo crisis el Sistema, se encuentran <sup>322</sup> :

- Apertura de cerca de 10 millones de cuentas de ahorros.
- Financiación de 1,6 millones de viviendas, de las cuales cerca de 320.000 fueron vivienda de interés social destinada a colombianos de menores recursos económicos (20% del total). El total de personas beneficiadas se acercó a los 10 millones.
- A fines de los años 1990s existían cerca de 700.000 créditos hipotecarios por valor aproximado de US\$ 4.400 millones.

---

<sup>322</sup> Forero, Efraín. 2003. Documento presentado a la XLI Conferencia Panamericana para la Vivienda, organizada por la Unión Interamericana para la Vivienda, Uniapravi. Ciudad de Panamá, Agosto 11-13.2003.

- Los créditos hipotecarios pasaron de participar el 3% del PIB nacional en 1976 a un máximo del 13% en 1997, cuando se inició su declive. El año 2002 se habían reducido al 6%.<sup>323</sup>
- El Sistema UPAC llegó a tener participación de una tercera parte del crédito privado concedido en el país.

Varios se pueden considerar como elementos que aportaron al éxito del esquema:

- El fondeo de las CAV no sólo creció rápidamente sino que fue estable. A pesar de que los fondos eran de inmediata disponibilidad, el Sistema nunca -hasta la crisis de fin de siglo-, padeció por iliquidez. Es decir, no se presentó el problema de conversión de plazos ni de maduración de vencimientos de los ahorros. Un sistema que captó a corto plazo siempre pudo prestar a largo plazo y mantener la rotación y liquidez necesarias.
- A pesar de que los saldos de las deudas por la financiación del 70 ó el 80% del valor de los inmuebles crecían al ritmo del IPC, no se presentaron problemas de pago para los compradores, porque sus salarios también crecieron en los años 70s y 80s al mismo ritmo o un poco más rápido que la inflación. La generación de empleo en la economía durante ese período garantizó que amplios grupos de sectores medios y altos, así como un porcentaje menor de trabajadores manuales, pudieran cancelar sin traumatismos sus créditos y el sistema se comportó de forma muy estable.
- El manejo de esquemas financieros que permitieron pagar cuotas proporcionalmente más bajas al principio del crédito, con reajustes posteriores, enmarcados dentro de la capacidad salarial de los compradores, permitió que más personas adquirieran vivienda nueva que en cualquier otra época del país. La pujanza del crecimiento económico del país con generación de empleo, así como el crecimiento demográfico, hicieron posible que los deudores hipotecarios dispusieran de ingresos para cumplir con sus obligaciones.

No obstante, otros sectores de la economía no disfrutaron del reajuste automático de sus cuentas y la inflación, que se volvió permanente, impidió que créditos de largo plazo se desarrollaran con similar pujanza en sectores como el industrial o el agropecuario. Estos grupos fueron atendidos parcialmente con créditos denominados en Pesos provenientes de fondos manejados por el Estado -producto del Encaje Bancario, del crédito externo y la emisión del Banco Central-, pero la financiación de largo plazo nunca fue acogida plenamente por la Banca privada. La Banca estatal por su parte, prestó un indispensable servicio financiero a dichos sectores, al tiempo que también se prestó a la corrupción, fruto de las presiones políticas que prácticamente garantizaban que los grupos de élite y sectores económicos seleccionados recibieran crédito, mientras los empresarios menores y los de otros sectores tuvieron acceso con muchas limitaciones. Ambas deficiencias se encargaron de que el crédito 'no-upaquizado' tuviera alcances limitados y que el sistema financiero funcionara escindido.

---

<sup>323</sup> Forero, E. Op. Cit.

### 8.1.2 La liberalización financiera desvincula la UPAC del Índice de Precios al Consumidor.

Desde su creación, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante fue vinculada a la variación del Índice de Precios al Consumidor. Dentro de la reglamentación expedida, ordenó el Decreto No. 1229 de 1972:

"Artículo 3o.: La Junta de Ahorro y Vivienda calculará mensualmente e informará con idéntica periodicidad a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para c/u de los días del mes siguiente los valores de la UPAC, en moneda legal, de acuerdo con la variación resultante del promedio del índice nacional de precios al consumidor, para empleados y para obreros, elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período trimestral inmediatamente anterior." <sup>324</sup>

La reglamentación fue adaptada posteriormente para manejar períodos donde la variación del IPC fue muy alta, razón por la cual diferentes Decretos durante varios gobiernos impusieron 'un techo' a la variación del UPAC, para evitar que sobrepasara los reajustes salariales. Como se aprecia en la Gráfica No. 10, el UPAC pagaba intereses ligeramente negativos a sus ahorradores-as. Sin embargo, con la introducción paulatina de la doctrina monetaria de los intereses pasivos positivos, el primer gobierno pos Frente Nacional determinó en Julio 7 de 1988 que el cálculo de la UPAC se realizaría involucrando la tasa de interés de captación comercial (DTF) :

"Al 40% de la variación resultante en el IPC (total ponderado) elaborado por el DANE para el período de los 12 meses inmediatamente anteriores, se le adicionará el 35% del promedio de la tasa variable D.T.F. calculada por el Banco de la República, para el mes inmediatamente anterior." <sup>325</sup>

Con esta medida se ató al sistema una variable que no tenía relación directa con los incrementos salariales, sino con los grandes flujos de ahorro privado. El peso relativo de la tasa DTF ganó una participación equivalente a la del Índice de Inflación. En abril 21 de 1992 el gobierno de Julio César Gaviria mediante el Decreto No. 678 incrementó la participación de la DTF al 50%, mientras que disminuyó la del IPC al 20% . Esta primera etapa de vinculación del reajuste de la UPAC a la DTF estimuló el crecimiento de los márgenes que las CAVs. cobraron por los créditos hipotecarios, tal como se aprecia en la Tabla No. 12, casi duplicándolos, bajo el esquema 'liberacionista' imperante.

---

<sup>324</sup> Banco de la República. Reglamentación UPAC – UVR. 2008. Bogotá.

<sup>325</sup> BanRep- Op. Cit.

Tabla No. 12

Tasas reales activas de Interés del Sistema Hipotecario	Tasa
Período	
1980 - 89	6.8%
1990 - 92	9.0
1993 - 94	9.7
1995 - 96	12.4
1997 - 98	13.0
1999 - 00	12.1
2001 - 02	11.9

Fuente: Cárdenas, Mauricio. Op. Cit.

Nota: Las Tasas de la Tabla se cobraban por el sistema "Corrección Monetaria + Tasa %"

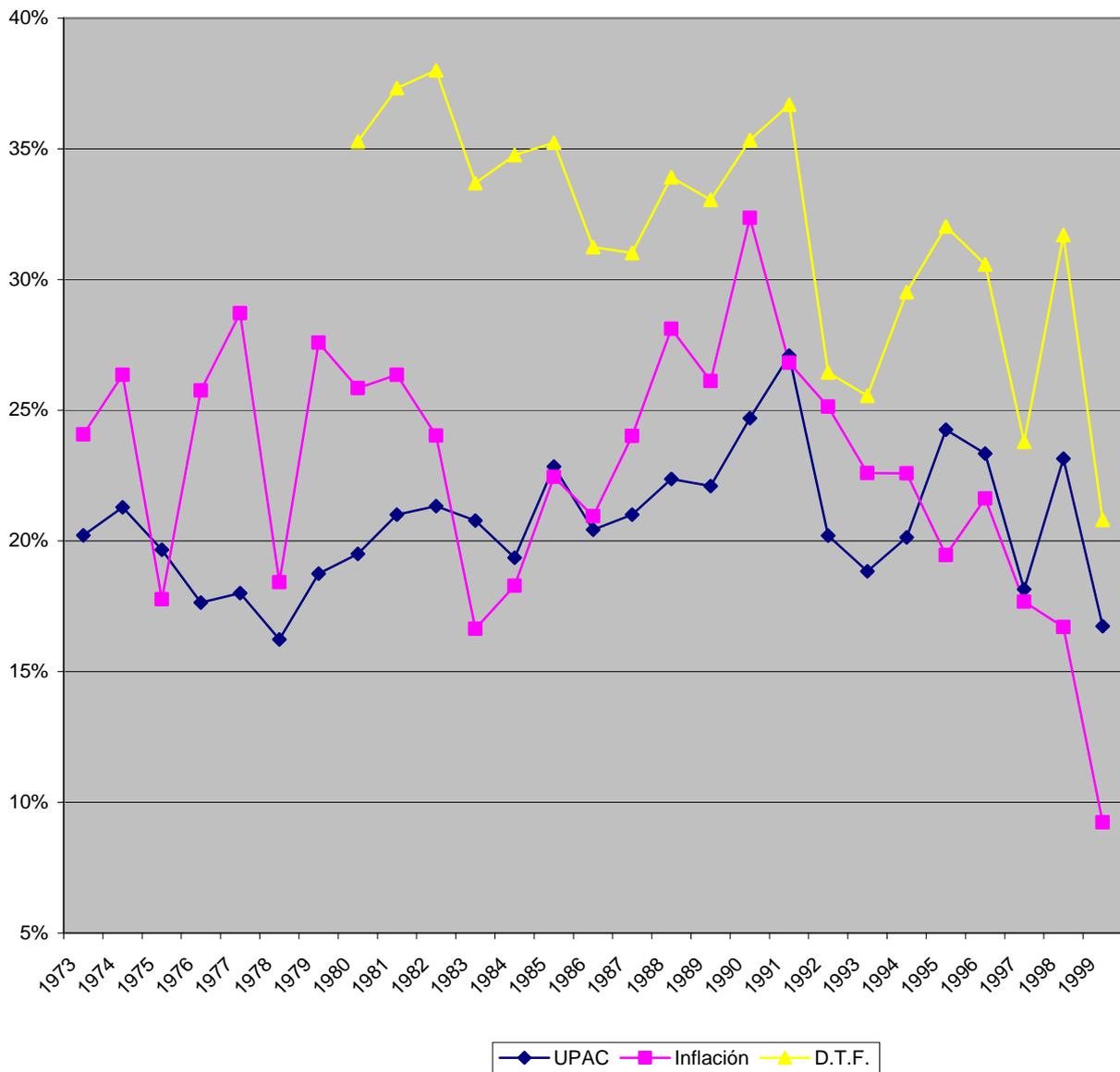
En Septiembre 9 de 1994, un mes después de posesionado el presidente liberal Ernesto Samper, y dentro del nuevo ordenamiento Constitucional que encargaba del manejo monetario al Banco Central, su Junta Directiva presidida por el Ministro de Finanzas Guillermo Perry, emitió la Resolución Externa No. 26 donde se decidió que para la determinación de la UPAC se tendría en cuenta exclusivamente la DTF, con un 74% de su valor promedio. Con esta Resolución se produjo el siguiente escenario:

- Se canceló totalmente el vínculo de la tasa UPAC con la tasa de Inflación,
- Se eliminó cualquier 'techo' o tope hacia arriba de la tasa. Reglamentaciones posteriores nunca más lo tuvieron en cuenta,
- La plena vigencia de la 'liberalización financiera' expresada en la tasa DTF disparó en los períodos siguientes el ritmo de reajuste del UPAC y abrió una creciente brecha con respecto al reajuste de los salarios devengados por los compradores de vivienda.
- Además de la brecha entre UPAC y DTF, la Banca Hipotecaria aumentó agresivamente sus tasas de colocación, 'mejorando' sustancialmente pero de forma suicida, su margen de utilidades.

En la Gráfica 10 se observa cómo a partir de 1995 la Corrección Monetaria del UPAC se situó establemente por encima de la tasa de inflación, Corrección a la que se adicionó un Margen superior al 12% anual, para disparar la tasa de interés del Sistema, desbalance que se mantuvo acumulándose irremediamente año tras año hasta 1999, en que el Sistema debió ser eliminado.

Gráfica No. 10

EVOLUCION TASAS DTF, INFLACION y UPAC 1973 - 1999



Fuente: Banco de la República.

A partir de Octubre de 1994 el ritmo de crecimiento de la Corrección Monetaria del UPAC fue establemente mayor que el del Índice de Precios al Consumidor. La Junta Directiva del Banco Central y los Gobiernos dejaron actuar 'las libres fuerzas del mercado' de tasas de interés, sin acordarse de que la adquisición de vivienda está vinculada a los reajustes salariales de sus compradores, los cuales no gozan de la libertad y privilegios con que cuentan los grandes capitales en tiempos de liberalización financiera.

Si todos los gobiernos anteriores siempre cuidaron que la tasa UPAC no sobrepasara la del reajuste inflacionario, el gobierno de Ernesto Samper (1994 - 98) nunca consideró

necesario actuar sobre el desbalance. Este gobierno y el anterior, por el contrario, estimularon el crecimiento de las tasas de interés locales con la finalidad de mantener una 'tasa de paridad competitiva' y evitar que capitales extranjeros de corto plazo se fugaran masiva y repentinamente del mercado colombiano, para compensar la revaluación presentada y manejar el proceso de apertura con reglas de mercado abierto. El gobierno de Samper debió adicionalmente luchar contra un fenómeno criminal que afectó toda la vida nacional: la financiación de su campaña presidencial por el 'Cartel de la cocaína de Cali'. Las evidencias sobre dicho delito, también hicieron tambalear la institucionalidad, deterioraron las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, ayudaron a ahuyentar algunos capitales internacionales y a debilitar la estabilidad cambiaria, razones de peso a juicio de las autoridades monetarias, para buscar 'anclar' las inversiones financieras locales y foráneas con altas tasas de interés de los TES y del sector financiero.

Como se vió en el capítulo VII, la revaluación del Peso Colombiano a principios de los 90s. debió compensarse con altas tasas locales de interés de los TES -reacción 'normal' en un mercado liberalizado-, situación que arrastró a las tasas de colocación y dentro de ellas, a las del crédito hipotecario. El efecto para éstas fue contundente, porque por ser de largo plazo, acumularon los exagerados reajustes durante varios años, piramidando el valor nominal de los créditos hasta alcanzar volúmenes impagables. En resumen, las principales consecuencias de la liberación financiera de este período condujeron a:

- Elevar la remuneración real al capital financiero (local y extranjero) captado por el sistema bancario y los papeles oficiales,
- Combatir la 'fuga de capitales' con elevación de las tasas locales de interés,
- Exageradas tasas de interés de colocación al sector real,
- Valorización especulativa de la propiedad raíz y de la vivienda vendida en el curso de los años 90's,
- Parálisis de la industria de la Construcción ante la crisis hipotecaria, como preámbulo de la crisis económica general declarada en 1999,
- Sacrificio de grandes sectores de colombianos de todas las capas sociales, empezando por los deudores del Sistema Hipotecario.

La imposibilidad para muchos de los deudores del Sistema Hipotecario de cancelar los exagerados crecimientos de las cuotas mensuales llevaron a su no pago durante varios meses consecutivos, aumentando la llamada 'cartera problema' del 3,5% de principios de los años 90s. a una explosión de no pagos a partir de Junio 98, que situó en el 20% dicha Cartera a fines del 99 y llevó al colapso del Sistema. El porcentaje de propietarios que debieron devolver sus viviendas a la Banca Hipotecaria subió del 0,5% usual en los años 80s, al 4,4% en 1995/96 y al 5,2% en 1997/98.<sup>326</sup>

La crisis fue precipitada por la 'piramidación' del valor adeudado, debido a que los dos componentes de una deuda -su saldo y su tasa de interés-, se reajustaron independiente pero rápidamente durante varios años. Este juego especulativo sumó varios factores:

---

<sup>326</sup> Cárdenas, Mauricio – Bodel, Alejandro. 2003. Colombia: Rule of Law, Creditor Rights and the Crisis of Housing Finance.

- El Saldo en Pesos de los créditos creció geométricamente, por reajuste desproporcionado de cada una de las unidades UPAC en que se contabilizaron las deudas, acumulando los incrementos de períodos anteriores, saldo inflado sobre el que se pagó además el reajustado margen de Interés cobrado por la Banca hipotecaria,
- ante los primeros incumplimientos en los pagos, el sistema de liquidación de saldos capitalizó los intereses, multiplicando exponencialmente las sumas adeudadas,
- en la feroz competencia entre las CAVs por ganar clientes, desatada por la desregulación financiera, se incrementó la parte de los créditos que se habían pactado -como ya era tradicional-, con cuotas bajas en los primeros años, los que justamente debieron ser reajustados cuando las tasas liberadas se desbocaron.

Si al tipo de reajuste de las deudas por encima de la inflación se suma el exagerado crecimiento de intereses, y además se le añade el boom crediticio de los 90s. (duplicación entre 1993 y 1997 de los valores reales concedidos de crédito respecto del quinquenio anterior), se tiene un escenario donde la ambición de atractivos y crecientes rendimientos del Sistema Financiero, conjugados con la necesidad de vivienda de millones de colombianos, disparó el otorgamiento de créditos, superó la capacidad de pago de la clientela y forzó la asfixia del Sistema.

A las incoherencias de la liberalización financiera se unieron otros problemas de la economía y sociedad colombianas:

1) La deflación del valor de la propiedad inmobiliaria. De acuerdo con los índices de la Cámara Colombiana de la Construcción, el precio por metro cuadrado de vivienda en las ciudades se mantuvo estable entre 1987 y 1992, luego creció rápida y paralelamente al otorgamiento de crédito hasta 1995 (hasta inflarse un 30%), desplomándose en adelante -paralelamente a la crisis hipotecaria-, hasta reducirse a los valores de 20 años atrás.

<sup>327</sup> Así, cuando los deudores fueron a vender sus casas para pagar las deudas, se encontraron con que los saldos bancarios de éstas valían más que los inmuebles, a pesar de haber amortizado la deuda durante algunos años.

2) El desequilibrio interno del ingreso -vía narcotráfico-, también marcó su huella en el sector de la construcción y mostró sus limitaciones: las viviendas y centros comerciales lujosos constituyeron un apetecido destino de muchos capitales ilegales y sus valores nominales se dispararon a principios de los 90s, antes que los de la vivienda para clases medias. La abundancia de dinero en la economía favoreció la inversión especulativa en propiedad raíz por parte de quienes poseían mucha liquidez. <sup>328</sup>

<sup>327</sup> Cárdenas, M. Op. Cit.

<sup>328</sup> Marzo 10-13 de 1996. Artículos Diarios El País y El Espectador. Con la investigación realizada por la financiación de los Carteles de las Drogas al Presidente Samper, también se produjo otra ronda de la guerra a dichos Carteles, presionada por el gobierno de los Estados Unidos. En este combate la policía colombiana dió de baja al capo José Santacruz, número 3 en la jerarquía del Cártel de Cali. Pronto se informó que entre sus bienes se registraba la propiedad de 2.000 viviendas y locales comerciales, a nombre de varias de sus empresas constructoras e inversionistas.

El espejismo de los atractivos intereses devengados por la Banca y el fraude al valor de las deudas de los compradores, condujo a un Sistema Hipotecario que funcionó con bastante eficacia desde 1972, al reventón de la burbuja financiera e inmobiliaria. Su resultado fue la ruina de muchas familias y la crisis de la industria de la construcción, crisis que abrió las puertas a la del conjunto de la economía en 1999, la primera que llevó a crecimiento negativo del PIB colombiano desde los años 1930s.

### **8.1.3 La intervención del Sistema Jurídico en la economía ante el fracaso del 'mercado libre'.**

La piramidación del valor de las deudas arruinó a numerosas familias colombianas. Los damnificados no encontraron solución a su problema por parte de la Banca Hipotecaria. Las autoridades monetarias tampoco lograron encontrar salidas. El número de 'morosos' hipotecarios creció, las deudas también crecieron y los Bancos hipotecarios en 'libre mercado' no podían renunciar a las ganancias logradas (contabilizadas) por los altos intereses y la leonina corrección monetaria que las autoridades habían autorizado y propiciado desde 1992 cuando se involucró la tasa DTF para iniciar la 'apertura' financiera.

Las primeras medidas anunciadas por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) -hijo del Presidente que creó el Sistema en 1972-, consistieron en decretar la "Emergencia Económica" y subsidios para aliviar las deudas, los cuales no produjeron ningún efecto sensible, ya que la base del sistema subsistía. Los cobros jurídicos de las CAVs. contra los morosos se estancaron porque el alto valor de las deudas sobrepasaba el valor real de los inmuebles, el mercado de propiedad raíz se paralizó y los damnificados iniciaron acciones judiciales en su defensa. Las autoridades monetarias, presas de la doctrina liberalizadora, no pudieron encontrar fórmulas dentro del instrumental del mercado abierto, y el crédito hipotecario se paralizó, igualmente la industria de la construcción. Otros sectores de la economía también golpeados por las elevadas tasas de interés prevalecientes, empezaron a mostrar los signos de una crisis generalizada a fines de 1998. Ante este caos las asociaciones de deudores hipotecarios recurrieron a los instrumentos jurídicos constitucionales e instauraron acciones de tutela para solicitar la garantía del 'derecho fundamental' a la vivienda, en términos del Artículo 51 de la Constitución que dice:

"Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."

La Corte Constitucional conoció entonces de las demandas y decidió 'en derecho', pero esencialmente con 'sentido común', que un Sistema desvertebrado de su diseño y controles iniciales, llevado a permitir los excesos automáticamente -en virtud de la libertad de tasas-, cuya supervisión estatal fracasaba por la aversión a los controles

administrativos que es propia de las autoridades monetarias neoliberales, decidió la Corte que ese Sistema no podía seguir funcionando.

En Sentencia C-383 del 27.05.99 dictaminó la Corte que la metodología de cálculo de la Unidad UPAC era lesiva para los derechos de los compradores. En Sentencia C-700 del 16.09.99 decidió la Corte que el conjunto de normas que estructuraban el Sistema UPAC eran inconstitucionales, pues se habían expedido como Decretos de la Presidencia de la República y no por Leyes del Congreso, es decir, sin ningún tipo de consulta ciudadana. Ordenó la Corte al Gobierno reunir al Congreso de la República para expedir una nueva Ley Marco de Vivienda, la que se constituyó en la Ley 546 del 23.12.99. Esta creó una nueva Unidad, llamada Unidad de Valor Real -UVR, calculada exclusivamente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor y no en la tasa comercial DTF. Así, en 1999 murió el Sistema UPAC.

Todas estas medidas fueron tomadas en medio de una crisis generalizada, donde los procesos judiciales se amontonaron por cientos de miles. La nueva Ley ordenó reliquidar los créditos entre 1993 y 1999 con base en la nueva metodología de cálculo del reajuste monetario, labor que resultó extraordinariamente complicada porque los grados de afectación de los deudores eran muy diferentes. Ante la nueva situación la Banca Hipotecaria también colapsó y en 1998 el gobierno debió intervenir y nacionalizar a la CAV privada Granahorrar. La CAV Concasa debió ser absorbida por el Banco Cafetero, fusión que pocos años más tarde terminó en la quiebra de ambos. El año 2000 el gobierno decidió la liquidación del banco estatal líder en el sector Vivienda, el Banco Central Hipotecario. En operaciones de rescate que se han calculado llegaron a los \$12 billones de pesos de esa época <sup>329</sup>, distribuidos entre nacionalizaciones con cargo al presupuesto nacional y créditos a la Banca Hipotecaria y al resto del Sistema Financiero, el Gobierno Nacional buscó conjurar la crisis de la liberalización de tasas de los años 90s., la que finalmente cobijó a todo el sector financiero y arrastró al conjunto de la economía.

La tasa de desempleo abierto logró el año 2000 su más alto registro en la historia de las estadísticas colombianas (20%), crisis que empeoró la capacidad de pago de los compradores. Las Asociaciones de Usuarios Hipotecarios divulgaron informaciones de prensa donde se atribuyeron cerca de 2.000 suicidios de jefes de hogar, a la imposibilidad de pago de las deudas por compra de vivienda entre 1998 y 2002. <sup>330</sup> No obstante la gravedad de la crisis social, financiera y económica, las críticas de muchos sectores del mundo financiero y de no pocos funcionarios del Banco Central y del equipo económico del gobierno, se dirigieron contra 'la dictadura de los jueces', quienes siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional acogieron la eliminación del Sistema, pudiendo cambiar la dirección de los procesos y obligaron a que tanto la Banca como el Gobierno asumieran por lo menos parte de las pérdidas del colapso hipotecario. Un miembro de la Junta Directiva del Banco Central critica así:

---

<sup>329</sup> El Tiempo, 12.05.08. Cálculos atribuidos al ex.ministro de Hacienda C. Carrasquilla en Artículo „La liquidación del Sistema UPAC“. Bogotá.

<sup>330</sup> Diario El País, 02.10.2007. Información de ANUPAC – Asociación Nacional de Usuarios del UPAC. Cali.

"La intervención de los jueces ha sido a favor de ciertas capas de ciudadanos quienes participan en la economía formal que incluye al 40% de la población colombiana ... otorgándoles gasto público para que disfruten de bienes meritorios que son los que definen la dignidad humana para ellos: casas financiadas por debajo del costo del dinero, defensa de la clase política y de los trabajadores de empresas y bancos públicos ..." <sup>331</sup>

Si bien varias de las medidas complementarias tomadas por las Cortes pudieron padecer de incoherencias, a esa situación se llegó por el caos creado por la especulación y el desgobierno financieros, porque las autoridades que deben constitucionalmente manejar las variables monetarias (el Banco de la República y el presidente de su Junta Directiva, el Ministro de Hacienda) no atinaron a prevenir los excesos ni a ofrecer soluciones con las cuales se protegiera a los cientos de miles de familias hipotecadas y se mantuviera un sistema financiero saludable. El desgobierno de 'las libres fuerzas del mercado' fue dejado llegar por dichas autoridades hasta límites que estrangulaban a los compradores, al Sistema de CAVs. y luego al conjunto de la economía. La comprensión ideologizada del 'libre mercado' actuó para muchos altos funcionarios del gobierno con una racionalidad fuera del sentido común, quienes creían que la especulación desregularizadora con la tasa de interés -para la financiación de vivienda y en general del crédito- todavía se encontraba a fines de los 90's "por debajo del costo del dinero". Los jueces debieron intervenir en el último momento, para evitar la continuidad del fraude, el conflicto y la anarquía generados. Su comprensión de los preceptos constitucionales fue claramente opuesta a la misma de las autoridades monetarias y las Leyes pudieron imponerse sobre la irracionalidad neoliberal.

#### **8.1.4 El nuevo Sistema y la financiación de Vivienda Social.**

En una crisis donde las autoridades económicas no tuvieron soluciones, las autoridades jurídicas decidieron -dentro de sus atribuciones Constitucionales-, la eliminación del Sistema UPAC y que el Congreso expidiera una nueva Ley Marco de Vivienda, la 546 de 1999, la cual -junto con normas posteriores- decidió la siguiente estructura:

- La Unidad UPAC dejó de existir y se creó la Unidad de Valor Real -UVR, calculada exclusivamente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor,
- La Banca Hipotecaria especializada dejó de existir. Las CAVs. se debieron transformar en Bancos, quienes deben funcionar dentro del principio de la 'banca-múltiple',
- Los créditos hipotecarios se pueden otorgar en Pesos o en UVR,
- El crédito hipotecario se podrá 'Titularizar', es decir, vender las hipotecas a terceros como garantía para captar fondos en los mercados financieros,
- Se autorizó el 'Leasing para Vivienda', que también puede ser titularizado.

Dentro del nuevo marco legal, el 13.07.2001 cinco antiguos bancos hipotecarios privados se asociaron con la Corporación financiera del Banco Mundial, la International Finance

---

<sup>331</sup> Kalmanovitz, Salomón. 2001. Publicado en "El Debate a la Constitución : 10 Años de la Constitución de 1991". Universidad Nacional de Colombia P. 25. Bogotá.

Corporation -IFC, para fundar la 'Titularizadora Colombiana S.A.', la cual inició la captación de recursos en mercado abierto a través de emisiones de Títulos de Deuda, los cuales son garantizados parcialmente por el Gobierno Colombiano y por la IFC, así como por hipotecas de compradores de vivienda. A los inversionistas en dichos títulos se les eximió del pago del Impuesto a la Renta, inicialmente por 5 años. A Dic. 31.07<sup>332</sup> la 'Titularizadora Colombiana' ha realizado emisiones denominadas en Pesos, en UVR y en Dólares a plazos hasta de 15 años, a tasas nominales de interés que oscilan entre el 6 y el 12% anual. El saldo de la deuda del mercado hipotecario que maneja ascendió a los \$6,2 billones (cerca de US\$ 3 Millardos del 2007), equivalente al 53% del total de la deuda del Sistema Hipotecario colombiano. Esta entidad se convirtió así en el 'Banco Central' de los bancos hipotecarios, con capital privado y apoyo del Banco Mundial.

En su evaluación de la política estatal de vivienda social, expone la Contraloría General de la República argumentos de equidad financiera sobre las exenciones por Impuesto a la Renta acordadas para los inversionistas de la 'Titularizadora Colombiana', después de haber colocado \$3 billones entre 2003-05, exenciones que superaron los \$ 150 millardos, que dejó de recibir el Presupuesto Nacional. Citando un estudio del Banco de la República sobre el tema, menciona que :

"...teniendo en cuenta las ventajas fiscales establecidas para los inversionistas en titularización, las exenciones tributarias otorgadas a quienes ahorran en fondos de pensiones voluntarias y en cuentas AFC, contribuyen a profundizar en mayor medida el déficit fiscal, ya que este estímulo al ahorro ha dejado de ser indispensable. Además, cuenta con el atributo de ser evidentemente regresivo. Favorece a las personas de mayores ingresos, en detrimento de los segmentos más pobres de la población, que se quedan sin las inversiones sociales que podrían financiarse con los recursos que dejan de entrar al fisco."<sup>333</sup>

De esta manera, **la Titularizadora Colombiana S.A. es actualmente el mayor captador privado de recursos del país y con sus 5 bancos socios tiene el manejo del sistema de financiación de vivienda**, por autorización de la nueva Ley Marco de Vivienda expedida por el Congreso Colombiano. Los recursos que capta son costosos, en comparación con los que se captaban por el sistema UPAC, sobre-costos que necesariamente debe transferirse a los compradores de vivienda. Los 5 bancos socios pueden así ganar, por una parte como socios de T. Col., y por otra, como bancos prestamistas, lo que no es inconveniente para que también se les presenten oportunidades de ganancias en la bolsa secundaria de hipotecas, donde los títulos de mejor solvencia se negociaron al 12,3% el 2007, según reporta el Informe anual de la Titularizadora.

El esquema titularizador fue considerado todo un éxito de las innovaciones financieras en el sector inmobiliario y para el 2007 la T. Col. invirtió un 27,5% en el capital de la recién creada 'Titularizadora Peruana', también en sociedad con el Banco Mundial.<sup>334</sup> Estas entidades, auspiciadas por dicho promotor del Consenso de Washington, manejan

---

<sup>332</sup> Titularizadora Colombia S.A. Informe de Gestión Año 2007. Bogotá, Marzo 2008.

<sup>333</sup> Contraloría General de la República. 2006. Evaluación de la política pública de vivienda social. Sep. 2006. Pp. 27, Bogotá.

<sup>334</sup> Titularizadora Col. Op. Cit.

el mismo esquema que hizo crisis en los Estados Unidos en 2008, cuyas titularizaciones fueron masivamente re-ventas en todo el planeta, constituyéndose en el detonador de la profunda crisis financiera que se padece en la actualidad. Gran cantidad de esas titularizaciones son consideradas a partir del 2008 'Papeles-Basura', porque se apoyaron en la especulación inmobiliaria, en los altos intereses, en su alejamiento de las condiciones reales de las personas y la economía, perdiendo todo valor como respaldo de los créditos iniciales.

En estas condiciones, cuando la doctrina de los intereses pasivos positivos se impuso y las innovaciones financieras riesgosas han invadido el sector moderno de construcción de vivienda, exigiendo elevada rentabilidad para jugar su papel como financiadores, ¿cómo lograrán acceder a la financiación el 40% de los colombianos que padecen déficit de vivienda? Una de las respuestas a la pregunta formulada fue dada por el Gobierno a través del Decreto 2060 del 2004, donde autorizó que para estimular la construcción de vivienda social, el tamaño mínimo del lote podía reducirse de 45 a 35 metros cuadrados, que en la práctica significan viviendas de 3 metros de frente x 12 de fondo -como se han extendido en muchas ciudades del país-, donde es necesario mandar a hacer muebles delgados especiales para poder circular por la casa.

Otro factor destacable, como se aprecia en la Gráfica No. 11, es la **escasa participación del crédito concedido para la Vivienda de Interés Social -VIS**. Si en la época de auge participaba con sólo el 15% del crédito individual, a partir del 2006 la recuperación del sector también empezó a dejar rezagados a dichos usuarios. No debe perderse de vista que el déficit de vivienda en Colombia afecta a cerca del 40% de la población<sup>335</sup> (3 millones de nuevas unidades, según la Contraloría G.R.), pues a la escasez absoluta para ciertas familias se suman el hacinamiento y la baja calidad de muchas viviendas ubicadas en los cordones de pobreza en las ciudades y en amplias zonas rurales.

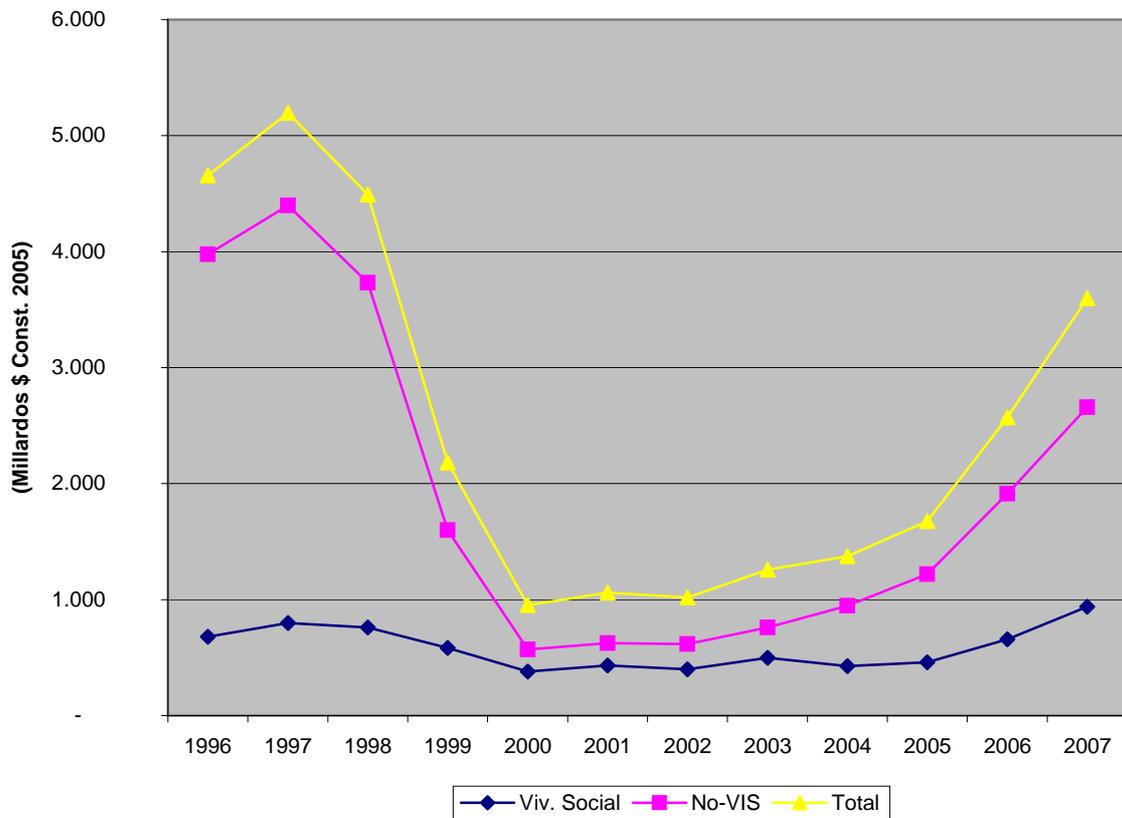
Y dentro de la población que padece problemas de vivienda, la inmensa mayoría corresponde a familias de bajos ingresos: la Corporación religiosa 'Minuto de Dios' calculó que para cubrir el déficit se requería que el 76% de las soluciones se destinaran a familias que devengaban hasta 2 salarios mínimos mensuales, y un 14% entre 2 y 4 salarios mínimos. Es decir, **el 90% de las familias urgentemente necesitadas escasamente tienen acceso al crédito hipotecario**, y cuando éste se recupera de su crisis, sus probabilidades de beneficiarse de él son mínimas, ya que la Banca tiene aversión a conceder préstamos a personas de bajo ingreso.

---

<sup>335</sup> Clavijo, Sergio; Janna, Michel; Muñoz, Santiago. Agosto 2004. La Vivienda en Colombia: Sus determinantes socio-económicos y financieros. Pp. 43. Bogotá.

Gráfica No. 11

CREDITO HIPOTECARIO DESEMBOLSADO 1996 - 2007



Fuente: 1996-2005 Contraloría General de la República. 2006-07 Titularizadora Colombia SA.

Para afrontar el problema de la mala distribución del ingreso en la compra de vivienda, el Estado ha diseñado desde la creación del ICT en 1939 diversos mecanismos para la construcción subsidiada de casas. Con las reformas neoliberales dicha acción se ha volcado hacia los denominados 'subsidios a la demanda', a través de los cuales el Estado asume un porcentaje pequeño del valor de la compra, que paga al vendedor. En evaluación realizada el 2006 por la Contraloría General de la Nación, se establece que de los 359 mil subsidios contemplados en las metas del Gobierno, sólo 162 mil fueron desembolsados, es decir, el 45,2%.<sup>336</sup> Adicionalmente observa la Contraloría, que la Banca Hipotecaria ha sido reacia a aprobar créditos para muchos beneficiarios de los subsidios, pues duda de su capacidad financiera y estabilidad laboral.<sup>337</sup> Esta realidad de la pobreza ha encontrado una fórmula para que el Estado mejore sus índices de entrega de subsidios: quienes pueden acreditar derecho al subsidio y abren cuentas de 'Ahorro para el Fomento de la Construcción -AFC' en los Bancos Hipotecarios, tienen prelación en la asignación tanto del crédito como de los subsidios. Calcula la Contraloría

<sup>336</sup> Contraloría General ... Op. Cit. Pp. 13

<sup>337</sup> El Censo del año 2005 registró que las familias que viven hacinadas en 'Cuartos' arrendados, es decir, en espacios reducidos y sin baño ni cocina, constituyen un 5,5% del total de viviendas censadas. En 1993 eran el 5,4%. Fuente: DANE, Febrero 2008.

que en 1997 el 85% de los subsidios a la demanda se distribuyeron entre los 3 quintiles de población de menores ingresos, mientras para el año 2003 ese grupo se redujo a sólo el 44%.<sup>338</sup>

Los ahorros en las cuentas AFC reciben 'deducciones tributarias', sin limitación del valor ahorrado. Esto significa que una persona que ahorre 20 veces más que una pobre (caso frecuente), recibirá beneficios tributarios equivalentes, con cargo al presupuesto nacional. De esta manera los subsidios estatales no logran cumplir su papel redistribuidor y para que funcionen en términos de las leyes de mercado abierto deben dirigirse preferencialmente a quienes tienen relativamente más recursos.

Que se reactive la industria de la construcción y su financiación es sin duda un hecho positivo para un país como Colombia, donde el déficit de viviendas es alto y su construcción no alcanza aún a representar un 10% del PIB, valor menor si se compara con rangos entre el 50 y 60% que presentan países como España, Inglaterra o los Estados Unidos.<sup>339</sup> El problema típico consiste en que dicha financiación usualmente sólo alcanza a cubrir a las familias de ingresos medios y altos, dejando excluida a más de la mitad de la población. Los esquemas neoliberales que destruyeron al sistema UPAC no han logrado mejorarlo ni superarlo, pero han reactivado sus mecanismos de operación (titularización) captando recursos a tasas reales positivas en mercado abierto, que por su costoso diseño financiero sólo marginalmente pueden ofrecer soluciones para la población de menor ingreso.

A pesar de la franca recuperación que se observa en la financiación del sector, en el 2007 ésta sólo se acercó a un 75% de los topes que logró en los 90s. Sin embargo, los problemas incubados con el sistema anterior no han podido ser resueltos y -según datos de la Asociación Nacional de Usuarios del UPAC-, en Septiembre 2007 todavía existían 347.300 usuarios demandados judicialmente, 113.896 procesos ejecutivos en curso, 37.602 demandas contra los Bancos y 77.856 viviendas devueltas por falta de pago.<sup>340</sup> Así se reproduce el capitalismo moderno en Colombia: la generación de beneficios sólo alcanza para los segmentos mejor ubicados de la población y las crisis pueden alcanzar grandes proporciones, antes de que los gobiernos se decidan -o las leyes los forcen- a controlar 'las fuerzas del mercado libre'.

---

<sup>338</sup> Contraloría. Op. Cit. Pp. 12.

<sup>339</sup> Clavijo, Sergio; Janna, Michel y Muñoz, Santiago. Ag. 2004. La Vivienda en Colombia: sus determinantes socio-económicos y financieros. Pp. 14.

<sup>340</sup> El Espectador, 29.09.2007. Artículo „UVR: Bomba de Tiempo“. La Asociación Bancaria de Colombia por su parte, afirma que sólo existen 39.000 procesos vigentes (El Tiempo, 28.07.08)

## 8.2 Conclusiones

- A pesar de que el Sistema UPAC cuando fue creado 'convivió' con la inflación que traía el país y muy probablemente ayudó a mantener las expectativas inflacionarias, al ser manejado como un esquema de crédito para desarrollar la financiación de largo plazo para Vivienda -y mientras los gobiernos no 'desregularizaron' las tasas y su relación con el IPC-, cumplió un destacado papel y amplió considerablemente la capacidad de financiación y construcción de vivienda en el país, beneficiando a millones de usuarios y estimulando su capacidad de compra de vivienda durante dos décadas.
- Con la introducción de la 'liberalización financiera' a principios de los años 90s, la política de 'competencia' estimuló una sistemática carrera del Sistema Financiero hacia el encarecimiento de las tasas reales de colocación, que sumadas al desbocado crecimiento de la corrección monetaria desde 1995, desvirtuaron completamente el esquema original centrado en el Índice de Precios y tasas moderadas, que implicó que de forma irresponsable con millones de familias colombianas y con la estabilidad del sistema financiero, las autoridades monetarias posibilitaran una crisis inmobiliaria como nunca antes la había vivido el país.
- La ante-sala de la crisis general de la economía fue la crisis hipotecaria, pero el persistente desajuste de la arquitectura financiera construida por la política de liberalización financiera e intereses positivos, auspiciada bajo la creencia de que los controles no establecidos automáticamente por el mercado, son indeseables, hicieron que el caos financiero se apoderara de otros sectores de la economía y la llevaran a la peor situación de nuestra historia, desde la gran crisis mundial de 1929.
- La prevalencia de los principios financieros neoliberales, donde las instituciones y las leyes deben servir en primer lugar al 'libre movimiento del capital', dejando a la población en una posición secundaria, probaron tener una gran inercia y auto-incapacidad de reforma. Tuvieron que acudir otras instituciones, como la Corte Constitucional -cuyo papel no tiene que ver con las finanzas ni debe intervenir en la economía-, para detener la estructura financiera deformada y devoradora de patrimonios familiares y al final, del patrimonio nacional.
- Dentro del esquema aprobado por el Congreso Nacional para el Sector Vivienda (Ley 546/99), su columna vertebral la constituye la 'titularización' de las deudas, actividad para lo cual fue creada la empresa privada 'Titularizadora Colombiana S.A.'. Su labor de captación tiene un costo financiero real que oscila entre el 2 y el 5% anual, mientras anteriormente las CAVs. captaban directamente del público a tasa real cero ó negativa. El esquema por tanto: 1) capta más caro, 2) introduce un nuevo intermediario que encarece el crédito, el cual actúa como 'Banco de Bancos Hipotecarios', 3) que presta con ganancias a sus 5 socios, quienes a su vez 4) re-prestan a los compradores hipotecarios. Estos Bancos ganan por partida doble y centralizan más los recursos financieros en manos de unos pocos y poderosos grupos.

- El optimismo sobre la rápida ampliación del esquema Titularizador, que a Dic. 2007 comprometió un 26% de 'las mejores deudas hipotecarias del país', difícilmente podrá ser expandido sustancialmente en el corto y mediano plazo, gracias a los efectos negativos de la crisis del mismo esquema por la debacle del 'mercado sub-prime' en los Estados Unidos el año 2007. Es de esperarse que un mercado que se percibe como 'riesgoso', exija mayores rendimientos para poder colocar sus hipotecas en los mercados secundarios, desviando más ganancias de la economía real hacia el sector financiero e impidiendo en la práctica que parte representativa de dichos recursos puedan verse a la financiación de vivienda social.
- El encarecimiento del fondeo del sistema hipotecario profundiza la tradicional brecha distributiva: los pobres tienen escasas posibilidades de recibir crédito, y cuando el mismo se encarece, sus probabilidades decrecen. La tendencia de Colombia a la concentración de la propiedad, bien sea del suelo urbano o de los recursos financieros, la cual ha evitado que la financiación institucional se difunda hacia los grupos de menores ingresos, da otro paso hacia adelante con el nuevo esquema de 'mercado abierto'. Si el antiguo sistema UPAC sirvió para financiar vivienda a sólo cerca del 20% de la población más pobre, el nuevo sistema difícilmente podrá ampliar dicha participación y cubrir en plazo prudencial el profundo déficit habitacional, que se amplió durante los años de parálisis del sector.
- La imitación por la Banca Hipotecaria privada de la experiencia del Gobierno Central con la emisión de los Títulos TES, indica que la estrategia neoliberal de copar todos los segmentos del sector financiero con sus recursos de 'mercado abierto' avanza en firme. Su precio, el encarecimiento del dinero intermediado, deberán pagarlo todas y todos los colombianos que trabajan. Sin embargo, el esquema liberalizador también logra 'economías de escala' que son aprovechadas por los grandes usuarios del crédito, quienes por su cercanía a los grupos financieros logran beneficiarse de mejores condiciones, mientras que el grueso de los costos se inclina hacia las empresas medianas, pequeñas y los compradores individuales. Más de la mitad de la población perteneciente a la 'economía informal' escasamente será tenida en cuenta, perpetuándose los esquemas de exclusión social, también en la economía.

## CAPITULO IX

### EL SISTEMA DE PENSIONES.

#### 9.1 LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES.

Antes de expedirse el nuevo régimen de Pensiones con la Ley 100 de 1993, el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales -ICSS y otros Fondos estatales más pequeños <sup>341</sup>, captaban los aportes de los trabajadores del sector formal de la economía (las mayorías ,informales' y campesinas nunca han estado cubiertas), aportes efectuados por trabajadores y patrones que se canalizaban a un ,Fondo Común' manejado por dicha entidad Estatal, donde se mezclaban las contribuciones para financiar los pagos por Pensión, Salud y Prevención de Riesgos Laborales. No existió algún mecanismo eficaz que garantizara que los ahorros de los afiliados pudieran ser verificados, diferente a la supervisión de la Contraloría General de la República, cuyo director era nombrado por los Partidos de gobierno representados en el Congreso de la República. La evidencia indica que nunca pudo o se propuso entregar cuentas completas y claras. La gran liquidez de este Fondo fue manejada a discreción por cada gobierno, se utilizó para cubrir déficits fiscales y no estuvo exenta de los apetitos burocráticos y prácticas de corrupción.

El ISS concentraba no sólo los aportes al Sistema de pensiones sino que prestaba el servicio de Salud más grande del país, las labores de ,previsión social' y la prevención de riesgos industriales. Al confrontar sus Reservas con un cálculo actuarial a principios de los años 1990, el déficit resultó más que evidente, con tendencia creciente y 100% dependiente del Presupuesto Nacional. **En el ,Fondo Común' sólo apareció una pequeña fracción (cerca del 10%) del total de ahorros depositados durante años por trabajadores y empleadores.** <sup>342</sup>

Al expedirse la Ley 100 de 1993 se estableció la ,capitación' o abono del aporte mensual a una cuenta individualizada para cada afiliado. El gobierno de César Gaviria (1990-94) consideró que el nuevo esquema debía ser manejado exclusivamente por empresas privadas, lo que después de una conciliación en el Congreso de la República originó que el Sistema se creara con carácter mixto, pudiendo cada afiliado decidir si se afiliaba al ISS o a las nuevas AFP -Administradoras privadas de Fondos de Pensiones, pero sólo los Fondos Privados fueron autorizados para manejar el esquema de ,cuenta individualizada'. En la práctica, los trabajadores que estaban cercanos a pensionarse consideraron más

<sup>341</sup> Otros Fondos corresponden a los de Pensiones del Magisterio, de las Fuerzas Armadas y Policía, de la Empresa Colombiana de Petróleos -Ecopetrol, de la Presidencia de la República y de los empleados del Banco de la República.

<sup>342</sup> El informe de la Contraloría General de la República "Informe Social 2007" en su Pg. 30 dice: "En 1997 el valor de los pasivos pensionales, netos de cotizaciones, era \$194 billones de pesos de 1997, lo que representaba un 156% del PIB. Sin embargo, en el balance oficial sólo registraba un valor cercano a \$20 billones, 16% del PIB".

seguro permanecer en el ISS, mientras que los jóvenes y los mejor remunerados ingresaron masivamente a las AFP. Así, el ISS asumió el grueso de los pagos a pensionados y las AFP progresivamente el grueso de los aportes. El esquema de 'cuenta individual' fue sin duda mucho mejor aceptado por los usuarios que el del 'fondo común'.

El ISS no sólo empezó a perder afiliados, sino que debió atender el pago de quienes le habían cotizado durante años. En 1991 pagó a 241 mil pensionados, en 1995 fueron 314 mil y en Dic. 2007, 749 mil. Las AFP por su parte, iniciaron desde cero a captar afiliados y tienen muy pocos en edad de retiro (30,5 miles a Dic. 2008 ó 3,6% del total). De esta manera las Reservas del ISS, mermadas por usos diferentes dados por los Gobiernos Centrales y administradas sin controles ni responsabilidad para con los aportantes, tuvieron que girarse a un número de pensionados que subió constantemente. Así, el debilitado 'Fondo Común' del ISS no volvió a crecer desde 1999, se volvió deficitario y en 2007 fue ordenada su liquidación. La Nación ha debido asumir el acrecentado déficit: el 2007 su aporte sumó \$ 5 billones (55% del presupuesto anual del ISS). Los cálculos del Instituto indican que el déficit a cubrir equivale al 1,62% del PIB en 2008 y crecerá hasta 2,01% en el 2012.<sup>343</sup>

Por el contrario, los Fondos Privados crecen con la dinámica de un fondo joven, el cual tiene abundantes ingresos y mínimos gastos, debido al bajo pago actual de pensionados, creciente número de afiliados activos -nuevos y que se trasladan del ISS- y altos rendimientos capitalizados como producto de la política de altos intereses que ha predominado en el sistema financiero. Con la liquidación del ISS tienen los Fondos Privados el 100% del 'mercado de aportantes' pero con menos del 5% del pago de Pensionados. Por esta estructura sus saldos crecen vertiginosamente, como se aprecia en la Gráfica No. 12 y Tabla No. 13. Los rendimientos financieros también han crecido rápidamente y hasta antes de la crisis financiera mundial iniciada en 2008, sólo habían presentado reducciones temporales por desvalorización de inversiones en Títulos-valores, pero sin llegar a la magnitud que podría alcanzar con la crisis que comienza. A la fecha de escribir este trabajo apenas se están conociendo las primeras cifras de pérdidas de dichos Fondos, cuya rentabilidad ha mermado dramáticamente durante los últimos meses.<sup>344</sup>

Los valores recaudados por los Fondos Privados (se excluye el Fondo Común del ISS, en liquidación) del nuevo régimen privado de Pensiones constituyen, después de las emisiones de Títulos del Tesoro -TES del Gobierno Central, la segunda gran variable monetaria de mayor crecimiento durante los últimos años en Colombia. Como se aprecia en la Tabla siguiente, la suma de los Valores acumulados en los Fondos de Pensiones Obligatorias, Pensiones Voluntarias y Cesantías pasó de \$6,7 billones en 1995 a \$ 61,8 billones en Dic. 2008, medidos a Pesos de poder adquisitivo constante del 2006. Es decir, su valor en Pesos colombianos se multiplicó por 9 en 13 años. El mismo valor

<sup>343</sup> ISS. Abril 2008. Informe Anual de Rendición de Cuentas año 2007. Bogotá.

<sup>344</sup> La Rentabilidad Real anual reportada por la Asociación de Fondos de Pensiones (antes de Comisiones) bajó drásticamente en 2008. Había sido del 10,4% en 2004, del 13,2% en 2005, del 10,6% en 2006, del 8,1% en 2007 y para 2008 fue negativa en -2,6% . (2007 y 08 constituyen promedios de los 5 mayores Fondos – Deflactados por el autor).

equivalente en US Dólares varió sustancialmente a raíz de la crisis mundial: Cuando el Dólar se cotizó a cerca de Col.\$2.000.00 a mediados del 2008, el valor de los Fondos se acercó a los US\$30 millardos; con Dólar a \$2.400.00 a principios del 2009, se desvalorizó a cerca de US\$25 millardos.

Tabla No. 13

## FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS

Fin de:	Afiliados Nominales Pensiones Obligatorias			(Miles Afiliados) Fondos Privados		Valor Fondos Pensión (\$ 2006 Billones) (Fon. Pensión Obligatoria) F.P.Obl. +		
	ISS	Fdo.Priv.	Total Nomin.	Cesantías	Pen.Vol.	ISS	F. Priv.	F.P.Vol + Ces.
1.995	3.255	1.711	4.966	1.462	12	4,6	0,7	6,757
1.996	2.620	2.032	4.652	1.689	15	6,2	1,9	9,876
1.997	4.487	2.494	6.981	1.862	28	7,2	3,5	13,190
1.998	4.633	2.909	7.542	1.968	41	7,6	5,6	16,169
1.999	4.558	3.443	8.001	2.103	71	7,8	8,4	19,932
2.000	4.495	3.954	8.449	2.274	107	7,3	11,2	23,224
2.001	4.486	4.301	8.787	2.333	109	6,0	14,5	24,934
2.002	4.517	4.679	9.196	2.670	144	3,7	18,5	27,222
2.003	5.667	5.213	10.880	2.903	214	1,6	22,5	29,983
2.004	5.629	5.747	11.376	2.996	232	0,7	27,8	35,142
2.005	5.791	6.362	12.153	3.320	284	1,1	37,0	47.559
2.006	5.928	7.010	12.938	3.710	324	1,1	43,3	55.150
2.007	6.057	7.815	13.872	3.984	341	1,4	49,4	60.403
2.008	n.d.	8.568	8.568	4.478	352	n.d.	52,1	61.821

	Población Colombiana (miles)			Población afiliada a Fondos Privados (miles)			
	Total Col.	P.E.T.	P.E.A.	Activos	Act./PET	Ces./PET	P.Vol/PET
2.000	41.450	31.118	19.617	1.916	6,2%	7%	0,3%
2.001	42.035	31.684	20.089	2.092	6,6%	7%	0,3%
2.002	42.743	32.372	20.030	2.224	6,9%	8%	0,4%
2.003	43.467	33.080	20.632	2.538	7,7%	9%	0,6%
2.004	44.195	33.788	20.280	2.844	8,4%	9%	0,7%
2.005	44.891	34.479	20.763	3.218	9,3%	10%	0,8%
2.006	45.604	35.179	19.873	3.638	10,3%	11%	0,9%
2.007	46.272	35.845	20.750	4.304	12,0%	11%	1,0%
2.008	46.920	36.347	21.041	4.456	12,3%	12%	1,0%

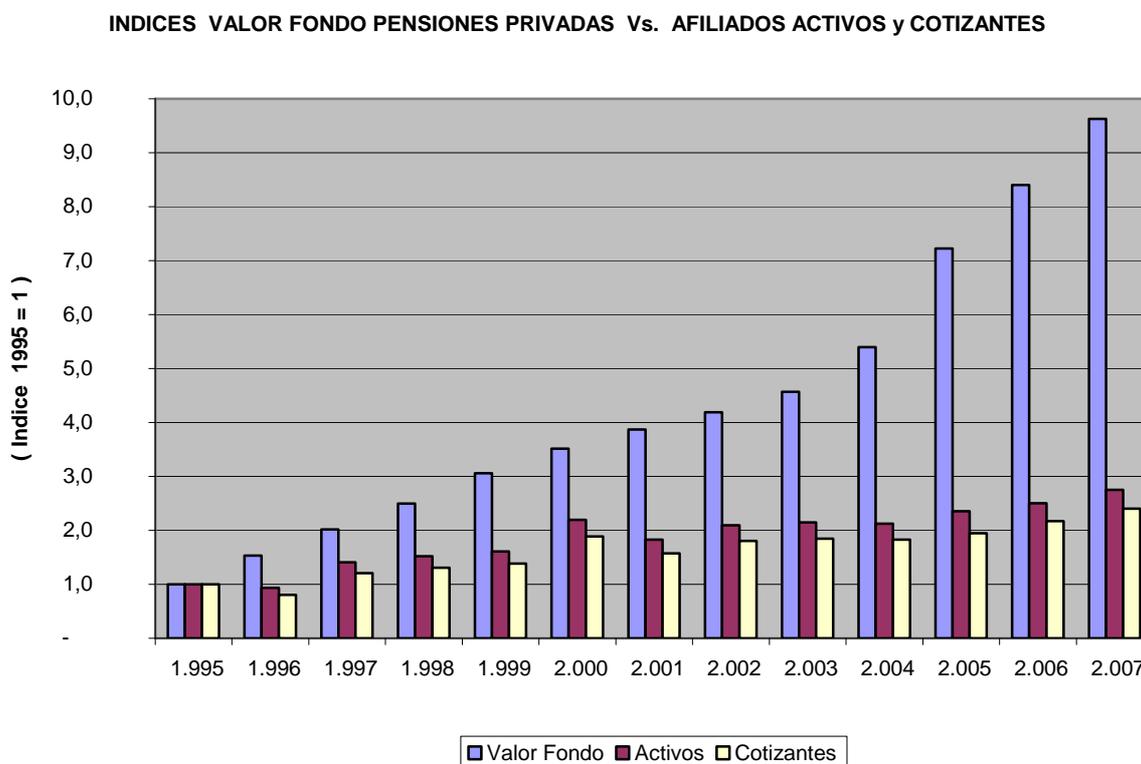
Notas: - Proyecciones de población DANE en año 2000.

- Valor Fondo Pensiones Voluntarias de Dic. 2007 y 2008 no incluye Fiduciarias
- PET: Población en Edad de Trabajar. PEA: Población Económicamente Activa.

Fuentes: Asociación de Fondos de Pensiones -AFP, Centro de Información. Mzo. 2009 y DANE.

El número de personas Afiliadas Nominalmente <sup>345</sup> al Sistema de Pensiones Obligatorias en Dic. 2007 fue de 13,9 millones, de las cuales la Asociación de Fondos Privados de Pensiones y el ISS registraron como Afiliadas Cotizantes a 5,3 millones <sup>346</sup>, oscilando la proporción de afiliación con respecto a la población del país entre Nominales (36,5% de la Población en Edad de Trabajar -PET) y Cotizantes con 15,3% de la misma, diferencia enorme que indica una grave deficiencia en la capacidad de retención del Sistema o capacidad real de cubrimiento, pues sólo quienes cotizan permanentemente tendrán derecho a una Pensión en su vejez.

Gráfica No. 12



Fuentes: Asofondos e ISS. Informes Año 2008.

Al considerar a las y los 13,9 millones de Afiliados Nominales, se encuentra que 8,6 millones de afiliados tenían la categoría de 'inactivos', es decir, que el 62% se habían desvinculado definitivamente o discontinuado durante un largo período su aporte al

<sup>345</sup> Se define como "Afiliada" a la persona que algún día inició el pago de cotizaciones, sin tener en cuenta si continúa aportando. Luego, se considera "Afiliada Activa" a la persona que pagó por lo menos una vez en los últimos 6 meses. "Afiliada Cotizante" es la persona que aportó la última cuota debida. Para obtener una Pensión se necesita "Cotizar" un período mínimo de 22 años.

<sup>346</sup> En el "Informe al Congreso de la República del Ministerio de Protección Social 2007-2008" informan en la Pg. 44: "Del total de Afiliados –a Pensiones- cotizan al Sistema 5.271.160 ... de los cuales 3.494.964 pertenecen al Régimen de Ahorro Individual y 1.776.196 al Régimen de Prima Media con Prestación Definida", es decir, un 15% menos que los reportados para Junio 2007 por la Asociación de Fondos de Pensiones. Esta enorme disminución no es explicada por el Ministerio. Los cálculos del Ministerio son: Cotizantes al Régimen de Prima Media (Estatel): 33,7% y al Régimen Privado: 66,3%. En Dic.2008, de sus 8,6 millones de Afiliados reporta al 52% como Afiliados Activos y al 45% como Afiliados Cotizantes. El ISS fue declarado en 2007 en Liquidación.

Sistema. Estas enormes proporciones de afiliados `en el papel´ podrían distribuirse en 4 grupos:

- a) aquellos afiliados contabilizados por error en dos Fondos a la vez <sup>347</sup>, uno de los cuales lo clasifica como `inactivo´,
- b) los que suspendieron durante un largo período su ahorro para pensión, a pesar de continuar trabajando informalmente en el país, indicando que no cuentan con un trabajo estable y/o formal,
- c) las y los que tienen trabajos esporádicos en el sector formal de la economía, que por tanto `entran y salen´ constantemente del Sistema, y
- d) otros-as que estuvieron vinculados pero emigraron del país <sup>348</sup>.

La elevada cifra de Inactivos indica que el Sistema es altamente ineficiente para conservar a las personas que alguna vez se afiliaron, y además, que el cubrimiento real de la población sigue siendo muy bajo. Esto significa que **la población real cubierta por el Sistema de Pensiones es cerca del 15% de las y los trabajadores que tendrían una Pensión en su vejez. El Sistema se multiplica en montos de dinero pero se estanca en proporción de personas cubiertas.**

El desequilibrio que se produjo entre los dos sistemas, el Estatal de `Fondo Común' y el Privado de `Capitalización Individual' se inclinó definitivamente en favor de los Fondos Privados, quienes al 2008 concentraban el 100% de los aportantes y recibían los últimos trasaldos del liquidado ISS. Sin embargo, el cubrimiento de la población colombiana por un Sistema de Pensiones no ha avanzado absolutamente nada con el nuevo esquema, más bien se ha estancado, pues márgenes cercanos al 15% de cobertura de la PET ya había logrado el antiguo ICSS desde los años 80´s. La enorme diferencia existente entre Afiliados y Cotizantes sólo muestra que la gran inestabilidad en los puestos de trabajo propiciada por los esquemas de `flexibilización´ laboral también afecta negativamente la ampliación del derecho de toda persona a gozar de una Pensión de vejez o invalidez.

El manejo poco transparente que tuvieron los gobiernos pre-neoliberales muestra con claridad que la administración estatal tuvo muy poca previsión durante muchos años en el manejo del Fondo de Pensiones, y que pudiendo haber montado un sistema más eficiente -tal como existía en no pocos países del mundo-, prefirió manejar los dineros como una `reserva de caja' para solucionar problemas financieros de los gobiernos y satisfacer apetitos burocráticos de las élites de los dos Partidos políticos. Estas claras deficiencias apoyaron las tesis neoliberales ampliamente publicitadas en el gobierno de César Gaviria, respecto de la minusvalía de las empresas estatales y la `necesidad' de privatizarlas para mejorar los Sistemas. Cuando las nuevas AFP privadas irrumpieron en

---

<sup>347</sup> La Asociación de Fondos de Pensiones informó que en el año 2001 ascendieron a 2,8 millones las personas que se habían trasladado de un Fondo a otro y estaban doblemente contabilizadas. Ver: „Informe de Análisis de Reforma Pensional año 2002“.

<sup>348</sup> Esta emigración tomó gran fuerza a raíz de la crisis económica de 1999. Diferentes estimaciones indican que al 2008 se trata de 3 a 4 millones de colombianos, en su mayoría jóvenes. Este factor explicaría gran parte del “exceso” de habitantes reportados por el DANE con las proyecciones del Censo de 1993 y que aparecieron como “infladas” en el Censo del 2005. Debido a que una alta proporción de dichos emigrantes son jóvenes y estaban afiliados al Sistema Pensional, se utilizan aquí las proyecciones antiguas de población. Las nuevas proyecciones del DANE arrojan 44,4 millones de habitantes para el 2008, es decir, 2,5 millones menos que las anteriores.

‘el mercado’ para captar ahorradores, su prestigio era evidentemente superior y tanto los conceptos como las medidas definidas por el Estado para el nuevo régimen las apoyaron con decisión, mientras que a la empresa estatal se le cargaron las responsabilidades y se le cerraron los caminos para auto-reformarse.

A través del rápido crecimiento del ahorro para Pensión en los fondos privados se demostró que cuando las cuentas eran claras para cada aportante, también era posible amasar recursos crecientes para atender por lo menos una parte de las pensiones de los trabajadores vinculados a la economía formal. La gran diferencia en los resultados financieros (no en los sociales) logrados por el Fondo manejado sin rendición de cuentas por el Estado, y el entregado por el gobierno Gaviria al sector privado, pone de manifiesto una primera lógica del tipo de reforma neoliberal: **las deficiencias y vicios del manejo estatal se deben superar privatizando, en ningún caso reformando al propio Estado.** En el supuesto caso de que la Ley 100/93 hubiera autorizado al ISS a abrir cuentas individualizadas con informes claros -similar al sector privado-, sin duda el valor de sus aportes habría evolucionado positivamente y hoy sería la empresa más poderosa del Sistema, en competencia con los Fondos Privados. Pero la Ley 100 consideró que sólo las empresas privadas podrían manejar el nuevo esquema, condenando a la institución estatal a una muerte lenta pero segura, el año 2007.

Con la privatización logró el ideario neoliberal que parte de los aportes para pensiones de las y los trabajadores del sector formal colombiano no se esfumaran vía corrupción y administración sin previsión, en el ‘Fondo Común’ manejado por los Gobiernos. Estos han pagado y seguirán pagando a los 750.000 pensionados existentes al 2008.<sup>349</sup> Pero el manejo de los nuevos recursos líquidos del Sistema fue entregado al sector privado, quien creó varias AFP's por medio de los más representativos grupos financieros. El manejo autónomo de los Fondos y su casi nulo volumen de trabajadores ya pensionados, permitió crear un gran activo financiero que tomó fuerte dinámica al volverse uno de los mayores financiadores del mismo Estado, vía compra de Títulos de Deuda TES. El Estado pasó de manejar directa y monopólicamente dicho Fondo, a ser el mayor demandante del dinero depositado en él, según reglamentación expedida por él mismo. Hasta el 2008 el manejo de los Fondos se ha concentrado en 5 grupos financieros colombianos y 3 extranjeros. Los millones de aportantes deben participar obligatoriamente -según normas estatales- y continúan sin ser consultados ni tener capacidad de decisión en las AFP's, como tampoco la tuvieron en el Estatal ISS. Cada AFP maneja sus recursos como cualquier empresa privada, donde sus directores deciden -dentro del marco legal- el destino de “sus” inversiones. En la instancia que reúne a los Fondos, la Asociación de Fondos de Pensiones, sólo tienen los Pensionados dos representantes, sin ninguna capacidad de decisión y mínimo contacto con los millones de ahorradores del Sistema. Si el nuevo Sistema ha aportado transparencia con la contabilización individualizada de los aportes de cada trabajador, el estallido de la Crisis Financiera pondrá a prueba si dichos aportes cumplirán su cometido o serán en parte devorados por la crisis especulativa.

---

<sup>349</sup> La Ley 1151 del 2007 ordenó la creación de COLPENSIONES en sus Artículos 155 y 156, para continuar administrando el régimen estatal de Pensiones que manejó el ISS. El Presupuesto de la Nación sigue aportando los faltantes requeridos para el cubrimiento de las mesadas de las y los Pensionados.

### 9.1.1 La incapacidad del nuevo Sistema de Pensiones para cubrir a los colombianos.

Si se tiene en cuenta que al inicio del milenio la población trabajadora colombiana definida por el DANE como "Población Económicamente Activa -PEA" tiene una situación de ingresos de la siguiente forma:

- cerca del 36% de los trabajadores no devengaban siquiera un salario mínimo mensual (32% de los trabajadores hombres y 43% de las mujeres)<sup>350, 351</sup>,
- cerca del 60% de quienes devengan entre 1 y 3 salarios mínimos (36% de hombres y 29% de mujeres) se emplean en el sector Informal, y
- parte del 10 a 15% de quienes están desempleados no cotizan para pensión.

Se tiene que estos grupos suman algo más del 60% de las y los Trabajadores, que en su mayoría se quedan por fuera del Sistema Pensional por pobreza absoluta, por no cotizar y por definición de la Ley 100/93 . A este amplio grupo se suma el siguiente:

- cerca de 5 millones de adultos al 2008, conformado por Personas en Edad de Trabajar que no se toman como Población Económicamente Activa, especialmente mujeres amas de casa de la ciudad y el campo, que trabajan pero no devengan un salario.

Se puede concluir que **'el mercado' al que se le garantizaría una Pensión en su vejez se limita a cerca de 1/6 parte de la población en edad de trabajar**, compuesta por las y los trabajadores de la economía formal que conservan una estabilidad laboral. Por ello en la Tabla No. 13 se observa que los afiliados activos de las AFP's han crecido lentamente hasta el 12,3% de la Población en Edad de Trabajar al año 2008, implicando que el Sistema Pensional Privado, a pesar haberse beneficiado de la liquidación del ISS, no tiene dinámica para ampliar la proporción de población que en su vejez tendrá una pensión completa y auto-financiada, como lo exige el esquema de "aporte individual" de la Ley 100. Esta se constituye en una segunda lógica de la reforma pensional neoliberal, que implica que con la estructura económica y el mercado laboral vigentes en Colombia, el **Régimen de Pensiones no cuenta con la capacidad para integrar a la población más allá de una pequeña minoría, quedando desprotegida más del 80% de la población nacional**. La reforma neoliberal mejoró el control sobre los aportes monetarios al Fondo, pero no tiene capacidad para expandir la proporción de beneficiarios, sólo el dinero.

Si se considera cómo se destina el aporte mensual típico de un trabajador al Sistema vigente de Pensiones :

---

<sup>350</sup> CEPAL – Uribe Mallarino, Consuelo. Oct. 2002. Serie 'Mujer y Desarrollo'. Trabajo „La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género“. Santiago de Chile. Cuadro D. Un Salario Mínimo Mensual en Colombia oscila entre US\$ 115 y 140. En 2002 fue de US\$ 132.

<sup>351</sup> De acuerdo con la Ley 100/93 los Descuentos para Pensión sólo se pueden realizar a quienes devengan como mínimo 1 salario mínimo mensual.

Salario Bruto Mensual:	\$500.000
Aporte a Pensión:	\$ 50.000
Comisión AFP y Seguros:	\$ 17.500 ó \$ 15.000 <sup>352</sup>
Total Aporte:	\$ 67.500 ó \$ 65.000
Comisión / T. Aporte hasta 2003:	25.9%
Comisión / T. Aporte desde 2003:	22.2%
Rentabilidad real del Fondo:	5.5%

Tenemos que una Comisión de Administración del 3,5% ó del 3% sobre el salario y con destino al Administrador Privado significa un 26 ó 22% del aporte mensual -según el caso-, proporción enorme en relación con el salario, que reduce significativamente el monto del ahorro efectivo en el Fondo, y que es pagada al Sistema Financiero tanto por los trabajadores como por los empleadores. En otras palabras, cerca de una cuarta parte del ahorro no se convierte en ahorro, sino que es captada por los intermediarios del Sistema de Pensiones. Esta Comisión no se pagaba al ISS en el esquema anterior. Con ahorros mensuales tan escasos de la inmensa mayoría de trabajadores <sup>353</sup>, una persona que cotice 22 años (1.150 semanas, lo mínimo exigido para reclamar una Pensión) sólo habrá alcanzado a garantizar entre 6 y 7 años de Pensión (para obtener un 75% de su anterior ingreso) cuando el Fondo le ha abonado un 5% de interés real durante los 22 años. Si el Fondo le abonara sólo el 1% anual, su tiempo de Pensión se reduciría a poco más de 3 años. <sup>354</sup> Esta precaria situación implica que :

- A la gran mayoría de trabajadores -a pesar de cotizar establemente durante muchos años-, sus ahorros no le van a alcanzar más que para atender una fracción de su vida como pensionado-a.
- El Estado deberá entonces entrar a financiar, con cargo al Presupuesto Nacional, el valor faltante de esa importante proporción de afiliados activos del Sistema, regresando al problema actual de déficit del ISS, es decir, el esquema privado de la Ley 100 difirió el problema hacia el futuro.
- El ritmo de acumulación de las Cuentas recae fundamentalmente en la tasa de interés que logre el Fondo privado. Si se acerca al 0% el tiempo de cubrimiento será mínimo. Sólo a tasas cercanas al 5% anual real y cerca de 30 años de cotización podrían los tiempos de cubrimiento acercarse a cubrir la vida probable de las y los pensionados.
- Los millones de trabajadores-as que entran y salen del sistema -debido a la inestabilidad laboral fruto de la "flexibilización"-, cotizan esporádicamente y no pueden retirar sus pocos ahorros, convirtiéndose el aporte en una especie de 'impuesto', pero muy probablemente nunca lograrán el mínimo de semanas de cotización requeridas para alcanzar una pensión.

<sup>352</sup> A partir del 2003 la Comisión se redujo al 3% y el valor total descontado se incrementó un punto. Para el 2008 el Total llegará al 15.5% para salarios por debajo de 4 Sal.Min.Mes.

<sup>353</sup> El ISS consigna en su Informe Anual del 2007 que el 93,34% de sus aportantes ganan menos de 2 Salarios Mínimos Mensuales. La Contraloría de la República también confirma que „el 86% de los afiliados (al conjunto del Sistema de Pensiones) ganan menos de 2 salarios mínimos”. Informe Social 2007. P. 33.

<sup>354</sup> Cálculos realizados por el autor para cotizaciones durante 1.150 semanas, 1.400 y 1.820 (22, 27 y 35 años), con sensibilización a diferentes tasas de interés.

Cabe aclarar que el esquema pensional anterior obligaba al ISS a pagar la pensión de jubilación "de por vida" al pensionado, además de que es heredable hasta la muerte del Cónyuge e hijos menores de edad. Con el esquema actual, tan pronto se consuman los ahorros de la Cuenta Individual, el Fondo Privado se desliga de cualquier responsabilidad social. Así, dado el bajo ingreso de las 5/6 partes de las/los trabajadores colombianos, la reforma pensional realizada por la Ley 100/93 no representa con respecto al cubrimiento de la población prácticamente ningún avance sobre el sistema estatal anterior: el déficit que hoy atiende el Presupuesto Nacional con el ISS lo volverá a atender -sin duda- con el Sistema Privado, cuando éste madure. De la sexta parte que actualmente participa del Sistema, una proporción que puede superar sus dos terceras partes, va a requerir del subsidio estatal para cubrir sus pequeños ingresos futuros como pensionado-a. **El gran éxito real del esquema neoliberal ha sido la individualización de una importante masa de dinero en manos del sector financiero, el cual amplió su margen de comisiones recibidas y de manejo de recursos, con los cuales se financia prioritariamente el crónico Déficit Presupuestal del Estado.**

Y este 'éxito' tiene un precio: la política monetaria se debe comprometer con el estímulo de tasas de interés altamente positivas -según el Consenso de Washington-, práctica que se ancla profundamente en el sistema financiero y pareciera volverse una verdadera 'necesidad' para capitalizar con mecanismos especulativos el Sistema Pensional del país, a pesar de su baja cobertura. La asesoría brindada al país por el Banco Mundial exige que el país coloque los fondos líquidos del sistema de pensiones en el torrente financiero a manera de "seguro", para financiar el déficit fiscal y poder cancelar sin problemas la deuda externa<sup>355</sup>, preocupación que no conlleva la solución de la necesidad para la cual se ha concebido el sistema.

Entre los ahorradores de los Fondos, sólo una minoría que tuvo altos salarios en su vida laboral realmente saldrá beneficiada del actual esquema. Pero estas minorías también habían sido cubiertas por el ISS con el defectuoso sistema anterior. El cambio real para la gran mayoría de ciudadanas-os no existe, ni los frutos del crecimiento económico del país se reflejaron en mejor calidad y cubrimiento del sistema pensional. Para las mayorías de cotizantes que no tienen cupo en esa élite, la Ley 100 dispuso la creación del "Fondo de Garantía de Pensión Mínima -GPM", el cual 15 años después de creado, no tiene forma legal ni recursos organizados. En informe de la Contraloría General de la Nación se observa:

"... es preocupante que la GPM, como pasivo contingente explícito, no se registra en las cuentas del Estado ... El subsidio de garantía de pensión mínima ha sido calculado en 0,5% del PIB. Los beneficiarios de esta garantía serán aquellos trabajadores con salarios inferiores a 1,5 Salarios Mínimos Vigentes -SMV, porque su nivel de ingreso no es suficiente para acumular los 214 SMV que se necesitan para pensionarse ... Por lo demás, la gravedad de la situación se valora al considerar que el 86% de los afiliados ganan menos de dos SMV. ¿Cuántas personas estarán en capacidad de lograr este nivel de ahorro en

---

<sup>355</sup> Ver Documento Banco Mundial del 2004: Social Protection Discussion Paper No. 0403; "Implicit pension debt: Issues, measurement and scope in international perspective". Holzmann, Robert y otros. Washington DC. P. 7 y 8. Citado en Informe Social 2007 de la C.G.R.C.

medio de una inestabilidad laboral y de un mercado que segrega a los mayores de 30 años?"<sup>356</sup>.

La política fiscal y laboral de los gobiernos ha buscado inducir dos comportamientos normativos que se refuerzan contradictoriamente :

- a) La "flexibilización" de la contratación laboral, induciendo la inestabilidad laboral, y
- b) La afiliación forzosa al Sistema de Pensiones.

El dudoso éxito de ambas políticas se aprecia en las crecientes cifras de "afiliados no-activos y no-cotizantes" del Sistema, implicando que a cerca de 8 millones de trabajadores temporales la capacidad de coacción del Estado obliga al descuento del valor del aporte al Fondo de Pensiones de su precario salario mensual (el 15,5 % desde 2008), aportes cuya sumatoria para la mayoría no les alcanzará a cubrir los montos ni las semanas mínimas requeridas para adquirir el derecho a la Pensión en su vejez, pero que sí representan una congelación no despreciable de su salario. Es decir, estos pequeños ahorros individuales inconstantes (multiplicados por millones de trabajadores) son amasados por los Fondos manejados por el sector financiero y están financiando el déficit fiscal del gobierno, pero no podrán reclamarse nunca -para la mayoría- como una Pensión para la Vejez. Esta contribución se asemeja más a un Impuesto que pagan los trabajadores más pobres, que a un esquema de Pensiones.

En el otro extremo de este excluyente Sistema se ubican los directivos de los Fondos privados de Pensiones, los cuales han defendido con fortaleza la mínima o ninguna intromisión del Estado en la economía. Sin embargo, conocedores de la realidad que significa que la mayoría de cotizantes no alcanzarán a percibir una Pensión en su vejez, al referirse a la responsabilidad social que implica manejar fondos sociales y específicamente a la 'Garantía de Pensión Mínima' -que le corresponde al Estado según la Ley 100<sup>357</sup>- la conclusión de la asociación privada de AFPs -.Asofondos', es:

„En última instancia, para todo efecto Constitucional, aún aceptándose cualquier mecanismo de financiación, **el Estado es el único responsable de la garantía, NO PUEDE ELUDIRLA**, porque puede ser un riesgo catastrófico que, como en toda sociedad, debe ser asumido integral y exclusivamente por el Estado. Unos ejemplos de ese riesgo son la exagerada alza en el salario mínimo o una política económica que induzca a tasas de interés negativas." <sup>358</sup>

La arquitectura financiera e ideológica que la doctrina neoliberal ha venido construyendo se va tornando en una camisa de fuerza para las políticas económicas y financieras del país: se deben 'garantizar' los intereses altamente positivos -así disparen los intereses de colocación de los bancos y perjudiquen la inversión real en la economía-, pues en casos como el del Fondo de Pensiones se trataría -aparentemente- de decisiones con 'sentido social'. Adicionalmente llaman a que no se tomen riesgos como el de 'aumentar exageradamente' los bajos salarios de la gran mayoría de colombianos-as.

<sup>356</sup> Contraloría General. Informe Social 2007. P. 33.

<sup>357</sup> Este Fondo debe cubrir a quienes hayan cotizado al Sistema de Pensiones los tiempos previstos, pero cuyos ahorros y rendimientos no alcancen a financiar una Pensión por valor de 1 Salario Mínimo.

<sup>358</sup> Asofondos. Análisis de la Reforma Pensional año 2002. Presidencia. Parte 6. Bogotá. (Mayúsculas de la cita en el original).

Comportamientos como éste indican que el ideario neoliberal reforma para colocar en manos de los oligopolios financieros los fondos líquidos de la economía, pero llama a que no se reformen las estructuras de injusticia y exclusión que están en la base de la pobreza de la mayoría de habitantes del país. La re-distribución social no aparece en su ideario. Inclusive la ven como `catastrófica`.

Las AFP's tienen aversión al riesgo, particularmente cuando se trata de defender "su" comisión de administración -que es alta, fija y como administradoras siempre obtienen utilidades, gane o pierda dinero el Fondo-. Sus cálculos sobre la rentabilidad esperada de su inversión privada son ambiciosos: „14,2% real es el mínimo que cualquier inversionista, especialmente extranjero, esperaría para invertir en un negocio de riesgo en Colombia”, afirmó el Presidente de Asofondos con ocasión de la reforma pensional del 2002. En caso de que el riesgo sea que los ahorros no alcancen para pagar una pensión mínima, “deberá ser el Estado quien lo asuma”. El ‚Fondo de Solidaridad’<sup>359</sup> que contempla la Ley 100 sólo lo paga la minoría de afiliados que gana más de 4 Sal.Mín.Mes, razón por la cual los ingresos de ese Fondo son muy bajos. La ‚solidaridad’ no se puede ejercer desde un esquema netamente individualista centrado sólo en aportes financieros de un pueblo con bajos ingresos, donde el Estado elude encontrar reglas para que los frutos del crecimiento económico beneficien a la mayoría. La `solidaridad` no se puede garantizar con los residuos de la especulación financiera de épocas de bonanza. Y algunos grupos de la sociedad quedan aún más descubiertos. Sobre las Mujeres, escribe la investigadora de CEPAL, Consuelo Uribe:

„El tipo de Mujer que parece perfilarse en la norma [Ley 100] es una que pertenece al sector formal de la economía, se emplea joven, tiene forma de resolver el asunto del cuidado de sus hijos y permanece en el mercado de trabajo al menos por 20 años. Es obvio que sólo una minoría de las mujeres colombianas se encuentran en estas condiciones.”<sup>360</sup>

Una demanda de inconstitucionalidad presentada por abogados de los Fondos, para derogar la tradicional interpretación colombiana de jubilar a la mujer 5 años antes que al hombre -incluida en la ley 100-, fue denegada por la Sentencia C-410 de la Corte Constitucional en 1994, con los siguientes argumentos:

„La realización de labores productivas secundarias y mal remuneradas; el monopolio del trabajo doméstico, asumido con exclusividad y sin el apoyo indispensable; la escasa valoración social y el desconocimiento de las labores de ama de casa que no son consideradas trabajo, la inexistencia de tiempo libre ligada a una jornada laboral larga y el impacto negativo de estos factores sobre la salud física y mental de la mujer, son elementos de juicio que explican por qué los papeles que la tradición ha asignado a cada uno de los sexos se erigen en el obstáculo de mayor peso que las mujeres encuentran en el camino hacia la igualdad sustancial ...”<sup>361</sup>

<sup>359</sup> El aporte de Solidaridad constituye el 1% del Salario mensual para quienes ganen más de 4 SMM. Para cubrir los gastos del mismo, ha debido el gobierno realizarle aportes específicos del Presupuesto Nacional. Actualmente cubre a un pequeño tramo de trabajadoras-es que ganan menos de 1 SMM (‚Madres Comunitarias’ y algunos Campesinos y Trabajadores Informales).

<sup>360</sup> Uribe, C. Op. Cit. P. 26

<sup>361</sup> Uribe, C. Op. Cit. Citada en P. 44.

Este tipo de argumentos antropológicos, de género y sociológicos -de los jueces-, no son tomados en cuenta por los administradores neoliberales, pues su énfasis está colocado en la 'maximización del rendimiento' de los Fondos, los cuales se beneficiarían si las pocas Mujeres que logran la pensión pudieran retrasar en 5 años su disfrute. Este es sólo uno de los casos en que se aprecia cómo el Estado ha renunciado con la Ley 100 a buscar mecanismos que expandan el Sistema a los grupos tradicionalmente no cubiertos y donde la doctrina social constitucional se emplea para defender el pequeño espacio de bienestar alcanzado.

### 9.1.2 Las Inversiones de los Fondos de Pensiones

Con respecto al tipo de inversiones que se efectúan con los ahorros de los futuros Pensionados, se aprecia que los saldos de los Fondos, de acuerdo con la reglamentación estatal, se han invertido básicamente en Títulos-valores :

- Títulos del Estado, especialmente TES (cerca del 50% de las inversiones)<sup>362</sup> y otros Papeles del Estado. Estos recursos están financiando el Endeudamiento de los Gobiernos. Su riesgo crece cuando se desvalorizan los TES por incertidumbre o crisis bursátil.
- Títulos CDT, Bonos y otros del sector privado.
- Nuevos tipos de inversión como la 'Titularización' de los créditos para vivienda. Poco antes de la crisis del mercado inmobiliario de EEUU a partir del 2007 se estaban convirtiendo en otro de los papeles financieros privilegiados de inversión, donde se lograban altas rentabilidades.
- La inversión en Acciones de Empresas colombianas es muy baja, debido a que la propiedad sobre las mismas está muy concentrada en los grupos financiero-industriales.
- Uno de los nuevos focos de interés para los Fondos de las AFP's -según recomendaciones del Banco Mundial- es la financiación de grandes obras de infraestructura.

La reglamentación del Estado se ha establecido de tal manera que son los títulos de deuda estatal en los que se invierte privilegiadamente y constituyen el núcleo central de las inversiones de las AFP. Su riesgo ha sido bajo hasta antes de la crisis financiera mundial iniciada en Sep. 2008. Sus rendimientos han sido elevados y el Banco de la República ha profundizado sistemáticamente dicho segmento de mercado a través de nuevas emisiones de TES con variedad de plazos y monedas. La gran concentración en dichos papeles financieros hace que el riesgo que corre el país en los mercados financieros internacionales se traslade a los Fondos de Pensiones. Al inicio de la crisis y hasta Octubre 2008 se había iniciado un proceso de desvalorización del precio de

---

<sup>362</sup> La Contraloría General de la República reporta que para el período 2002-07, el valor de los TES comprados por los Fondos Privados de Pensiones y el ISS-Pensiones sumó \$20,6 billones y representó el 49,7% del total en circulación. Instituciones estatales como Ecopetrol, ICBF, Fosyga y otras participaron con un 25% adicionalmente. Ver Informe Social 2007, Cuadro No. 6.4. P. 52.

mercado secundario de TES. Se espera que el costo de contratar deuda externa se encarezca, lo que obligaría a subir las tasas de nuevas emisiones de TES y por tanto a desvalorizar las existentes. La profundidad del daño dependerá del nivel al que llegue la crisis mundial.

Para abrir la participación de los Fondos de Pensiones a un nuevo segmento, la financiación de obras de infraestructura, el Gobierno Nacional de acuerdo con los grupos financieros, ha liberalizado la normatividad de los 'Fondos de Capital Privado -FCP', en los que autoriza la participación de las AFP's. Planteó en Nov. 2006 el presidente de Asofondos:

„La confianza en el futuro de la economía nacional es una oportunidad para: 1) Expandir y mejorar infraestructura (vial, férrea, portuaria, etc.). 2) Apalancar el crecimiento, modernización y competitividad de la industria nacional. . . Empresarios, Gobierno e Inversionistas Institucionales **tenemos** intereses confluyentes. En este contexto, el desarrollo de los FCP son una necesidad para aproximarnos hacia la meta común: el desarrollo del país. . . **Es crucial que la regulación no asfixie el desarrollo de los FCP. No debe olvidarse que en el mundo, ese ha sido el factor crítico de éxito. De hecho, la regla normativa ha sido poca intervención estatal.**” (Subrayado del autor)

363

Es típico de la interpretación de los funcionarios neoliberales, que cuando se trata de cubrir faltantes sociales por un negocio del cual se lucran -como el de la Pensión Mínima-, exijan y recuerden que „el Estado es el único responsable de la Garantía”, pero cuando se trata de usar los recursos de las pensiones en grandes obras de infraestructura que construirán firmas cercanas a sus consorcios, claman por la „poca intervención estatal”. Igualmente cuando debido a las usuales crisis financieras internacionales los Fondos pierden dinero, inmediatamente claman por el apoyo estatal. Es decir, son enemigos acérrimos de la reglamentación estatal cuando se trata de utilizar los fondos del conjunto del país en “sus” negocios. Pero cuando las crisis se dan y “sus” inversiones se ven negativamente afectadas, recuerdan que éstas son las inversiones “de los colombianos” ... y el Estado debe garantizarlas, es decir, pagar las pérdidas con dinero de los impuestos.

La tradición autoritaria del país acentúa sus procederes en el marco neoliberal, pues los millones de propietarios del dinero de los Fondos no son consultados sobre su utilización, ya que como afirma el presidente de Asofondos : „ ... empresarios, gobierno e inversionistas institucionales tenemos intereses confluyentes ...”. No se nombra para nada a los ahorradores. El “consenso” se logra -como el Consenso de Washington-, sin el concurso de los dueños del dinero. A los intereses de los ahorradores, poca o ninguna consideración se les reconoce. La „poca intervención estatal” también significa la poca o nula intervención de los afiliados en el manejo de los Fondos.

---

<sup>363</sup> Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías –Asofondos. Nov. 2006. Presentación del documento „Las necesidades de los Inversionistas Institucionales”, Luis Fernando Mantilla. Bogotá.

La nueva vertiente de inversiones para los Fondos, las obras de infraestructura, involucran enormes riesgos: es común que se dupliquen y tripliquen los valores iniciales de una carretera, un puerto u otros proyectos. Los tiempos de construcción también son inciertos. Estos factores conllevan con frecuencia a la quiebra de muchos constructores, o a hacerles variar sustancialmente su programación y recuperación de la inversión, afectándose la rentabilidad y el patrimonio de quienes financiaron. Este tipo de 'oportunidades de inversión' coloca a los fondos en los negocios de alto riesgo. Los grupos financieros y los altos funcionarios de los gobiernos no sólo están desconociendo los derechos de los ahorradores, sino arriesgando sus ingresos futuros en negocios riesgosos.

Otro tipo de inversiones -también de infraestructura pero social y con riesgos bajos-, tal como la de construcción masiva de vivienda, desplegada para citar un ejemplo, por el 'Central Provident Fund' de Singapur,<sup>364</sup> inversión de bajo riesgo e impacto directo, de largo plazo en los presupuestos familiares, que aseguran mejores condiciones para la vejez de las y los trabajadores, además de multiplicar el trabajo real en la economía, ninguna consideración se les ha dado en Colombia.

Los grandes volúmenes de ahorro del Sistema Pensional son manejados por una élite de funcionarios estatales y de ejecutivos del sector financiero -según reglamentación gubernamental y asesoría del Banco Mundial-, que no permiten que los propietarios del dinero tengan capacidad de decisión sobre su mejor y segura utilización. La legislación ha actuado como "garante" de la seguridad y rentabilidad de los ahorradores, en tanto ha garantizado su empleo para cubrir el déficit fiscal estatal y como opción de negocios al sector financiero. Si bien hasta la crisis financiera mundial del año 2008 los Fondos de Pensiones sólo han presentado pérdidas moderadas por reducción en el valor de sus inversiones, el reventón de la burbuja financiera estimulado por la política especulativa y los altos intereses, colocarán también al sistema financiero colombiano en dificultades, y en especial a los Fondos de Pensiones.

La tradicional concentración de los mecanismos de decisión sobre los recursos del país impide que estructuras democráticas de consulta a los propios ahorradores sean las que determinen sus destinos. Esta masa de ahorros no parece pertenecer a los ahorradores sino a los grupos financieros y altos funcionarios gubernamentales y de la banca mundial. Por su parte, la inmensa mayoría de colombianos y colombianas que debido a sus bajos ingresos no cuentan con acceso a los Fondos de Pensiones, tampoco lo lograrán en el futuro dentro de las actuales políticas y dependerán en su vejez de la solidaridad de sus familias, o padecerán pobreza e indigencia, porque los mecanismos financieros neoliberales no cuentan con estrategias para incorporarlos. Y dentro de dicho esquema, el Estado renuncia a actuar como integrador de la economía y de la población.

---

<sup>364</sup> Ver: [www.mycpf.cpf.sg/Members/home.htm](http://www.mycpf.cpf.sg/Members/home.htm). El Fondo Central de Provisión (Pensiones) fue creado en 1955 por el gobierno de Singapur, quien dirigió desde 1965 los recursos del Fondo de Pensiones a la construcción masiva de vivienda -por empresas estatales- que disfrutarían los pensionados. Esta estrategia colocó a los ciudadanos de ese país como unos de los primeros del mundo como propietarios de vivienda.

En el núcleo del esquema neoliberal de Pensiones se encuentra la exigencia de mantener todo el ahorro en "papeles financieros" (no en activos reales) para estimular la circulación de los flujos mundiales de inversión. En el caso colombiano, para garantizar que el Estado financie su alto déficit fiscal y paralelamente, cuente con los recursos líquidos para cumplir oportunamente con el pago de la deuda externa, tal como se lo recomiendan el Banco Mundial y el FMI. Al momento que una fuerte crisis financiera mundial afecte gravemente los mercados, el respaldo de los "papeles financieros" puede deteriorarse tanto que se convierta en un respaldo de papel. La falta de diversificación de las inversiones de los Fondos de Pensiones -especialmente de inversiones en activos y servicios reales que defiendan sus ingresos familiares en la vejez-, y por el contrario su concentración en el mercado financiero, colocan en riesgo delicado el ahorro de millones de futuros pensionados-as. Para el ideario neoliberal, los pensionados no constituyen mayor prioridad. La libre disponibilidad de sus ahorros sí.

## CAPITULO X.

### LA REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD.

El análisis de los cambios ocurridos en el Sistema de Salud a partir de los años 90s. permite una de las mejores visiones sobre el tipo de sociedad que conllevan las reformas neoliberales en un país con las dinámicas políticas que ha tenido Colombia en los últimos períodos. Antes de la Ley 100, el Sistema Nacional de Salud era responsabilidad fundamentalmente del Estado <sup>365</sup> y existían 3 oferentes de servicios diferenciados por la calidad de su atención, en los 3 niveles de complejidad en que se clasifican las instituciones de salud en Colombia <sup>366</sup> :

- **Atención Estatal para afiliados a la seguridad social:** Prestada a los empleados y obreros del sector formal, cerca de un 15% de la población, afiliada al Instituto Colombiano de Seguros Sociales -ICSS y otras instituciones menores, con cubrimiento de calidad variable, según las regiones y/o el tipo de hospital. Los hospitales del sector estatal contrataban servicios de alta complejidad con clínicas privadas y viceversa. El subsistema se financiaba con los aportes de los trabajadores y empleadores y se expandió a fines de los 90's a las familias de los afiliados.
- **Atención Estatal masiva subsidiada:** La consulta externa se prestaba por centros de salud urbanos y rurales, las intervenciones quirúrgicas por hospitales regionales y locales. Teóricamente podía acudir toda la población, incluídas las mayorías pobres de los pueblos y ciudades. La atención estaba usualmente sujeta a largas colas y las intervenciones quirúrgicas sólo se practicaban en casos de extrema gravedad, en pabellones que en los grandes hospitales llamaban "de caridad". El suministro de medicinas era asunto privado. La financiación del servicio era estatal y el cubrimiento creció paulatinamente desde los años 60, con preferencia en las zonas urbanas. En las zonas rurales su cubrimiento era escaso. <sup>367</sup> La prevención de enfermedades epidemiológicas, sin embargo, se constituyó en una tarea central del Ministerio de Salud y sus Instituciones.
- **Atención Privada:** Auto-financiada por los usuarios en los 3 niveles de atención. Accesible básicamente en las ciudades y para un sector reducido de la población con

---

<sup>365</sup> Publicaciones relacionadas: Cardona, Alvaro et al, 1999. Impacto de la reforma de la seguridad social sobre la organización institucional y la prestación de los servicios de salud en Colombia. Universidad de Antioquia, Medellín. Gallardo, Henry, 1998. El sistema de salud en Colombia – Evolución, situación actual y perspectivas. Fundación Corona.

<sup>366</sup> Nivel I se refiere a las intervenciones más sencillas y masivas, tales como la Consulta externa y primeros auxilios. Instituciones del Nivel II atienden casos de complejidad intermedia. En el Nivel III se atienden operaciones complejas y sus hospitales se ubican usualmente en ciudades medianas y grandes.

<sup>367</sup> La Revista „Salud Colombia“ en artículo editorial de Agosto 2007 estima que antes de regir la Ley 100/93, la cobertura total del sistema colombiano de salud llegaba al 55% , con diferentes niveles de calidad.

mayor capacidad adquisitiva. Ofrecía la mejor calidad de atención. La buena reputación del ICSS en intervenciones complejas, hacía que parte de dichos procedimientos fueran contratados por las clínicas privadas con el Estado.

La rápida evolución del sistema nacional de salud después de la guerra civil de medio siglo, coordinada desde el Ministerio de Salud y estimulada por las reclamaciones sociales, los programas de desarrollo económico de las Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina -CEPAL) y la "Alianza para el Progreso" desde los años 60s, permitieron la renovada inversión estatal a través de la preparación de personal especializado y la construcción de hospitales y centros de salud públicos. Así la describe el médico De Currea Lugo:

"Durante los años 60, el país mejoró casi todos los índices de calidad de vida, aumentó la esperanza de vida, disminuyó la mortalidad infantil y aumentó el gasto per-cápita en educación y en salud. En general, se puede afirmar que hubo mejoras en el período 1950 - 1980 en la mayoría de indicadores sociales. La mortalidad general descendió (1950-55) de 26 hasta 5,2 x 1.000 (1986); la mortalidad infantil de 135 hasta 45 x 1.000 (1985-90). En los años 70, los menores de 15 años concentraban más de 50% de las muertes y fueron solo 15% para finales de los años 80. La Esperanza de Vida al Nacer aumentó en el mismo período de 50 a 65 años. La tasa de fecundidad pasó de 7,3 hijos/mujer en 1960-61 a 3 en 1985. La mortalidad materna disminuyó de 3 a 1 x 1.000 nacidos vivos."<sup>368</sup>

### 10.1 La reforma del Sistema de Salud según la Ley 100 de 1993.

Dentro del complejo conjunto de reformas que el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990 - 94) impulsó, se contó también la del Sistema Nacional de Salud, a través de la Ley 100 de 1993, la misma que reformó el Sistema de Pensiones. Esta ley está inspirada en los principios neoliberales en boga en Colombia desde el Consenso de Washington y constituyó una afirmación desde el Gobierno colombiano, de la confianza en la capacidad del sistema capitalista competitivo para innovar y ampliar radicalmente la calidad y el margen de cubrimiento en salud de la población. La Ley consideró en su Artículo No. 157 que para el año 2001 habría "cobertura universal" de salud para todos los y las colombianas. Para lograrlo, se planteó la **necesidad de imprimirle elementos de "competencia empresarial" al sistema**, lo que los funcionarios gubernamentales y sus asesores internacionales consideraron se lograría con la estrategia de cambio de los subsidios a la oferta (financiación estatal de los hospitales), por los subsidios a la demanda (pago a los hospitales por nuevos intermediarios privados), que obligaría a los hospitales a centrarse en el cliente (usuario) y a mejorar su calidad de atención. **El servicio de salud se planteó como "la venta de un servicio" y ya no como un derecho u obligación estatal**, tal como anteriormente parcialmente se cumplía, o como lo definió la Constitución de 1991. El Estado propició la privatización del servicio.

---

<sup>368</sup> De Currea Lugo, Víctor, 2003. El derecho a la salud en Colombia: Diez años de frustraciones. Publicaciones ILSA. Bogotá. P. 76.

Para lograr convertir la salud en una venta de servicios que funcionara con dinámica de mercado, la Ley 100 ordenó cambiar la estructura financiera del sistema tradicional - basada en el presupuesto estatal para financiar los hospitales que atendían a la mayoría de la población-, a través de la creación (o transformación de lo existente) en dos grandes subsistemas de atención de salud: Los Regímenes Contributivo y Subsidiado. El **Régimen Contributivo** constituyó aquel prestado a los trabajadores del sector formal de la economía que cotizan un porcentaje de su salario, acompañado de otro aporte pagado por su empleador. Este sistema era hasta el momento de expedición de la Ley 100/93 prestado por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, luego llamado Instituto de Seguros Sociales -ISS, además de otras instituciones que atendían a los miembros de las Fuerzas Armadas, a los Profesores al servicio del Estado y a otros grupos menores. Se estima que cubrían cerca de un 20% de la población nacional en 1996, cuando se inició la inclusión de las familias de los trabajadores, que estaban parcialmente cubiertas por las Cajas de Compensación Familiar y los hospitales públicos y privados.<sup>369</sup>

La Ley 100 ordenó que se creara una categoría de empresas intermediarias entre los afiliados y las instituciones prestadoras del servicio, quienes organizarían el mismo, manejarían las bases de datos de afiliados, recaudarían los aportes, contratarían y pagarían a los hospitales. Estas son las "Empresas Promotoras de Salud -EPS", todas de capital privado o cooperativo (excepto el antiguo ISS), las cuales empezaron a competir por la afiliación de quienes pertenecían al ISS estatal, en una competencia similar a la que se abrió por los recursos de las Pensiones. Los diferentes grupos financieros que captaron los ahorros para pensiones, igualmente crearon sus respectivas EPS para participar del nuevo `mercado`. Este tipo de reforma logró la redistribución de los trabajadores formales entre el ISS y las EPS privadas, es decir, el `mercado` de salud de quienes tenían capacidad de pago se privatizó progresivamente. El año 2007, con la liquidación del ISS, se completó la privatización del Régimen Contributivo.

Los aportes monetarios se doblaron con la Ley 100, pasando del 6 al 12% del sueldo mensual del empleado, cancelado en 1/3 parte por el trabajador y 2/3 partes por el empleador. Adicionalmente y para generar liquidez y seguridad de ingresos entre los inversionistas que concurrieron al sector salud, la Ley estableció un pago mensual fijo por afiliado a cada EPS, llamado "Unidad de Capitación -UPC", que en los primeros años se acercaba a los US\$150.00 anual per-cápita, y en el 2008 supera los US\$200.00, debido a la revaluación del Peso. El año 1995 había alrededor de 5 millones de afiliados cotizando al Régimen Contributivo y los recursos anuales del nuevo `mercado` de la salud por este Régimen llegaban a los US\$ 750 millones, inicialmente compartidos entre la EPS estatal y las privadas. El año 2007 había 7.5 millones de cotizantes del Régimen Contributivo, que en conjunto con sus familias sumaron 17 millones de afiliados, que significaron giros del Estado por cerca de US\$3.500 millones.

La Ley 100, con la finalidad de atender a los usuarios y de establecer condiciones de estabilidad y atractividad financiera para los inversionistas privados, definió que con los ingresos mensuales reconocidos por el Estado a cada EPS a través de las Unidades de Capitación, los afiliados tendrían derecho a un "Plan Obligatorio de Salud -POS-C", de

---

<sup>369</sup> Salud Colombia. Op. Cit.

acuerdo con una tabla donde se definieron cierto tipo de tratamientos, intervenciones quirúrgicas y entrega de medicinas. Por cada utilización, el/la afiliada debería también pagar un aporte, "para evitar la sobre-utilización del sistema". Para lograr que las nuevas empresas EPS creadas a partir de 1994, obtuvieran inicialmente su punto de equilibrio financiero, y posteriormente una tasa de rentabilidad atractiva, las EPS deberían maximizar el número de afiliados, hacer eficiente sus actividades y evitar que los costos superaran los ingresos que el Estado les reconocía por las UPC.

En otras palabras, se terminó el sistema anterior, donde al ISS se le exigía atender los usuarios, pero como empresa estatal no debía generar "Utilidades". Ahora las nuevas EPS, en su calidad exclusiva de intermediarias administrativas, deben cuidar que los gastos no superen los ingresos, y las empresas puedan arrojar utilidades a sus dueños. **El criterio "rentabilidad" se posesionó en el "mercado de la salud", con el objetivo de que la eficiencia privada mejorara la calidad y el cubrimiento del Sistema.** La Ley 100 obligó a los hospitales estatales a transformarse en "Instituciones Prestadoras de Servicios -IPS", cuyos ingresos dependerían cada vez menos del Estado. Para lograrlo les disminuyó los giros del presupuesto estatal a partir de 1997<sup>370</sup> y los conminó a competir en el mercado por clientes (enfermos y demandantes de servicios de salud) con los consultorios y hospitales privados, con la confianza neoliberal de que los nuevos ingresos compensarían las reducciones del flujo estatal.

Para atender a la mayoría de la población del país, aquella no vinculada a empleos formales, la Ley 100 definió la creación del **Régimen Subsidiado** de Salud. Este debería garantizar a sus usuarios un "Plan Obligatorio de Salud Subsidiado -POS-S", cuyo valor fue inicialmente tasado en un 50% del POS-C del régimen contributivo, pero que según el organismo también creado por la Ley 100 para dirigir el proceso, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud -CNSSS, debería reajustarse progresivamente hasta alcanzar el cubrimiento del POS-C el año 2001 (Ley 100/93, Art. 162 y CNSSS, Acuerdo 77 de 1997, Art. 47). Así aplicándose la Ley 100, en un esfuerzo conjunto entre el Estado y la empresa privada, se nivelarían los POS y se lograría la cobertura universal en salud de las y los colombianos el año 2001.

El catálogo de enfermedades y tratamientos a cubrir por el POS-S fue definido con relativa amplitud<sup>371</sup>, pero la limitación presupuestal al 50% del valor del POS-C, sumado al mayor número de personas a cubrir, colocó serias dudas sobre el principio de realidad en que se sustentaba la meta de atención. En la medida en que los beneficiarios de este Régimen no tienen trabajo estable ni usualmente ingresos suficientes, no se les puede exigir una cotización mensual. Por tanto, la única forma que garantiza su atención, consiste en que sea el Estado a través de los presupuestos nacional, departamentales y municipales, quien cubra los costos.

La Ley 100, dentro de su estrategia de superar lo que denominaron el (paquidérmico) "Estado asistencialista", a través del estímulo a la competencia empresarial y movilización del capital privado hacia el sector salud, dispuso la creación de otros

---

<sup>370</sup> Artículo 238, Ley 100/93.

<sup>371</sup> Ver exposición en: De Currea, Op. Cit. P. 109

intermediarios entre los prestadores del servicio (hospitales y similares) y sus demandantes, empresas denominadas "Administradoras del Régimen Subsidiado -ARS" (posteriormente con La Ley 1122/2008 se les denominará EPS-S). Estas, de manera similar al régimen contributivo, deberían administrar los dineros que el Estado les gira y contratar la prestación de servicios a sus clientes (afiliados) con las IPS y demás proveedores del sector. A las ARS el Gobierno les gira un 50% del valor de la Unidad de Capitalización reconocida al régimen Contributivo, por cada una de las personas que registran en sus Bases de Datos como afiliadas. A diferencia de las EPS-C que se concentran en las zonas de mayor ingreso de las grandes ciudades, las ARS deben prestar el servicio de salud en ciudades pequeñas, en zonas rurales y en las áreas de ciudades donde habita preferencialmente la población pobre del país. En zonas poco pobladas, las economías de escala no se pueden lograr con eficiencia y el subsidio per cápita reducido al 50% del POS-C no estimula financiar diferentes tratamientos.

La financiación del amplio volumen de usuarios del Régimen Subsidiado debe lograrse básicamente con recursos estatales, de acuerdo con las siguientes fuentes:

- Recursos del Gobierno Nacional que se trasladan a los Departamentos y Municipios, definidos por la Ley 60/93, denominados "Situado Fiscal" y posteriormente "Sistema General de Participaciones". Estas transferencias destinadas a la inversión social en salud deben crecer porcentualmente cada año, de acuerdo con la Constitución de 1991 y aportan la casi totalidad de la financiación.
- Un punto porcentual del 12% cancelado por los trabajadores del régimen contributivo debe trasladarse al "Fondo de Solidaridad", destinándose a complementar la financiación del régimen subsidiado. En 2007 aportó el 11% de los ingresos.
- El Estado se comprometió -aunque nunca ha cumplido- a trasladar una cantidad equivalente a la cedida del régimen contributivo, lo que se denominó por la Ley 100 el "pari passu". En 2007 participó con el 2,3% de los ingresos del Régimen.
- Otros recursos que destinen los Municipios y Departamentos, más lo que paguen los usuarios del servicio. Las administraciones de las ciudades grandes, buscando la cobertura universal, aportan proporcionalmente más que las medianas y pequeñas.

En vista de la reducida capacidad de aporte privado por los usuarios de este régimen y de la módica transferencia del régimen contributivo, el gran peso de la financiación recayó en el presupuesto estatal. Es decir, la estrategia definida de estimular la creación de empresas privadas para atender a los millones de usuarios del régimen subsidiado se convirtió en una tarea fundamentalmente estatal, que en la nueva terminología de los funcionarios gubernamentales y del Banco Mundial, se podría denominar "subsidios estatales a las empresas privadas para estimular el capitalismo competitivo en el sector de la salud".

En vista de que los usuarios del régimen contributivo están relativamente bien definidos por su vinculación como trabajadores del sector formal, mientras los del régimen subsidiado no, a partir de 1996 se realizó una intensa movilización nacional para registrar y carnetizar a dichas personas en el SISBEN -Sistema de Identificación de Beneficiarios del Régimen Subsidiado. Este registro realizado por los Municipios se dió

básicamente entre las áreas definidas como de Estratos 1 y 2 (la población más pobre), mientras que la del Estrato 3 quedó indefinida, no fue carnetizada por las ARS y las normas legales le dió el nombre de "población vinculada", que debería ser integrada al sistema en el futuro, cuando éste avanzara en su proceso de universalización. Se considera que los habitantes de los estratos 4, 5 y 6 (los de mayores ingresos) están vinculados a empresas y por tanto a las EPS-C o pagan servicios privados. De esta manera, la política estatal se dirigió a carnetizar progresivamente la totalidad de la población, bien en EPS o en ARS, para tener acceso garantizado al sistema de salud. Fuera del sistema quedaron gran parte de las personas del estrato 3; las más pobres que no registró el SISBEN, especialmente en el campo, así como muchas desplazadas por la violencia. De cuántas personas se trata?

## 10.2 Las imprecisas cifras de usuarios con derecho al servicio de salud.

De acuerdo con el nuevo sistema, sólo tiene derecho a la prestación del servicio quien cuente con un Carnet de Identificación expedido por una EPS o una ARS. Quien no lo posea, está por fuera del sistema. A pesar de que Colombia tiene un organismo que teóricamente registra a la totalidad de la población, la "Registraduría Nacional del Estado Civil", la falta de una visión integrativa del Estado llevó a que el Sistema de Salud confeccionara "su propio sistema". En realidad, se trata de varios subsistemas:

- El que manejaba el estatal Instituto de Seguros Sociales -ISS, que hacia 1993 registraba cerca de 5 millones de afiliados, pero que nunca hasta su liquidación, pudo exhibir una base de datos clara e inobjetable.
- El de las EPS-C, que ha crecido sostenidamente y asumido los afiliados que se desvincularon del ISS. Como cada EPS maneja su propia base de datos, al cruzarlos, se ha encontrado que más de 700.000 afiliados estaban en 2007 doblemente contabilizados.<sup>372</sup>
- Los subsistemas de las ARS, manejados por multitud de Municipios, empresas privadas, mixtas, estatales regionales y cooperativas, que deben afiliar a la gran mayoría de habitantes del país. En vista de que no se manejan criterios ni sistemas contables unificados, nunca ha sido posible establecer con seguridad si el total de personas carnetizadas corresponde a personas reales. Según los registros propagados por los Gobiernos, todos los años crece su número. Está comprobado que el margen de error es elevado.

En vista de que la Constitución Nacional declara que el Estado debe garantizar los derechos básicos de la población, de que la Ley 100/93 declaró como meta la Universalización de la prestación del servicio de salud en el 2001, de que Colombia ha suscrito "las Metas del Milenio" de Naciones Unidas, de que los recursos financieros estatales dedicados al sector salud crecen cada año, y de que todos los gobiernos han declarado su compromiso de ampliar el sistema, los informes sobre "personas cubiertas"

---

<sup>372</sup> Diario El Tiempo. 05.09.07. Artículo „7,5 millones de afiliados al régimen subsidiado de salud están en riesgo de perder sus servicios“. Allí se informa que 728.505 afiliados del régimen contributivo están duplicados.

son cada año más voluminosos. Sin embargo, nunca dichos datos han resistido una auditoría (en ninguno de los 3 subsistemas). Los diferentes gobiernos los publican y reclaman el cumplimiento de sus compromisos, entre los que se incluye el giro del valor de la Unidad de Capitación por cada afiliado reportado por las EPS y ARS. A continuación se consolida una tabla del número de usuarios “declarados”, la cual debe tomarse como un indicador con gran margen de error, que no expresa el grado real de atención de las necesidades de salud de la población allí consignada.

Tabla No. 14  
**REPORTES DE AFILIACION A SISTEMA SALUD**

	Régimen		(Miles)
	Contributivo	Subsidiado	Total Nal.
1.995	6.600	4.680	11.280
1.996	9.300	5.230	14.530
1.997	11.800	7.050	18.850
1.998	12.300	8.527	20.827
1.999	12.900	9.326	22.226
2.000	13.500	9.511	23.011
2.001	13.336	11.069	24.405
2.002	13.165	11.444	24.609
2.003	13.805	11.868	25.673
2.004	14.857	15.553	30.410
2.005	15.534	18.581	34.115
2.006	16.029	20.096	36.125
2.007	17.006	21.607	38.613
2.008	Oct.17.476	Dic.22.485	39.961

Fuentes: Min. Protección Social - Salud Colombia

A mediados de Sep. 2007 se realizó en el Senado de la República un debate sobre las graves fallas del Sistema de afiliación en Salud, donde se oficializaron los datos sobre el enorme margen de error que manejan los listados de afiliados. La prensa lo reportó en los siguientes términos:

"El martes pasado, en la Comisión Séptima del Senado, el médico Guajiro, Senador Jorge Ballesteros, convocó a un importante debate en el cual reveló que 7,5 millones de afiliados al Régimen Subsidiado de Salud están en riesgo inminente de quedarse por fuera del sistema y perder el acceso a los servicios de salud. Y todo porque de los 20 millones de afiliados (al régimen Subsidiado) que tienen contratados los municipios con las EPS, sólo 12,5 millones están plenamente validados en la Base de Datos del Fosyga (BDUA) y según lo dispone la resolución 0778 del 2006, se tenía un plazo perentorio que venció el 31 de Marzo del 2007 para poner los datos en orden. Como consecuencia, los giros a los municipios están siendo recortados en un 38% desde el 31 de julio ..." El Diario El Tiempo reportó los siguientes datos del Debate en el Senado: " Usuarios duplicados en el Régimen Subsidiado: 1.385.068; Duplicados en el Régimen Contributivo: 728.505; Inconsistencias en la Identificación: 5.459.242. Total Glosados: 7.572.815; Total afiliados Contratados: 20.125.263".<sup>373</sup>

<sup>373</sup> [WWW.colombia.indymedia.org/news/2007/09](http://WWW.colombia.indymedia.org/news/2007/09). Artículo: „Hacia un Colapso en el régimen subsidiado de Salud?“. El Tiempo, 05.09.07, Art. „7,5 millones de afiliados ...“ ya citado.

La depuración del millonario número de errores se revela como una tarea para Sísifo, pues las bases de datos han sido preparadas buscando maximizar el número de afiliados, ya que el Gobierno realiza el millonario giro de dineros (la UPC) de acuerdo con el número de usuarios carnetizados que reporte cada EPS-C y ARS (o EPS-S desde la Ley 1122/08). Si el margen de error es tan alto entre las EPS-C del régimen Contributivo, que ejecutan descuentos por nómina a los trabajadores, qué puede esperarse de las bases de datos de EPS-S que se manejan en más de 1.000 municipios del país por políticos y administradores interesados -como en toda empresa privada- en "maximizar sus ingresos".

No existe en Colombia una base de datos confiable, no sujeta a imprecisiones y/o manipulaciones, que pueda mostrar con claridad cuántos pacientes se han atendido cada año, cuántos procedimientos se han practicado, cuántas citas médicas se cumplieron. El Ministerio de Protección Social no le ha dado ninguna prioridad. La Superintendencia de Salud tampoco. Es probable que dichos indicadores de atención hayan crecido, como lo hacen en casi todos los países del planeta, pero **debe diferenciarse el crecimiento reportado o "aparente" de Afiliados -que implica el Cobro de una Unidad de Capitación por cada afiliado-, con el real crecimiento de la cobertura de atención y la calidad de la misma.**

Los casos irregulares de "afiliación aparente" se multiplican. Uno de ellos es el de la población Indígena. En su Informe al Congreso del año 2007-08, afirmó con satisfacción el Ministerio de Protección Social que a 1,1 millones de Indígenas Colombianos "se les ha garantizado el derecho a la salud" al haberseles reportado como afiliados a las ARS. Ellos forman parte de los 21,6 millones de afiliados del régimen subsidiado que reporta el Ministerio. Sin embargo, las Organizaciones Indígenas y múltiples informes de Prensa indican que: "Aunque estén afiliados al régimen subsidiado de salud, los indígenas no reciben atención médica". (Se informa que:) la Empresa Departamental de Salud -ESE que atiende a los indígenas en el Municipio de Puerto Gaitán, "no quiere brindar atención fuera del casco urbano" del municipio, afirmó el Secretario de Salud, Sr. Ciro Piñeros."<sup>374</sup> Como la población Indígena vive en zonas rurales alejadas de los cascos urbanos, un servicio de salud para ellos debe considerar mecanismos especiales, que hoy no se dan. Sin embargo, los pagos por 1,1 millón de UPC que el Gobierno gira a las ARS que "atienden" a la población indígena, han realizado su peculiar tránsito en los desembolsos hechos a las ARS.

En reconocimiento del gravísimo problema generado por las inconsistencias de las cifras de usuarios, al fin el Ministerio de Protección Social tomó medidas para conjurar la vena rota, a través de la expedición de la Ley 1122 del 2008, Art. 13, y las Resoluciones 660/08 y 1123/08, donde exige la "revisión de la totalidad de los procesos de operación" por parte de una Interventoría a realizar a las empresas del Régimen Subsidiado. Excelente medida, tardía pero que podría iniciar el ordenamiento de tan caótico sistema. Sin embargo, establecen las Resoluciones que deben verificarse Concursos para escoger las Firmas Interventoras, los cuales serán definidos "por los Departamentos y

---

<sup>374</sup> El Tiempo, 01.11.07.

Municipios correspondientes". Es decir, en los Municipios y Departamentos donde primen los políticos que se acojan a la verdad y a procedimientos claros, podrá esperarse una depuración del Sistema, aún a costa de la reducción de los ingresos de sus EPS-S. Pero en aquellos no pocos Municipios y Departamentos donde muchos políticos están comprometidos con los manejos corruptos? Allí no existe ninguna garantía de mejora. Entonces el Sistema seguirá con las venas rotas y los giros de billones de Pesos del presupuesto estatal tendrán destino incierto.

Ya se expuso en la Parte I de esta investigación que más de 100 políticos del más alto nivel: Senadores, Representantes a la Cámara, Alcaldes y Gobernadores, entre otros, están siendo investigados por la Justicia Nacional por su vinculación con grupos paramilitares, quienes han forzado el manejo corrupto de los presupuestos estatales y su desviación parcial para la financiación de la actividad criminal de dichos grupos, además del lucro individual de los jefes. Muchos otros políticos comprometidos en dichas redes de corrupción no han sido vinculados a los procesos. Y tienen participación - con capacidad decisoria- en la selección de "los mejores Interventores". Es de recordar que la imposición de la voluntad política de dichos grupos paramilitares implica una ausencia de disensión respecto de sus "órdenes". Apartarse de dichas directrices conlleva con frecuencia, incluso la pena de muerte. Dentro de las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la República por el caso del Sr. Rodrigo Tovar Pupo, alias "Jorge 40", uno de los líderes paramilitares en varios Departamentos de la Costa Atlántica, reveló la Revista Semana:

"Al reconstruir la contabilidad encontrada en una finca de Jorge 40, se descubrió que entre paramilitares y políticos se repartían el 10% de un impuesto que cobraban a la contratación municipal y departamental, a las Administradoras del Régimen Subsidiado - ARS, y a los Proveedores. Están por abrirse cientos de investigaciones disciplinarias y penales ... En las reuniones que sostenía periódicamente "el tesorero de la empresa" [un subalterno de "Jorge 40"] con los Comandantes de Frentes [militares], éstos también organizaban reuniones con los alcaldes, concejales, diputados, senadores, representantes y gobernadores. En esas reuniones se repartían las utilidades, concertadas de la siguiente manera sobre el 10% del valor de un contrato: 3,33% para el Frente que la reporta; 3,33% para el Alcalde, Gobernador, Parlamentario, Diputado o Concejal que así lo exigiera; 1% para los Tesoreros Departamentales o de la Entidad Territorial (llámese Hospital, Organismo Descentralizado, Corporación Ambiental, etc) que les colaboraban, pues gracias a la información que suministraban los tesoreros se sabía qué contratos se iban a pagar; y el 2,33% para la Red de Contratación, que a su vez la reportaba a la Organización. En total, el 5,6% del impuesto se quedaba en manos de las Autodefensas."<sup>375</sup>

Otra visión sobre el funcionamiento de parte de las entidades que manejan el Régimen Subsidiado la ofrece el médico Félix León Martínez, en un Editorial de la publicación especializada "Salud Colombia":

"El Régimen Subsidiado comenzó con pequeñas empresas comunitarias de pueblo, las cuales por decisión de sucesivos gobiernos se convirtieron en grandes empresas, fusiones

---

<sup>375</sup> Revista Semana, 25.08.2008. Artículo „La red anti-corrupción´ de Jorge 40“.

de cooperativas, donde el asociado inicial ya no tiene voz ni voto y por tanto los administradores disponen con libertad total de las multimillonarias rentas que graciosamente reciben del erario público. Muchas de ellas apenas se limitan a distribuir un porcentaje de los recursos públicos entre algunos hospitales, a los que transfieren total e irresponsablemente el riesgo de los afiliados, mientras por distintas fisuras producen grandes beneficios directos e indirectos a los administradores y sus relacionados. Empresas hoy multimillonarias, pero tan fantasmas, que ni siquiera se conoce el número de sus afiliados públicamente en los informes al Congreso, como sí se hace con el Régimen Contributivo. La mayoría de estas empresas, más que responder a las necesidades de sus clientes, responden a los intereses políticos de quienes las manejan, entre ellos destacados congresistas de distintos partidos, que sin rubor legislan sobre ellas (cuando no están bajo el control directo de mafias u organizaciones armadas). Merecerían un grupo de ellas el título del altar al clientelismo y la corrupción, por haber capturado las rentas del sector salud para su propio beneficio." <sup>376</sup>

### 10.3 La eficiencia financiera en el Sector Salud.

En otro aspecto a considerar sobre las incoherencias del Sistema, entre las entidades que se vincularon al Régimen Subsidiado se ha generado una crisis de mayores proporciones por el voluminoso desorden administrativo de la caótica base de datos de usuarios, ya que al resultar incoherentes los registros, el Gobierno se ha negado en los últimos períodos a girar los cuantiosos recursos que antes giraba sin mayores controles, colocando en crisis financiera a los intermediarios (EPS), pero fundamentalmente a los Hospitales y sus usuarios. La única EPS del régimen contributivo que abrió instalaciones para la atención de usuarios del régimen subsidiado a nivel nacional, la privada "Salud Total S.A.", calificada por la Superintendencia de Salud como la que cumplía "mejores estándares de atención" y por la oficina estatal Defensoría del Pueblo como "la mejor ARS en Bogotá", anunció así su retiro del régimen subsidiado el 29.03.2007:

"Finalmente, el gobierno nacional, en más de 12 años de vigencia de la Ley 100/93 no sólo no logró estructurar la Base de Datos Unica del régimen subsidiado, sino que ahora, con la reciente expedición de la resolución 812 de 2007 del Ministerio de Protección Social, pretende que la identificación de la población más pobre y vulnerable de este país, afiliada al régimen subsidiado, se haga con los mismos parámetros de la población que sí tiene capacidad de pago e identificación, sin tener en cuenta que la población indígena, indigente, niños, desplazados, en fin, gran parte de la población del régimen subsidiado, ni siquiera cuenta con documentos de identificación, supeditando así su derecho a la salud y a la vida, al mal funcionamiento que ha demostrado tener dicha Base de Datos centralizada que hoy maneja el Ministerio a través del Fosyga." <sup>377</sup>

Antes de analizar el crítico caso de los usuarios que resultan marginados de su atención en salud y de los hospitales estatales cerrados por las incoherencias del sistema que impulsa el gobierno central, conviene revisar la dinámica financiera del sistema y las

---

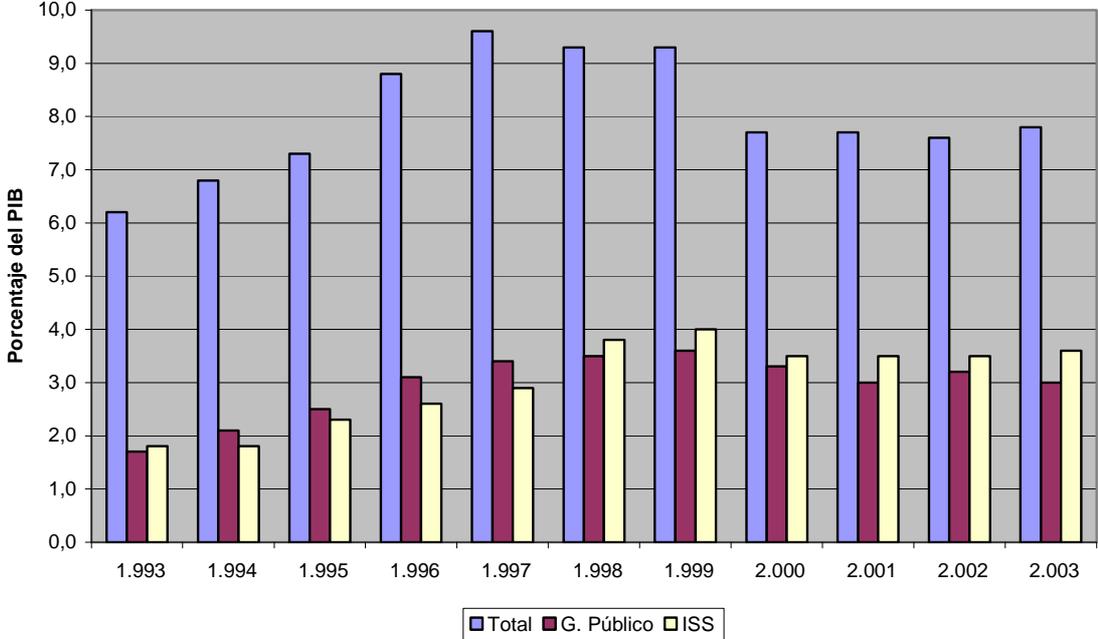
<sup>376</sup> Salud Colombia. Agosto 2007. Editorial: „Una extraña privatización“. [www.saludcolombia.com/actual/salud78/editor78.htm](http://www.saludcolombia.com/actual/salud78/editor78.htm)

<sup>377</sup> Periódico El Pulso. Julio 2007, No. 106, Año 9. Artículo „El retiro de Salud Total ARS“. Declaraciones de la Secretaria General de Salud Total, Claudia Sterling.

políticas que el gobierno ha aplicado. La Constitución de 1991 ordenó el incremento constante de recursos estatales en servicios sociales, incluida la salud. Los diferentes gobiernos a partir de la Ley 100/93 han buscado ampliar el margen de cubrimiento, siempre dentro de las políticas neoliberales (privatización, subsidios a la demanda, individualización del servicio, escasa intervención del Estado). En la Gráfica No. 13 "Gasto Total en Salud como proporción del PIB", se aprecia cómo la inversión de recursos financieros creció desde el 6.2% del PIB en 1993 a más del 9% a fines de los 90s. y se mantuvo por encima del 7% después de la crisis económica de 1999. El gasto directamente estatal se duplicó, desde el 1,75% del PIB en 1993 a cifras entre el 3,5 y 4% a partir de 1996. Todos los indicadores financieros muestran que crecientes recursos fluyen hacia el Sector Salud. Cabe preguntar entonces, por qué se hacen tan evidentes las crisis a diferentes niveles del sistema?

Gráfica No. 13

GASTO TOTAL EN SALUD COMO PROPORCION DEL P.I.B.



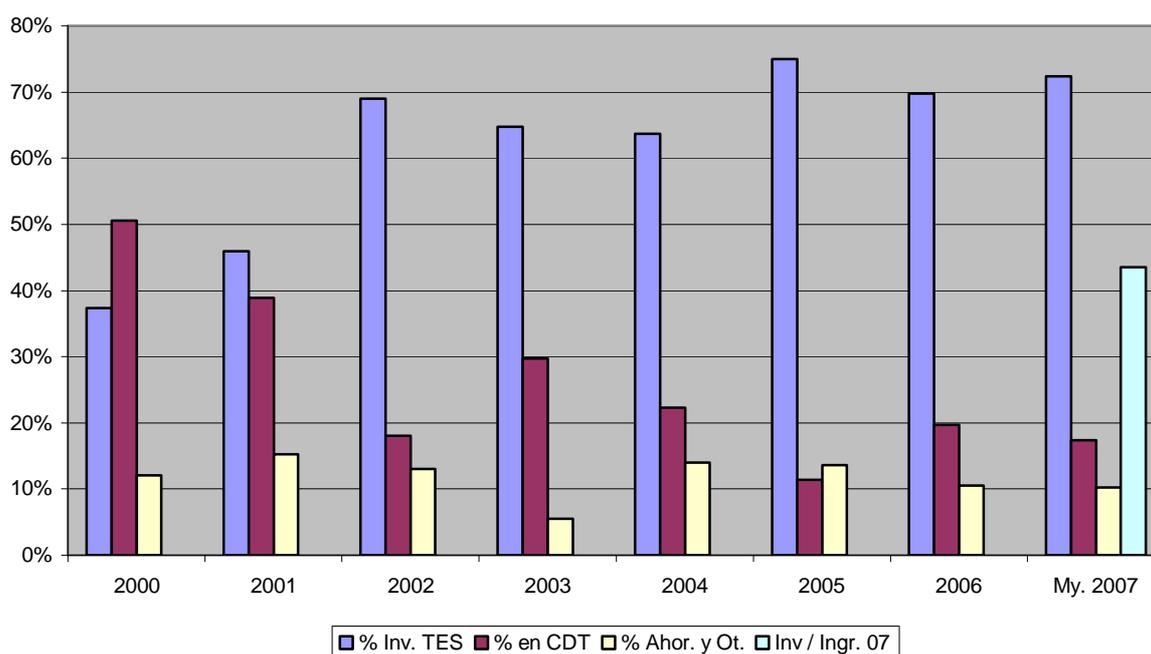
Fuente: MinProtección Social - Las Cuentas de Salud, Informe "Así vamos en Salud".

En la Gráfica No. 14 "Portafolio de Inversiones Sector Salud", se aprecia la forma como se "optimizan" los recursos del "Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA", creado por la Ley 100/93 para concentrar y redistribuir los recursos del Sistema de Salud del régimen subsidiado. Las abultadas cifras "invertidas en papeles financieros" han copado entre un tercio y la mitad de los recursos totales manejados por el Fosyga (42% del presupuesto del 2007 ó \$4.538 millardos, barra del extremo derecho de la Gráfica). De los recursos que no fluyeron en primera instancia hacia el sector salud -como es su propósito- sino hacia las inversiones financieras, reconocen las cifras del mismo Ministerio de Protección Social que como promedio en el período 2000 - 07, un 62% se invirtieron en Títulos TES del Banco de la República, un 26% en Títulos de Bancos Comerciales -CDT, y un 12% en Cuentas de Ahorros, Bonos y otros títulos. En total, un

93% del Portafolio se destinó a "Inversiones Financieras", cifra gigantescamente más alta que las necesidades de liquidez del Fosyga. Analizada la Ejecución Presupuestal de Ingresos del Fosyga -Año 2007, de los \$ 11,6 billones recibidos, \$414 miles de millones correspondieron a "Rendimientos Financieros de Inversiones", equivalentes a haber mantenido cerca de \$5 billones durante todo un año a una tasa del 8,5% anual, semejante a la que paga la canasta de títulos del Fosyga (equivalentes a depósitos por aprox. US\$ 2.500 millones anuales).

Gráfica No. 14

RECURSOS DE SALUD EN DEPOSITOS FINANCIEROS 2000 - 07



Fuente: MinProtección Social - Informe al Congreso de la Rep. 2007-08, Cs. 84-85

No puede negarse la gran eficiencia de los Tesoreros que manejan los dineros del Sector Salud. Tienen la (irresponsable) capacidad de distraer cerca de la mitad de los recursos de la salud de las y los colombianos, en papeles financieros. Mientras tanto, los Hospitales estatales padecen crisis financieras y decenas han cerrado definitivamente sus puertas, y aún empresas privadas que han entrado al sector (al "mercado") y exhiben buena organización administrativa, son lesionadas porque los giros por sus servicios no son colocados oportunamente. La deuda del Fosyga con las EPS y ARS (y de éstas con los Hospitales), era de \$1,01 billones a Dic. 2007 <sup>378</sup>. Las Cuentas por Cobrar de los Hospitales con el Estado y diversas ARS promedian cerca de 6 meses, implicando que los Hospitales tampoco cancelen oportunamente a sus Proveedores, ni puedan pagar oportunamente los salarios a sus empleados, ni atender adecuadamente a sus usuarios. El Sistema maneja una avalancha de retrasos financieros, el Gobierno Central evidencia negligencia para ordenarlo, y mientras tanto los Tesoreros del Estado "optimizan" los

<sup>378</sup> Ver Diario Portafolio del 23.09.08, según informe de Juan Carlos Giraldo, presidente de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, y El Tiempo, 30.08.2008, Artículo „Remedio Saludable“.

recursos e invierten en los papeles estrellas del mismo Estado -TES y los del Sistema Financiero, sistema que goza de mejor salud que el Sector Salud. Es evidente que si los altos directivos estatales del Sector Salud no saben cómo ordenar el Sistema, los Tesoreros sí saben muy bien qué hacer con los recursos.<sup>379</sup>

Las contradicciones financieras y de administración que desde un principio incuba la reforma neoliberal al Sistema Colombiano de Salud son de tal magnitud, que su dirección en el Gobierno Central no da respuesta cabal a los siguientes problemas:

- Si desde un principio la Ley 100 dispuso cambiar “los subsidios a la oferta por los de demanda”, para lo cual ordenó individualizar el servicio y carnetizar a los y las usuarias, si nunca ha contado con una base de datos confiable de dichos registros, ¿con qué rigor se han girado billones de pesos a las EPS-C y EPS-S? ¿Se están estimulando la corrupción y el clientelismo político, a nombre de “asegurar la salud a los colombianos” y “estimular la inversión privada en el mercado” de salud?
- Con más dinero en los presupuestos estatales, la calidad de la atención no mejora. Los problemas financieros que ha acarreado el desorden en los giros y administración del Sistema, sumado a la exigencia de que los hospitales públicos se transformen en instituciones con régimen comercial y al recorte en sus presupuestos, han significado la reducción drástica de sus servicios, cuya oferta se ha pretendido reemplazar por las nuevas clínicas privadas, que por estar orientadas comercialmente, no tienen incentivos para colocarse al servicio de la población pobre del país.
- Si la administración del Sistema ha demostrado ser tan complicada, susceptible a la corrupción e ineficiente, ¿por qué el Gobierno no robusteció su regulación y al contrario, acabó el año 2003 con el Ministerio de Salud y lo fundió en uno (el Ministerio de Protección Social) con el Ministerio del Trabajo? Es evidente que **la eficiencia del alto Gobierno en el manejo de los Ministerios que atienden asuntos sociales ha sido baja, pero es alta para apoyar a los que concentran los recursos financieros.**

### 10.3.1 La reforma para estimular la competitividad y la crisis hospitalaria.

La reforma “con criterios de mercado” ha conducido a que las más de 20 EPS-C y más de 60 EPS-S que funcionan en el país y administran los flujos de dinero del Sector, dentro de su activo proceso de fundaciones, fusiones y quiebras, se concentren en lo que es el objetivo de las empresas comerciales: el dominio de mercados para generar altas utilidades para sus socios. Este proceso se ha consolidado -dentro de parámetros de mercado- en el segmento que maneja la población con mayor poder adquisitivo: el Régimen Contributivo. Este ya estaba formado con cerca de 5 millones de afiliados al Instituto de Seguros Sociales, instituto que las políticas oficiales de los diferentes

---

<sup>379</sup> Informó la Contraloría General de la Nación que al cierre del 2007 el 43% de los TES en circulación (\$37 billones) estaban en “inversiones” de Entidades Públicas. Artículo “Recursos destinados a inversión social están financiando hueco fiscal de la Nación”, Diario El Tiempo, 03.03.08. Mientras tanto, informó el mismo diario en 06.12.07: “Quince de cada 100 colombianos que acudieron a los servicios de salud hicieron pagos por debajo de la mesa para recibir una mejor atención o prácticas a las que no tenían acceso”. Artículo “Sobornos en Salud, los que más marcaron en encuestas de corrupción”.

gobiernos fue asfixiando a partir de la Ley 100/93 hasta su liquidación el 2007. Sus afiliados "pasaron a la competencia", de manera similar a lo sucedido en el Sistema de Pensiones. En el Régimen Contributivo también invirtieron los principales grupos financieros del país, quienes han establecido las normas usuales de la empresa privada:

- Integración vertical, es decir, contratación de sus "compras de servicios" a las clínicas de su grupo, así los hospitales estatales tuvieron capacidad para "venderlos". Los procedimientos clínicos más usuales y rentables pudieron ser canalizados dentro del grupo económico, mientras los demandantes de aquellos costosos y no rentables debieron recurrir al desfinanciado sistema estatal, o quedar los ciudadanos simplemente sin servicio.
- Masificación del Mercado: Las EPS-C han dinamizado el sector y traído nuevos recursos de capital, en un proceso de sustitución del (políticamente) desvalorizado capital, tejido social y profesional del sector público, logrado con mucho esfuerzo por el país durante varias décadas. Sin embargo, **dicha inversión y masificación han tenido lugar en donde es rentable: en las ciudades grandes, y dentro de éstas, en los sectores de alto y mediano poder adquisitivo.** En los hospitales pequeños o en zonas de bajos ingresos, las economías de escala sencillamente no son posibles y por tanto la inversión privada eficiente es poco atractiva. La masificación entre los sectores populares y rurales -donde se ubica más del 50% de los colombianos-, se ha dejado bajo la tutela de las EPS-S, muchas de las cuales están más interesadas en cobrar las UPC que en prestar un buen servicio.

En medio del agresivo proceso de privatización se produjo a fines de los años 90s. la más aguda crisis Hospitalaria que haya conocido el país, la cual constituye un capítulo trágico de la historia colombiana. A pesar de que la crisis no se inició con la Ley 100/93, el forzamiento a asumir los nuevos parámetros de competencia comercial y la desatención desde el alto gobierno, le ajustaron un golpe mortal a **hospitales públicos** tan importantes que **tuvieron que cerrarse -en un período de crecimiento de los recursos financieros estatales-**: hospitales emblemáticos como el más grande de Colombia, el Hospital Universitario San Juan de Dios -La Hortúa- de Bogotá, la clínica pediátrica estatal más grande del país u Hospital Infantil Lorencita Villegas de Santos, el Instituto Neurológico Colombiano, la Clínica Fray Bartolomé de las Casas, la Santa Rosa de Lima, y una larga lista de hospitales regionales, además de la gran mayoría que cerraron parcialmente y/o padecen graves recortes crónicos. Sobre el proceso de asfixia financiera escribe el médico De Currea Lugo:

"La disminución del subsidio [estatal a la oferta] ha sido progresiva: en 1997 [les redujeron] el 15% del Situado Fiscal; en 1998 el 25% del Situado Fiscal y el 15% de las Rentas Cedidas; y en 1999 el 35% del Situado Fiscal y el 25% de las Rentas Cedidas. En 1997 ya se sintieron los efectos de la reducción del 15% de los aportes nacionales a los hospitales públicos, pues no se compensó con facturación por venta de servicios a las ARS. Los recursos para el aseguramiento de la población pobre no significan ni un 30% de los recursos por venta de servicios a las ARS ... Un estudio de la Superintendencia Nacional de Salud revela que en 1998 los hospitales generales (IPS de primer nivel) lograron un 39% de sus ingresos por venta de servicios; los especializados (IPS de segundo nivel) un

18%, y los universitarios (IPS de tercer nivel), tan sólo un 12% . Para 1999 el 35% de los recursos de oferta [financiación estatal directa] que financiaban los hospitales públicos debía convertirse en subsidios [a la demanda], y ésto se decidía al margen del estancamiento en la afiliación del régimen subsidiado ... las medidas coincidieron con la reducción de aportes del Estado al régimen subsidiado y el congelamiento de las UPC-S en el 53,2% de la UPC-C<sup>380</sup>

La reforma neoliberal ha tenido un tratamiento totalmente desequilibrado en contra del sector estatal de la salud. Se le han impuesto las condiciones más drásticas para su funcionamiento, forzándolos a administrarse como "empresas privadas", reduciendo sus presupuestos y plantas de personal, contratando personal nuevo e inexperto, en muchos casos por presiones del aparato clientelista. Además de que los "nuevos recursos" provenientes de los "subsidios a la demanda" son intermediados en no pocos casos por verdaderas mafias que impiden que lleguen a los hospitales, en el supuesto caso de que hubieran podido ser administrados con honradez, también incumplieron los Gobiernos con el reajuste del valor de la Unidad de Capitación del régimen subsidiado, que debía igualarla a la del régimen contributivo, según disposición de la Ley 100 que debería haberse logrado el año 2001 (junto con la prometida "Universalización" del derecho a la salud).

Para el año 2008 la UPC del régimen subsidiado fue tasada en \$243.370 (cerca de US\$115/año), apenas un 56% del valor de la del régimen contributivo, que es de \$430.488.00. Como si fuera poco el retraso, el módico aporte estatal denominado el "Pari-pasu", que la Ley 100 exige que el Gobierno aporte un valor igual al 1% trasladado del "Fondo de Solidaridad" pagado de las nóminas de trabajadores, tampoco es cumplido por el Ministerio de Finanzas. En la Ejecución de Ingresos del año 2005 apenas alcanzó al 32% del valor del Fondo, el 2007 llegó al 21% e inclusive modificó el Gobierno la ley para evitar dicho aporte, cambiando el Literal C del Art. 221 de la Ley 100, que redujo a un 25% los aportes, según la Ley 344/96 expedida. Dicha modificación fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.<sup>381</sup>

En todos los casos, las condiciones para que a través del Régimen Subsidiado la "competencia y eficiencia" del sector privado hubiera beneficiado a más de la mitad de la población del país, ha aparecido más como una fábula o ilusiones de los administradores estatales neoliberales. **La "competencia" -o mejor denominada- la ausencia de control estatal en un sector alimentado con recursos del Estado, ha beneficiado más al clientelismo y a las mafias (apoyadas por muchos políticos) y al sector financiero (apoyado por el alto Gobierno) que a las entidades eficientes.** Entre éstas, tanto privadas como estatales regionales, las que trabajan con profesionalismo deben afrontar todas las incoherencias del sistema y la competencia desleal.

---

<sup>380</sup> De Currea Lugo, Op. Cit. Ps. 170 – 173.

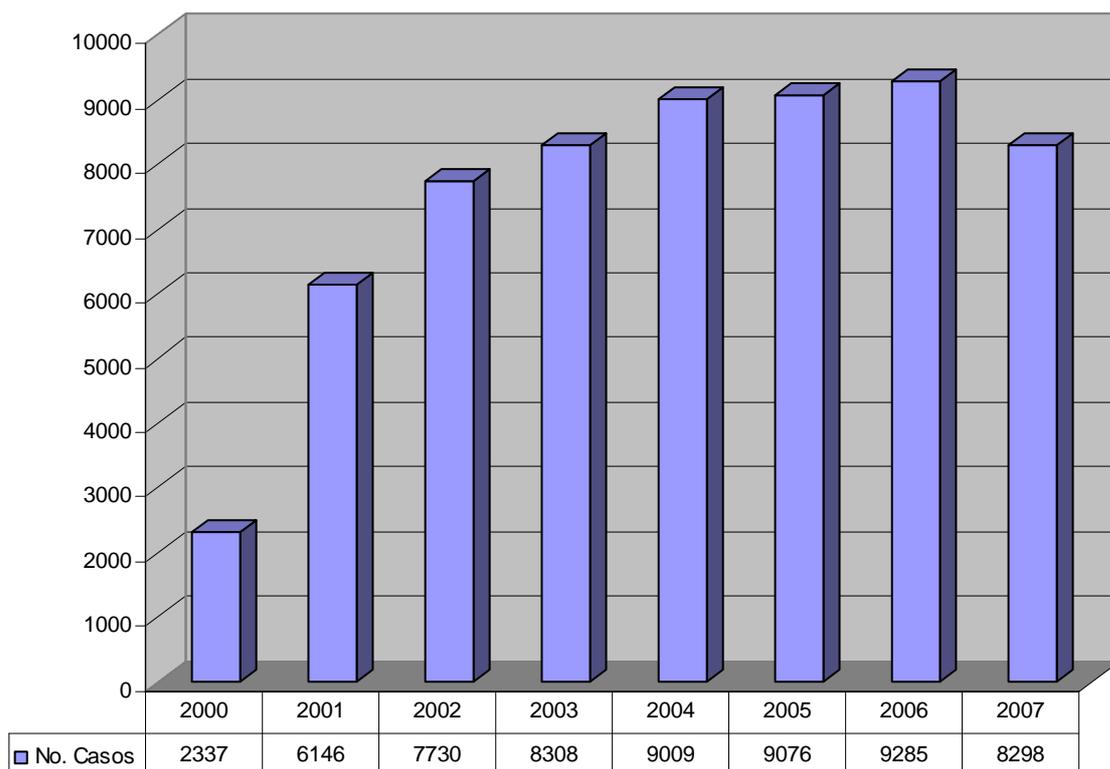
<sup>381</sup> De Currea, V. Op. Cit. P. 197

#### 10.4 El deterioro de los indicadores Epidemiológicos.

A la par con el crecimiento de recursos estatales y privados canalizados hacia el mercado de la salud y con la proliferación de clínicas y consultorios privados para atender a la población; a la par con pomposos pronunciamientos de los gobiernos acerca de los "crecientes márgenes de cobertura logrados" a fines de los años 90s. y principios del nuevo siglo, **viejas epidemias -algunas dadas por erradicadas-, han reaparecido con ímpetu** y afectado a amplias capas de colombianos, especialmente entre las y los más pobres. En las gráficas siguientes se aprecia cómo enfermedades que se habían logrado controlar, como la **Tuberculosis** (Gráfica No. 15) han crecido vertiginosamente hasta llegar a más de 9.000 casos el año 2006. La gran mayoría de éstos corresponden a población muy pobre y ha cobrado muchas vidas entre miembros de Comunidades Indígenas.

Gráfica No. 15

CASOS DE TUBERCULOSIS 2000 - 07



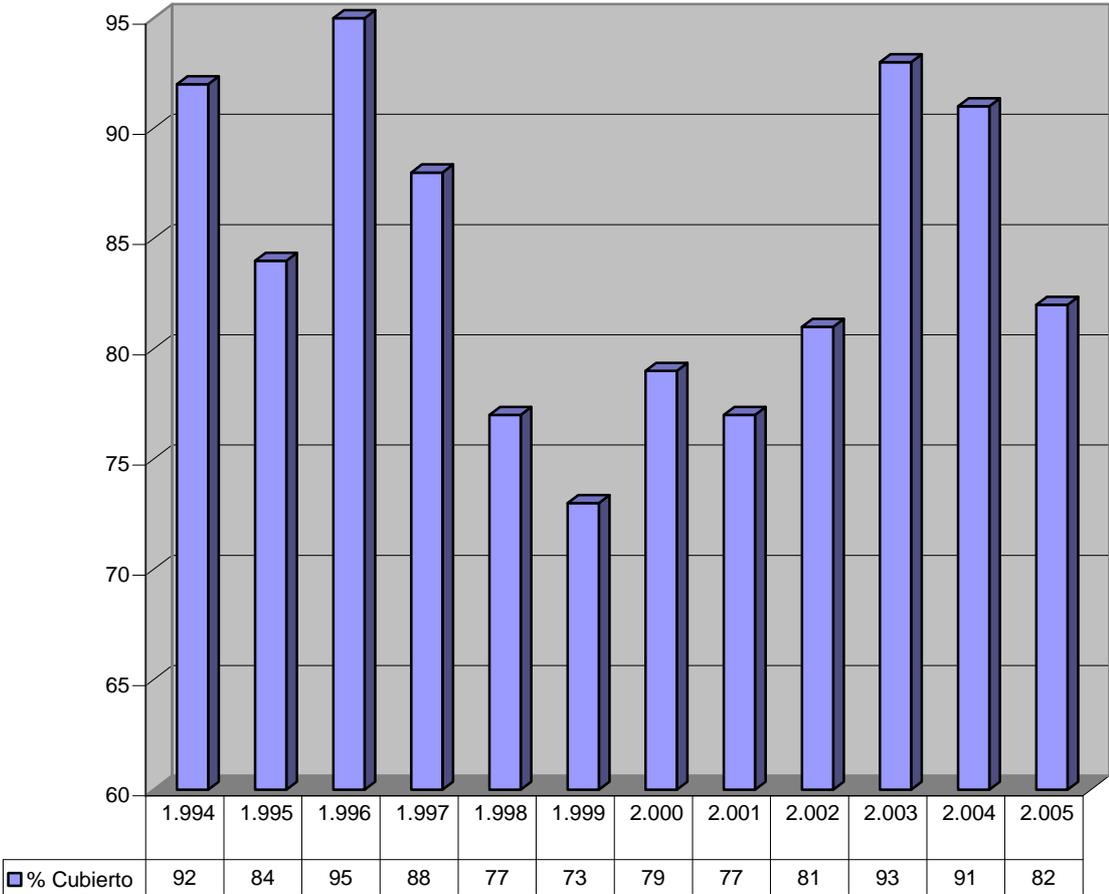
Fuente: MinProtección Social - Informe al Congreso 2007-08. P. 94

La cobertura de **Vacunación Infantil** -que superó el 90% en los años 80s.-, bajó a niveles que **dejó des-cubiertos entre el 10 y 25% de los niños** (Gráfica No. 16), especialmente dentro de infantes de zonas con graves problemas de desnutrición y afectadas por la violencia, donde se concentran pobladores afrocolombianos e indígenas.

En estas zonas se ha reducido el presupuesto de las instituciones estatales que hacen la vacunación; la coordinación nacional del MinSalud (hoy Minprotección Social) es deficiente; la violencia no permite la entrada oportuna de las brigadas de salud; las familias desplazadas son desmembradas y las madres (con frecuencia los padres huyen) no alcanzan a buscar la vacunación oportuna de los hijos.

Gráfica No. 16

COBERTURA % DE VACUNACION - COLOMBIA 1994 - 2005

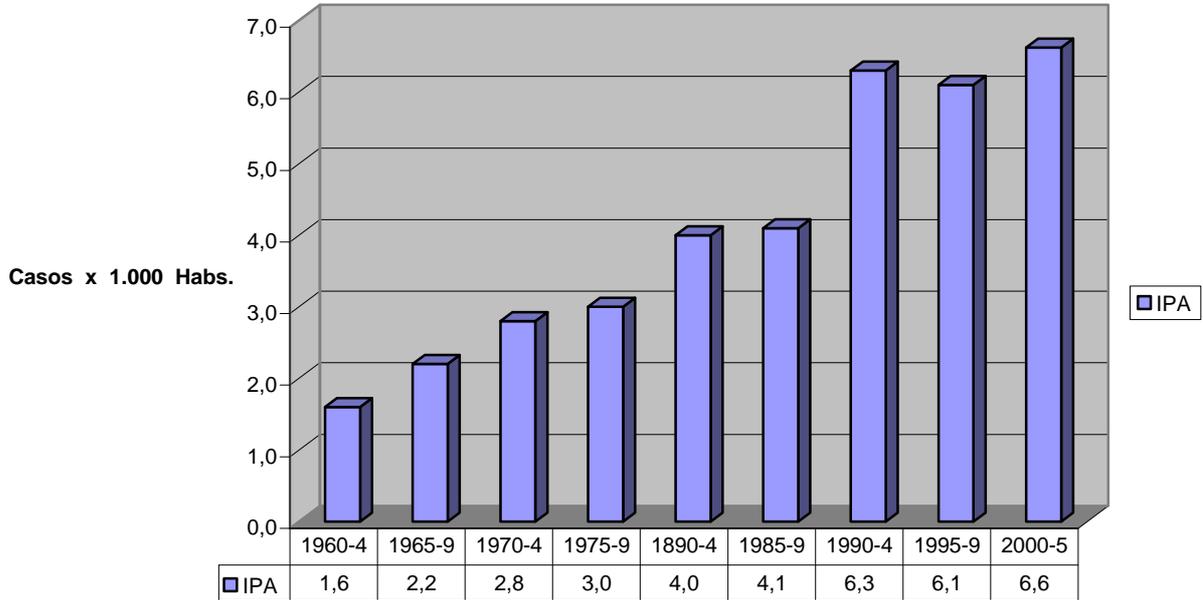


Fuente: Molina M, Gloria - Informe „Así vamos en Salud“ 2006. Facultado Salud Pública U. Antioquia. (Vacunas incluyen: DPT, Polio, BCG y Sarampión).

A pesar de que cada nuevo gobierno nacional anuncia mayores cubrimientos con servicios domiciliarios de agua -y de agua potable-, **los índices de parasitación -IPA, crecen establemente desde 1960**, haciendo propensos especialmente a los infantes a enfermedades que países con ingresos similares a Colombia ya tienen controladas.

Gráfica No. 17

INDICE PARASITARIO ANUAL - IPA : COLOMBIA 1960 - 2005

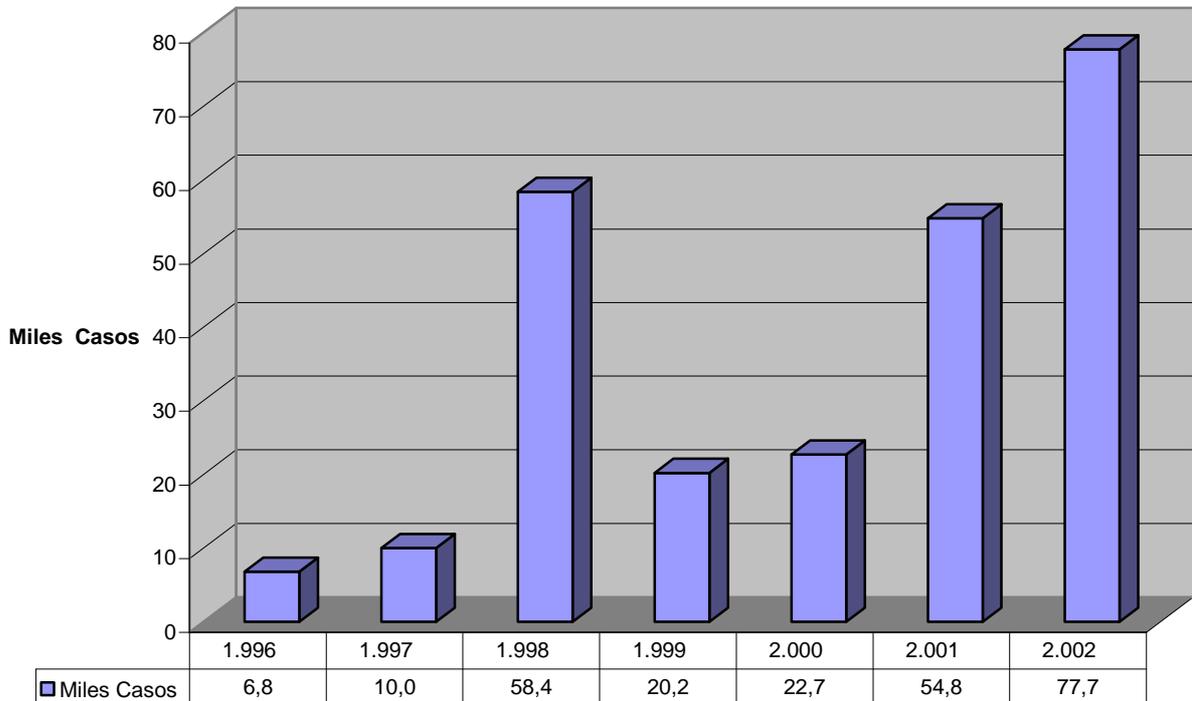


Fuentes: Publicado por Revista "Salud Colombia", 2008. Datos 2000-5: Instituto Nacional de Salud -INS, Revista Biomédica, Sp. 2006, Vol. 26

Enfermedades tropicales que se combaten con mejor infraestructura de servicios sociales, con medidas ambientales, mejor alimentación, vivienda y hábitos de la población, vuelven a mostrar grados epidémicos considerables. Las personas atacadas por **el Dengue Clásico** alcanzaron las 50.000 a fines de los 90s. y más de 70.000 a principios de la nueva década.

Gráfica No. 18

CASOS DE DENGUE CLASICO 1996 - 2002



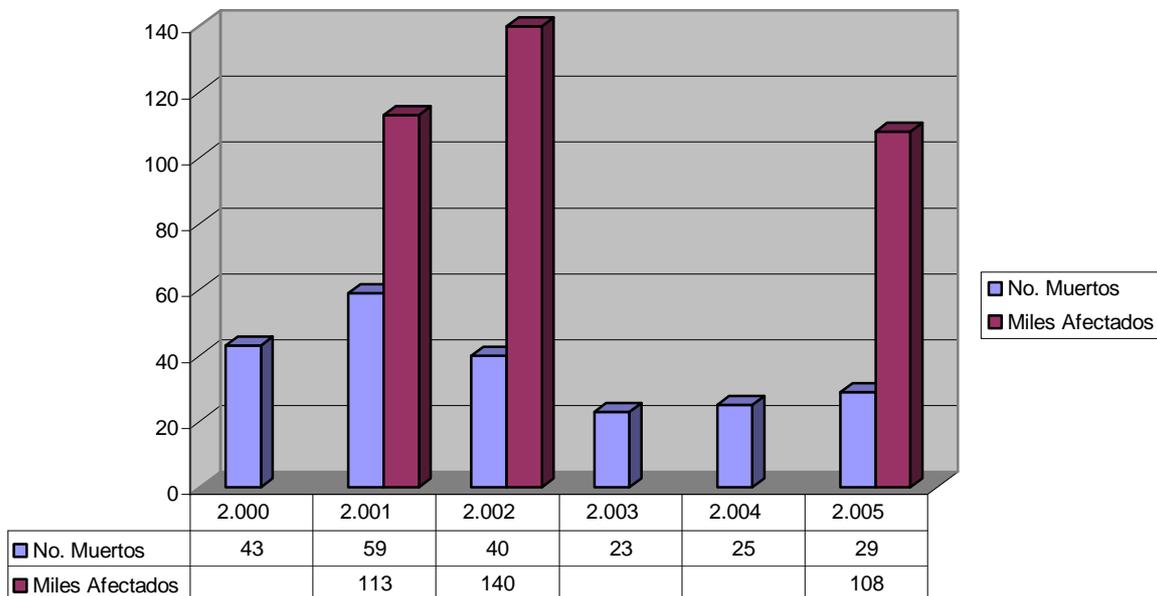
Fuentes: INS, 2003. Publicado Revista "Salud Colombia", 2008.

La mortalidad por **Malaria** (enfermedad como el Dengue, asociada a la pobreza) volvió a subir el 2000 - 01 y el 2005, años en los que se reportaron más de 100.000 casos.<sup>382</sup> Funcionarios del Instituto Nacional de Salud informan que los equipos del Ministerio encargados de la prevención de la Malaria han sido sub-presupuestados, se ha reemplazado personal capacitado por novato, no se han repartido suficientes medicamentos para la prevención, ni se ha contado con apoyo adecuado a nivel Ministerial. Ver Gráfica No. 19.

<sup>382</sup> INS, Sep. 2006. Rev. Biomédica, Vol. 26, Nr. 3: „El control de la malaria en la costa Pacífica colombiana.“

Gráfica No. 19

**MORTALIDAD POR MALARIA 2:000 - 05 y Miles de Afectados**



Fuentes: MinProtección Social para Muertes; INS para No. de Infectados, Revista Biomédica, Sep. 2006, Vol. 26, Nr. 3.

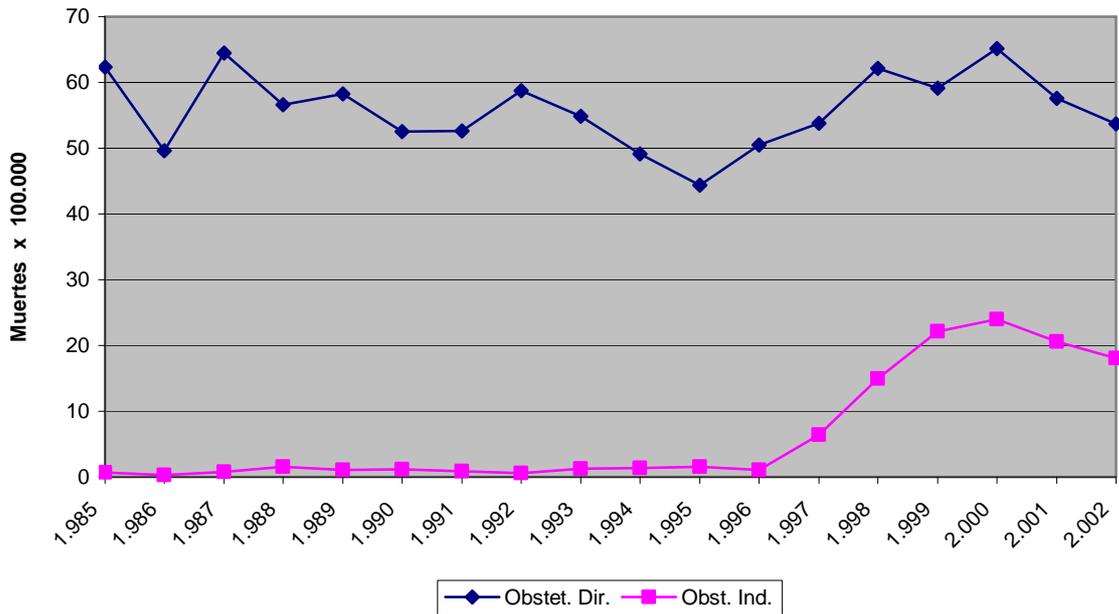
Inclusive tratamientos en los que el país había avanzado suficiente, como la prevención de la **Mortalidad Materna**, presentan un preocupante deterioro desde 1996. Diversos estudios dan cuenta de esta situación: "A pesar del incremento de la atención prenatal y el parto por profesionales ... la tendencia de la Mortalidad Materna muestra incremento. Los niveles de muertes evitables relacionados con la maternidad en el país no se corresponden con el desarrollo que hemos alcanzado en otros ámbitos. Pese a los avances demostrados en otros indicadores de Salud Sexual y Reproductiva y a los ingentes esfuerzos realizados, pareciera que no hemos dado en el blanco. Las cifras de Mortalidad Materna son preocupantes". "Lo que se había ganado en disminución de la Mortalidad Materna en 10 años, se perdió en 2 - 3 años".<sup>383</sup>

Ver Gráfica No. 20.

<sup>383</sup> Citado por Molina, Gloria – Op. Cit., y MinProtección Social, "Plan de Choque para reducir la Mortalidad Materna, 2004".

Gráfica No. 20

MORTALIDAD MATERNA 1985 - 2002

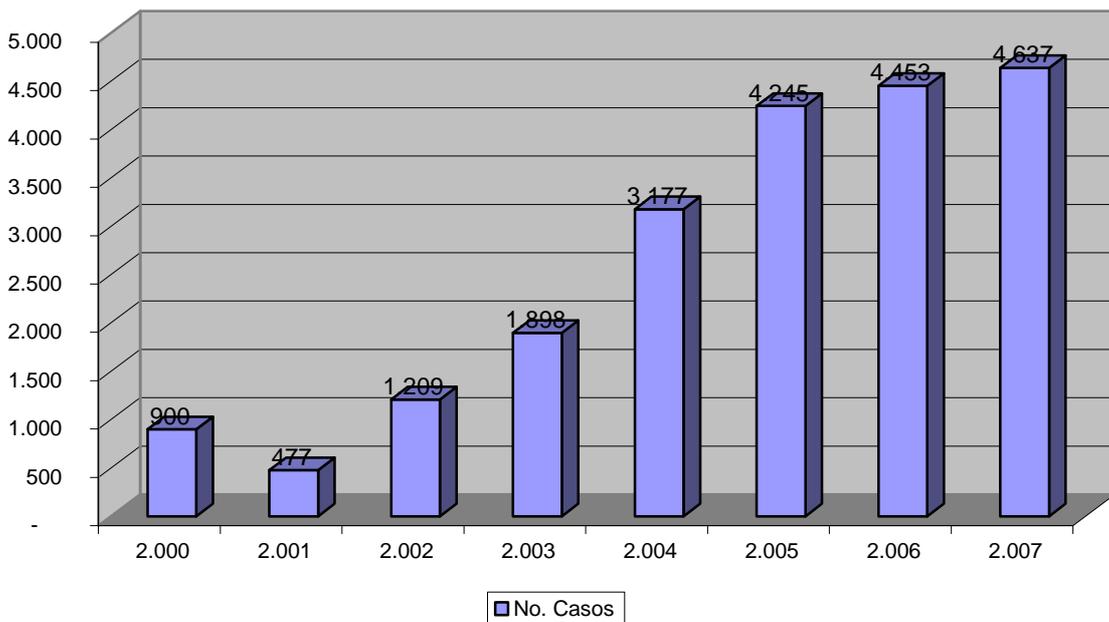


Fuente: Molina, Gloria. Op. Cit.

Y nuevas y peligrosas enfermedades como el **SIDA**, han aumentado radicalmente los casos registrados en los años 2000, hasta reportarse 4.637 en 2007.

Gráfica No. 21

CASOS DE S.I.D.A. REGISTRADOS 2000 - 07



Fuente: INS - MinProtección Social, Inf. Al Congreso 2007-8, P. 90

En la Tabla No. 15 “**Tasas de Mortalidad por Causas**” se aprecia cómo **entre 1985 y 1999, la gran mayoría de índices poco mejoran**, a pesar de los grandes avances que sigue teniendo la ciencia médica en el mundo. Si bien la mortalidad por Homicidios casi se duplicó para 1999, enfermedades que acompañan a la pobreza y afectan preferencialmente a la niñez no muestran progresos (Infecciosas y Parasitarias; E. del Sistema Digestivo), o avanza la mortalidad (Sistema Respiratorio). Los logros por reducción de enfermedades del Sistema Circulatorio y Accidentalidad, se pierden por los retrocesos en Homicidios y muertes por deficiencias Respiratorias. El índice global de Mortalidad por 100.000 habitantes escasamente se redujo en un punto durante 14 años, pasando de 587 en 1985 a 586 en 1999.

Tabla No. 15

<b>TASAS DE MORTALIDAD POR CAUSAS</b>			
Colombia 1985 y 1999 (Tasa x 100.000 Hb.)			
Enfermedad o Causa	1.985	1.999	
Infecciosas y Parasitarias	22	22	
Tumores	89	91	
Sistema Circulatorio	167	129	
Neumonía y Bronquitis	27	34	
Sistema Digestivo	22	20	
Accidentes	74	52	
Homicidio y Violencia	109	181	
Otras y Enf. Mal definidas	77	57	
Total Nacional	587	586	

Fuentes: INS - Revista Biomédica 2008, Vol. 28, Nr. 3  
López, E.; Arce, P. - Grupo Sociedad y Salud INS.

Muchos médicos hablan de “una década perdida en Salud Pública”. En el Foro Nacional “Así vamos en Salud”<sup>384</sup>, realizado en Bogotá en Sep. 2006, presentó así la problemática la experta en Salud Pública de la Universidad de Antioquia, Gloria Molina Marín:

- “ Se visualiza un retroceso o estancamiento de los indicadores principales de Salud Pública entre 1990 - 2005, con un fuerte descenso a partir de 1996, coincidiendo con la implementación de la Ley 100.
- El indicador de Mortalidad Materna es casi igual al de hace 10 - 15 años. No se corresponde con el desarrollo que el país ha alcanzado en otros ámbitos. Persiste la inequidad en coberturas en el país.
- El deterioro de la Salud Pública también ocurre a la par con un incremento significativo de los recursos destinados a la salud y de un posicionamiento de las EPS privadas entre las empresas más rentables del país.
- La racionalidad económica ha sido predominante, basada en la ganancia económica más que en metas de Salud Pública. El lucro privado afecta la eficiencia del sistema. En Salud Pública se

<sup>384</sup> Foro Nacional „Así vamos en Salud“. Bogotá, Sep. 28 de 2006. Ponencia de Molina Marín, Gloria. Facultad de Salud Pública, Universidad de Antioquia.

ha hecho menos con más recursos. Con un direccionamiento centrado en la competencia y búsqueda de rentabilidad económica, todos hemos perdido.

- La búsqueda de la eficiencia, de las instituciones en particular, al parecer se ha centrado en el control de costos, a costa de: a) La negación de servicios, y b) El deterioro de las condiciones laborales y los bajos salarios del personal de salud.
- La cooperación y alianza entre aseguradores y prestadores no significa que las EPS privadas se absorban a las IPS públicas, mediante propuestas de integración vertical mal intencionadas.
- El desarrollo técnico-administrativo, la calidad y continuidad del recurso humano de las Direcciones Locales de Salud -DLS, está determinado principalmente por los intereses políticos del grupo político en el poder. Es relevante la vinculación de personal no calificado en las DLS.
- Las leyes de mercado, el ánimo de lucro, el énfasis en la eficiencia y contención de costos, afectan negativamente la equidad, el acceso, la continuidad, la calidad, la integridad de la atención. La segmentación, fragmentación y los planes de salud diferenciales van contra la integridad, universalidad y perpetúan la inequidad. A quien más necesita se le da menos.
- La persistencia de todos los factores que han afectado las acciones en Salud Pública, llevará a que en el 2.010, final del segundo período del gobierno actual, se tenga un mayor retroceso en la salud de la población en el país."

Si se confrontan los indicadores de Salud Pública anteriormente relacionados con las cifras de la Tabla No. 14, donde el Gobierno "demuestra" cómo la cobertura del Sector Salud cobijaría a casi el 90% de la población del país, sólo puede abrirse un **gran interrogante acerca del grado real de cobertura de la población, de la eficacia del tipo de Reforma aplicada y del destino de los crecientes y millonarios recursos financieros que el país invierte en su Sistema de Salud.**

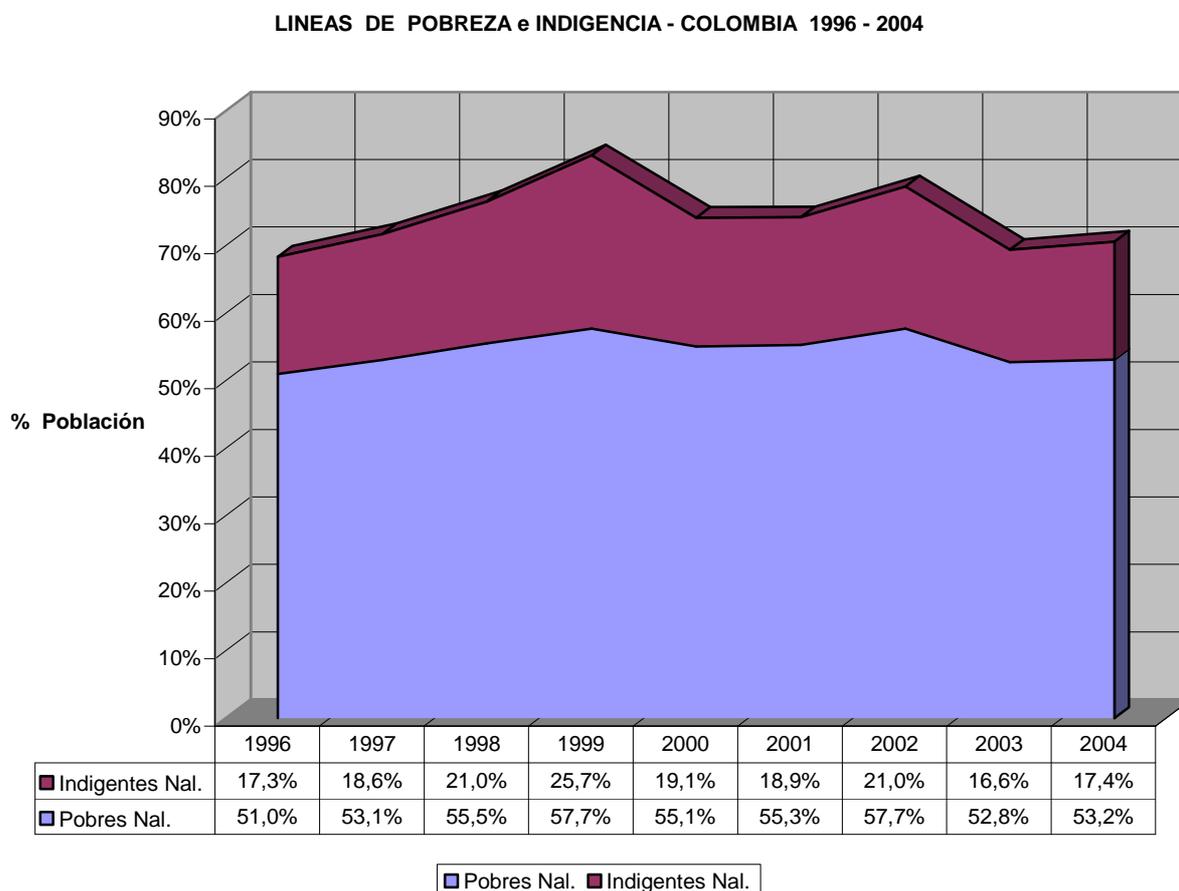
#### 10.4.1 Desnutrición, enfermedad, racismo y exclusión social.

De acuerdo con las estadísticas de la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad -MERD que asesora al Gobierno, la Línea de Pobreza en Colombia<sup>385</sup>, ha cubierto desde 1996 hasta el 2004 en promedio al 55% de la población, mientras que los hogares definidos como Indigentes (Línea de Indigencia) promediaron el 19%, mostrando que **cerca de  $\frac{3}{4}$  partes de la población nacional vive en condiciones de Pobreza e Indigencia.** Ver Gráfica No. 22. Esto no extraña en un país caracterizado por los grandes extremos sociales, donde la Canasta Alimenticia de una Familia -calculada por el DANE y MERD- valía \$400.000 mensuales para familias pobres y \$762.917 para familias de ingresos medios el año 2004, mientras que el Salario Mínimo Legal ese año fue de \$358.000, es decir, con un SML no se alcanzaba a comprar ni siquiera una Canasta básica requerida para alimentarse una familia, sin incluir pago de vivienda, salud

<sup>385</sup> Entre las diferentes metodologías que calculan estos Indicadores, se utiliza aquí la empleada por MERD con base en la Encuesta Nacional de Hogares del DANE desde 1996, que define como "Pobre" un Hogar Urbano de 4,5 personas que percibía menos de \$1 millón en 2004 (2,8 Salarios Mínimos Legales) ó \$716.000 para un Hogar Rural de 4,6 miembros. Se define como "Indigente" un Hogar urbano al que le ingresan menos de \$400.000 por mes, o para uno Rural \$311.000, que la MERD y el DANE calcularon constituía el costo de la Canasta Alimentaria mensual típica para hogares de ingresos bajos. El Salario Mínimo Legal mensual en 2004 fue de \$358.000.

y otros gastos básicos! Cabe tener en cuenta que en Colombia alrededor del 69% de los trabajadores devengan hasta dos Salarios Mínimos mensuales.<sup>386</sup>

Gráfica No. 22



Fuente: Cálculos del autor con base en MERD.

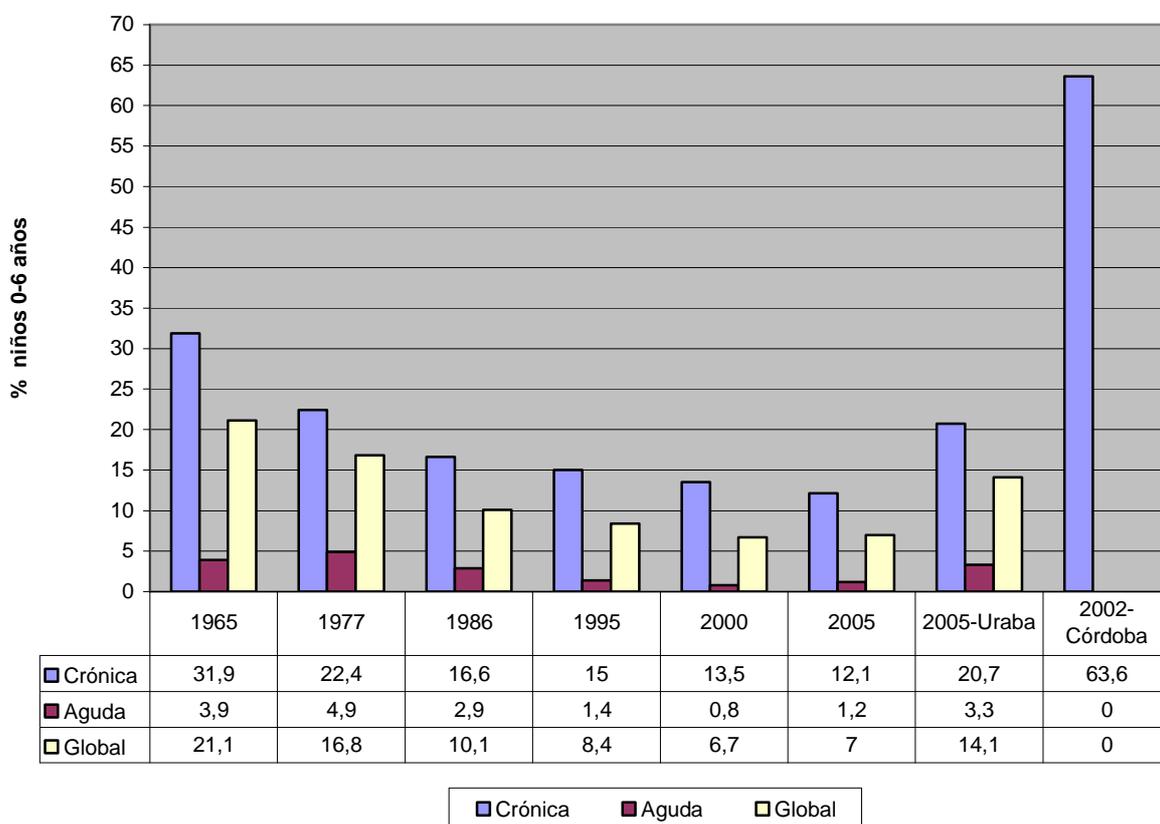
Considerando que esa es la situación de ingresos monetarios durante el período reciente, los índices de Desnutrición publicados por el Ministerio de Salud (Gráfica No. 22) muestran una disminución persistente para el promedio de los niños y niñas colombianas menores de 5 años entre 1965 y 1986, mientras que los progresos observados son bajos entre 1986 y 2000, y en el 2005 el mejoramiento se estanca, disminuyendo levemente el

<sup>386</sup> Cálculos del autor, tomando como base informes de la CEPAL (estudio sobre Pensiones de Consuelo Mallarino Uribe) que indican que con datos de 1991, 95 y 2000, el 64,2% de los trabajadores del Sector Formal de la economía devengaron hasta dos salarios mínimos. Dado el índice de Informalidad (56% en iguales fechas) para quienes se asumen ingresos en promedio un 25% menores que los del sector formal, el peso ponderado de la suma de estos dos grupos que perciben menos de 2 SML sería cerca del 70% de la población económicamente activa, que sumada a los desempleados (13,9% en promedio) arrojan que un 84% de los trabajadores colombianos percibirían hasta dos salarios mínimos mensuales. Este indicador podría ser un poco menor en períodos de menor desempleo, tales como los años 2005-8. La proporción encontrada con esta metodología se acerca al 75% de Pobres e Indigentes hallado por la MERD, que define la línea de pobreza para hogares por debajo de los 2,8 SML. La Contraloría General de la Nación reporta que al 2006 un 86% de las personas afiliadas al sistema de Pensiones devengaron 2 SML por mes.

índice de Desnutrición Crónica Total (Estatura baja para la edad), pero aumentando la Aguda Total (Peso bajo para estatura) y la Global Total (Peso bajo para edad).

Gráfica No. 23

DESNUTRICION INFANTIL COLOMBIA 1965 - 2005 (Afrocol. e Indígenas 2005 -02)



Fuente: Molina M., Gloria. "Así vamos en Salud". Fac. Salud Pública U. Antioquia. INS - Revista Biomédica, para Indices de Urabá y Córdoba.

No obstante los avances logrados en décadas previas, cerca de un 20% de los infantes colombianos todavía padecen de Desnutrición y en los últimos años no se han consolidado los progresos, meta prácticamente inalcanzable mientras persista -entre otros factores- el ya crónico desplazamiento violento de millones de campesinos y sus hijos. Recuerdan los investigadores del Instituto Nacional de Salud -INS: "El proceso de desnutrición es silencioso y los niños con desnutrición leve están a un paso de la desnutrición moderada, y éstos, a un paso para llegar a la desnutrición grave, con peligro inminente de muerte."<sup>387</sup> Un estudio reciente del INS sobre el estado nutricional de niños palúdicos encontró:

"La desnutrición y la pobreza coexisten en la zonas endémicas de Malaria (o paludismo), al mismo tiempo que el hambre es una fiel representación de la pobreza. Estos problemas,

<sup>387</sup> Alcaraz, Bernal y Cornejo. 2008. Revista Biomédica, Vol. 28, P. 94. „Estado nutricional y condiciones de vida de los niños menores de 5 años del área urbana del Municipio de Turbo (Antioquia), Colombia, 2004“. Universidad de Antioquia, Medellín.

además de aumentar el riesgo de enfermar y morir, limitan el desarrollo físico y mental de los niños que los padecen. La pobreza es una flagelo que azota a más de 4.000 millones de personas en nuestro planeta y se convierte en un factor condicionante del estilo de vida que determina la salud individual y colectiva ... Las condiciones económicas de las familias de los niños participantes en el estudio son similares a las encontradas en otras investigaciones en Colombia, en las que la pobreza, en especial la pobreza extrema o indigencia se concentra en la zona rural. Cuando se mide a partir de los ingresos, más de las 2/3 partes de la población rural es pobre y más de la mitad viven en pobreza extrema. Esta situación ha presentado un crecimiento progresivo: de 68,4% de pobres entre la población rural en 1991, se pasó a 78,9% en 1997, a 82,6% en 2000 y a 85,3% en 2003."

388

Además, la desnutrición se agudiza entre las comunidades de poblaciones Afrocolombianas e Indígenas. Si ataca actualmente "en promedio" al 20% de los niños colombianos, entre la población mayoritariamente Afrocolombiana del área de Turbo en la Costa Caribe, la desnutrición afecta al doble de niños (más del 35%). Y según estudios realizados en comunidades Indígenas Emberá-Katío de Córdoba, cerca de la costa Caribe, el sólo índice de Desnutrición Total afecta al 63,6% de los menores de 6 años. Si se consideran los índices que arrojó el Estudio del INS por concepto de enfermedades como la Infección Respiratoria Aguda, que fueron del 73,9% y del 69,6% para Enfermedad Diarréica Aguda, se tiene que más de 2/3 partes de los niños indígenas Emberá padecen de graves infecciones.<sup>389</sup> Entre los niños y niñas indígenas auscultados se encontró que mientras más logran avanzar en edad hacia los 6 años, más se retrasa su crecimiento debido a la desnutrición y enfermedades, de manera que un 85% de ellos no alcanzan la estatura normal que tendría un infante bien alimentado de su étnia. Estos son claros indicadores del nivel extremo de exclusión e indigencia en que han vivido -y continúan viviendo-, con efectos catastróficos para su salud.

De acuerdo con datos del DANE, el Índice de Mortalidad Infantil General (menores de 1 año x 1.000 nacidos vivos) para Colombia a principios del siglo XXI era del 21,3%. Sin embargo, para bebés de la misma edad y Afrocolombianos, el índice era de más del doble (46%).<sup>390</sup> Y el de niños Emberá-Katío de Antioquia y Córdoba, Paeces del Cauca y Awá-Kwaikeres de Nariño (hasta de 6 años) era del 250%, es decir, se muere uno de sus infantes antes de cumplir los 6 años de edad, de cada cuatro que nacen vivos!<sup>391</sup>

Otro indicador del DANE -que incluyó en el Censo del 2005 indicadores étnicos-, muestra cómo la probabilidad de padecer Enfermedades Catastróficas como Quemaduras, Traumas, Cirugías mayores o Cuidados Intensivos, promedió en Colombia el 1,56%, mientras que para personas Afrocolombianas fue del 6,52%, o sea 4 veces

---

<sup>388</sup> Instituto Nacional de Salud. 2007. „Estado nutricional de niños palúdicos residentes en El Bagre y Turbo, Antioquia, Colombia, 2004-2005“ Revista Biomédica, Vol. 27, P. 559-70. Uscátegui, Rosa; Correa, Adriana. Escuela de Nutrición Universidad de Antioquia, Medellín.

<sup>389</sup> Instituto Nacional de Salud. Restrepo, Berta et al. 2006. Estado nutricional de niños y niñas de hasta 6 años de edad en el Resguardo Embera-Katío, Tierra-Alta, Córdoba, Colombia. Revista Biomédica, Vol. 26, P. 517-27. Universidad de Antioquia, Medellín.

<sup>390</sup> DANE. Informe Censo General 2005. Boletín de Necesidad Básicas Insatisfechas – Mortalidad Infantil.

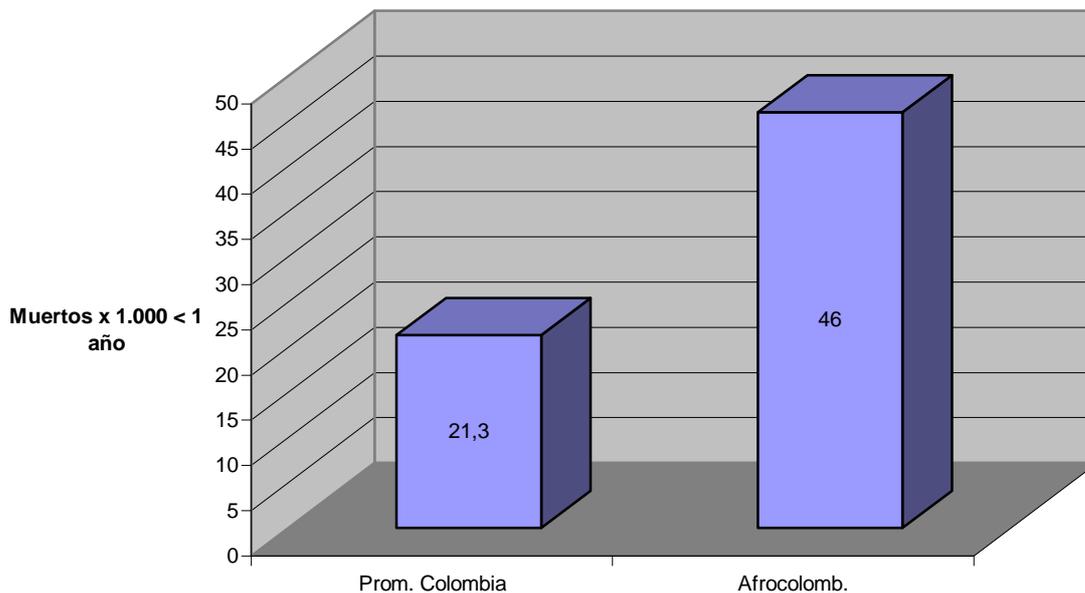
Bogotá.

<sup>391</sup> INS. Op. Cit. Vol 26.

mayor! Respecto de la Mortalidad entre los hombres Afrocolombianos, advierte el Informe del DANE citado: "En los hombres, además del efecto migratorio [y desplazamiento], se observa sobre-mortalidad en las edades superiores a 25 años". Enfermedades endémicas como la Malaria, el Dengue y los altos índices de parasitación y enfermedades respiratorias, se concentran en la Costa Pacífica, Urabá y el Bajo Cauca, regiones donde aprox. el 80% son habitantes afrocolombianos, mulatos e indígenas.<sup>392</sup>

Gráfica No. 24

MORTALIDAD INFANTIL COLOMBIA 2005 - Promedio Vs. Afrocolombianos



Fuentes: Instituto Nal. De Salud - DANE.

Una publicación de la UNESCO al referirse a los problemas de morbilidad y mortalidad en las comunidades indígenas colombianas afirma:

"Enfermedades que se creían superadas como la tuberculosis, la varicela, la gripe, entre otras, cobran vidas anualmente en las poblaciones indígenas. La aparición de la fiebre amarilla en cuatro pueblos (Arhuacos, Wiwas, Kankuamos y Koguis) que habitan en la Sierra Nevada de Santa Marta, evidencia la vulnerabilidad de estos grupos a las epidemias. Las autoridades y organizaciones indígenas afrontan esta problemática con desventaja, dado los altos índices de desnutrición, lo cual dificulta las acciones médicas; sin embargo, esta situación ha dejado al descubierto el pésimo cubrimiento de los servicios y programas asistenciales estatales."<sup>393</sup>

<sup>392</sup> INS. Op. Cit. Vol. 27; Molina M, Gloria. Op. Cit.

<sup>393</sup> Educación Superior Indígena en Colombia – Una apuesta de futuro y esperanza. Abril 2005. IESALC – UNESCO – CRIC. Pancho Aquite, Avelina et. Al. Cali. P. 34.

Todas las mediciones de in-salubridad indican que dentro de las negativas condiciones en que viven los pobres colombianos, la situación de gran parte de los Afrocolombianos <sup>394</sup> es especialmente preocupante, ya que padecen desastrosas condiciones de vida y su salud ha sido llevada, con las exclusiones, a ser sustancialmente más precaria que la de otros grupos pobres. Esta precariedad se multiplica aún más entre la población Indígena. No es casual que el desplazamiento violento realizado por todos los actores armados en Colombia, recaiga especialmente sobre las tierras y comunidades de estos grupos étnicos históricamente perseguidos por autoridades, religiosos y parte de los colonos blancos o mestizos, en un país donde la ideología conservadora le ha hecho creer a la población que es blanca y/o mestiza (clara). Lo claro es que **en Colombia las probabilidades de padecer enfermedades asociadas a la miseria, la pobreza y la violencia, se multiplican con el tono oscuro de la piel.**

Esta discriminación racial la describe así Claudio Rama, Director del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO:

"La década del 90 significó un incremento de 200 a 220 millones de personas en América Latina por debajo de la línea de pobreza, población compuesta en su mayor parte por indígenas. En Guatemala, por ejemplo, el 86% de la población indígena es pobre. En Ecuador, nueve de cada diez indígenas son pobres, al igual que siete de cada diez negros y cinco de cada diez blancos. Lo anterior permite colegir que en América Latina la pobreza tiene color." <sup>395</sup>

### **10.5 El derecho a la Salud, las acciones de Tutela y la democracia constitucional colombiana.**

La reforma de la salud realizada en Colombia desde los años 90s., cuando los gobiernos estimularon su transformación a través de la competencia y cumplimiento de "criterios de mercado", ha inducido a la profundización de la estratificación de su población, con la división en:

- Personas con empleo formal, cubiertas por un Régimen Contributivo de Salud que presta un servicio relativamente de mejor calidad a los afiliados y sus familias,
- Personas que carecen de trabajo formal, deficientemente cubiertas por un Régimen Subsidiado de atención en salud, y
- Una población excluida del servicio de salud, bien por pertenecer al sector de los "vinculados" (4 millones no carnetizados en 2008), o porque los servicios no llegan a millones en zonas rurales y urbanas, y las instituciones de los dos regímenes anteriores les niegan los mismos.

Mucho del gran esfuerzo fiscal que realiza el país a través de la ampliación paulatina de los recursos estatales destinados al sistema de salud se pierde con la ineficacia y

---

<sup>394</sup> En la categoría de "Afrocolombianos" se entienden incluidas personas de raza negra y sus descendientes en diferentes uniones, tales como mulatos o zambos.

<sup>395</sup> Publicado en: Op. Cit. UNESCO P. 12.

corrupción de los intermediarios creados por la Ley 100/93, especialmente en el régimen Subsidiado. Sobre las EPS-S (antes ARS), informa el investigador De Currea Lugo:

"Las ARS son ... los intermediarios financieros de la plata de los pobres: reciben los subsidios a la demanda, pero los guardan para sí y no los entregan a los hospitales, o difieren los pagos. El Estado no se preocupa por controlar estos recursos y el costo social de la intermediación es enorme. En algunos casos las ARS sólo habían ejecutado el 18% [de los pagos]. Es decir, las ARS se apropiaron de los recursos de la salud, pero no los invirtieron en servicios. Según el DANE, el 41% de las personas del régimen subsidiado no usan los servicios, lo que resulta consistente con las denuncias de falta de promoción de las ARS de los servicios que prestan e incluso, con la falta de entrega de los carnets correspondientes. Este tipo de prácticas produjo en el régimen subsidiado una rentabilidad para las ARS del 54% en 1996 y del 47% en 1997 ... se han producido utilidades perversas con superávits que oscilan entre el 20 y el 50% de los recursos. Del dinero entregado para garantizar el derecho a la salud de la población pobre, las ARS se quedaron con el 56,5% en 1997 y con el 40% en 1998. Además, tampoco cumplen con el porcentaje de 40% fijado por la Ley, de contratación de sus recursos con IPS oficiales."

396

En un país con una división social tan marcada como en Colombia, se requeriría de políticas vigorosas y de largo plazo para unificar la calidad del servicio de salud. La Constitución nacional así lo estableció, y la Ley 100/93 dispuso que entre los dos regímenes definidos se lograra la prestación "universal", con calidad similar y como meta el año 2001, cuando la Unidad de Capitación del régimen subsidiado se igualaría con la del contributivo. Para el 2008 no se había logrado ni lo uno, ni lo otro, a pesar de que en las confusas y siempre optimistas estadísticas presentadas por el Ministerio de Protección Social se reportaron 38,6 millones de ciudadanos cubiertos, que corresponderían al 88,7% de la población <sup>397</sup>.

De acuerdo con las dificultades que cotidianamente los usuarios experimentan para lograr una buena atención, existe la percepción en muchos de ellos, de que podría prestárseles un mejor servicio y además, de que "tienen derecho" al mismo. Esta conciencia ha crecido persistentemente desde que la Constitución estableció la Acción de Tutela. A través de su ejercicio, muchos procedimientos que se encuentran definidos en los planes de Salud POS-C y POS-S, y que fueron negados por los hospitales y/o las EPS de ambos regímenes, han sido ordenados por los jueces para que se ejecuten en un corto plazo. Igualmente a través de las Tutelas se ha conseguido que procedimientos o medicinas que no habían sido contempladas en los POS, se empezaran a conceder a los afiliados. <sup>398</sup> Un índice evidente del nivel de conciencia del "derecho al derecho" que está tomando la población colombiana, consiste en el alto y creciente número de tutelas que se han establecido para obtener la satisfacción de la atención. Informa Víctor De Currea:

---

<sup>396</sup> De Currea Lugo, V. Op. Cit. P. 238-9.

<sup>397</sup> Ministerio de Protección Social. Informe al Congreso de la República 2007-08. Cuadro „Población Afiliada al SGSSS 2007“. Bogotá.

<sup>398</sup> En la obra citada de De Currea Lugo se presenta una detallada exposición de los casos y las argumentaciones y contra-argumentaciones constitucionales que iluminaron las decisiones.

"La principal defensa de la Tutela ... fue la reivindicación que buscaba el texto constitucional de 1991, y en la que muchas personas han puesto sus esperanzas. La Tutela como tal representa un mecanismo de control del ciudadano sobre el legislador y de exigencia de aplicación de la norma. La nueva Constitución, la Tutela y la creación de un tribunal constitucional (Corte Constitucional) constituyen la tríada que hizo posible hablar del derecho a la salud, reclamarlo ante el juez constitucional y obtener respuestas oportunas sobre él ... En el año 2000, el 46,6% de las solicitudes de protección de derechos que recibió la Defensoría del Pueblo se relacionaba con el derecho a la salud. Para la fecha 4 de Abril de 2002, el número de Tutelas relacionadas con salud igualó a las de todo el año 2000 ... El Presidente de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, Juan Carlos Giraldo, recordó un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo que concluyó que en 1999 el 95% de las tutelas tuvieron que ver con la negación de servicio por parte de las EPS-C, a los que tenían derecho los afiliados ... El balance general de logros por vía de amparo constitucional es importante, pues rompió el mismo marco de la Ley 100/93, incluyó nuevos medicamentos, posibilitó la eliminación de exclusiones, cuestionó las barreras financieras para el uso de servicios y, lo más importante, infundió una noción de derecho entre los usuarios. Incluso, la modificación de la Ley 100 a través de demandas de inconstitucionalidad permitió recuperar importantes recursos que el gobierno quería eliminar del sector salud." <sup>399</sup>

Es clara la tensión que se presenta en el sistema de salud colombiano -así como en el conjunto de la sociedad-, entre el diseño neoliberal centrado en volver la salud "un negocio sujeto a reglas de mercado" y en concentrar irracionalmente sus dineros para satisfacer las necesidades de grupos corruptos y del sector financiero, en contraposición con las disposiciones Constitucionales que consideran la salud y otros derechos como inherentes a la dignidad de la persona, y por tanto al Estado como garante en la prestación de los mismos: la "construcción social de Estado". Esta tensión tiene sus expresiones en múltiples acciones legales e investigaciones sobre la administración de los recursos, y en el trámite de dichos conflictos ante los Tribunales de Justicia. Sin embargo, es un reflejo del tipo de sociedad -de su grado de inclusión y exclusión social-, que la inmensa mayoría de los varios cientos de miles de acciones de Tutela interpuestas para reclamar salud (78% del total en 2007) correspondan a usuarios del Régimen Contributivo, paradójicamente aquel donde el servicio es relativamente mejor. Por ello un Superintendente de Salud llamó a que los usuarios del Régimen Subsidiado "entiendan que éste no es un servicio de caridad, que el Estado paga por la salud que todos reciben y que por ello las entidades que administran recursos del régimen subsidiado están obligadas a prestar un servicio de calidad." <sup>400</sup>

Las tutelas interpuestas por usuarios del régimen subsidiado, que hace pocos años eran inexistentes, están creciendo vertiginosamente. El 20% del total, reclamadas el año 2007, indican un grado mayor de interiorización del "derecho al derecho" -como lo denomina Víctor De Currea- dentro de la población tradicionalmente excluida del país. La Tutela ha funcionado como un elemento extraordinario de ajuste para corregir parcialmente las omisiones e injusticias en la prestación de los servicios de salud. El carácter de cumplimiento obligatorio e inmediato que tienen las Tutelas, ha obligado al

<sup>399</sup> De Currea, Op. Cit. Ps. 268-69-72-73.

<sup>400</sup> „Periódico El Pulso“, No. 106, Julio 2007. Artículo „Régimen Subsidiado no es un servicio de caridad“. Declaraciones de la Superintendencia de Salud. Bogotá.

Gobierno a presupuestarlas formalmente: en la "Ejecución de Gastos" del Fosyga para el 2007 se ejecutaron \$550 millardos (cerca de US\$ 250 millones) para cumplir con su financiación, representando cerca del 5% del total de egresos. Este mecanismo ha permitido a los Hospitales y EPS, recobrar ante el Estado el pago de intervenciones y medicinas ordenadas por los Jueces, no sin relativamente altos costos administrativos.

La Constitución de 1991 ha impuesto unas obligaciones al Estado, el cual desde la Ley 100/93 ha cumplido parcialmente, pero se han evidenciado claras limitaciones dentro del marco del modelo neoliberal de desarrollo, en el cual los altos funcionarios estatales demuestran que les interesa más la circulación del dinero en los mercados financieros que el funcionamiento articulado de un verdadero "sistema" de salud que garantice el bienestar de las y los ciudadanos. A pesar de que éste es el modelo dominante desde la vigencia en Colombia del Consenso de Washington, en desarrollo de la "democracia constitucional" acordada en 1991, la Corte Constitucional ha logrado sentar jurisprudencia y dar pautas para estructurar un servicio de salud regido por los preceptos humanistas y garantistas de la carta magna. A continuación -siguiendo la excelente recapitulación sobre este tema de Víctor De Currea-, se presentan algunos elementos centrales de dicha tarea, sujeta en Colombia a gran controversia con el alto gobierno y muchos representantes de las EPS. En Sentencias emitidas por los Magistrados de dicha Corte desde 1992 se fueron definiendo los criterios sobre los que debería construirse el "estado social de derecho" y su vinculación con la prestación de los derechos fundamentales, donde se incluye el derecho a la Salud:

"La idea de Constitución es inseparable del atributo de prevalencia con el que enfrenta las manifestaciones de la vida estatal o comunitaria que la niegan. La existencia de la Constitución como sistema o conjunto de normas no es independiente de su efectiva aplicación a la realidad concreta que pretende modelar ... La jurisdicción constitucional asume como competencia especialísima la guarda de los derechos fundamentales buscando, conforme a la expresa y reiterada intención de todos los constituyentes, la efectividad de los mismos y su oponibilidad frente a todos los órganos de poder público ... Cuando [sus Sentencias] interpretan el ordenamiento fundamental, construyen también doctrina constitucional que debe ser acatada por los jueces, a falta de disposición legal expresa, al resolver sobre casos iguales a aquellos que dieron lugar a la interpretación efectuada."<sup>401</sup>

Como se analizó en la Parte I del presente trabajo, con la Constitución anterior era imposible hacer valer un derecho, así estuviera consagrado en la misma, si no existía una Ley que lo reglamentara expresamente. Ahora la Corte Constitucional está autorizada para desarrollar un „activismo constitucional“ -como lo define el jurista R. Uprinmy-, donde va sentando jurisprudencia sobre temas de ocurrencia diaria y los va incorporando al edificio jurídico de la nación. Las acciones de Tutela, por el hecho de provenir directamente de las y los ciudadanos, constituyen un permanente contacto entre los Jueces y la población, que con cientos de miles de peticiones cada año, han logrado estimular, mantener y/o restablecer puntales vitales del orden democrático que tienden a ser negados por las tradiciones exclusionistas y las políticas neoliberales.

---

<sup>401</sup> Apartes de Sentencias C.C. T-006 de 02.05.92 y T-175 de 08.04.97. Citadas por De Currea, V. Op. Cit. Ps. 91-92.

Con respecto al concepto de Seguridad Social como servicio público, expresan la Constitución y Sentencias de la Corte Constitucional -C.C. :

„Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional ... El Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios ... La noción de servicio público expresa una transformación política que se traduce en la subordinación de los gobernantes a los gobernados ... La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a principios de eficiencia, universalidad y solidaridad ... La defensa de los valores supremos del ordenamiento obliga al Estado a intervenir -dentro del marco constitucional- para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar derechos fundamentales como la vida y la salud.“<sup>402</sup>

A pesar del persistente proceso de privatización de los Hospitales y empresas de Servicios Públicos, el orden constitucional ha posibilitado -parcialmente-, que las nuevas empresas privadas, así como las públicas y los Gobiernos, no puedan violar autoritariamente y sin lugar al reclamo de los afectados, los derechos que para éstos han sido consagrados. La Corte Constitucional se ha erigido en diferentes momentos como un guardián de ese orden democrático, logrando reorganizar parcialmente no pocas situaciones de injusticia en el Sector de la Salud y otras esferas del país. En otro acto de desarrollo constitucional y tras años de revisar cientos de miles de Tutelas sobre atención a la salud, la C.C. sentó jurisprudencia y el 24.08.2008, mediante una comprehensiva Sentencia -en otro acto que los políticos y burócratas neoliberales consideran otra demostración del „gobierno de los jueces“- , se pronunció de manera amplia sobre el tema, recogido así por la Prensa nacional:

„Tras muchos años de revisar y revisar algunos de los cientos de miles de tutelas que los colombianos han tenido que interponer para recibir tratamientos y medicinas ... la C.C. expidió una histórica Sentencia que basada en la revisión de 22 tutelas, cortaría de raíz las barreras que están impidiendo el acceso a la salud de los colombianos. Además, enderezaría los numerosos problemas que han aparecido en los 15 años que lleva funcionando el sistema [actual] de salud. En una Sentencia de 411 páginas, la Corte sentó jurisprudencia al determinar de manera clara que „la salud es un derecho fundamental“, y no un derecho de segunda generación, lo que significa que debe ser garantizado a todas las personas. Y para evitar que este derecho siga siendo vulnerado, como a diario se ve en los hospitales, clínicas, EPS y ARS, la Corte constató las fallas en regulación y control que han tenido el Ministerio de Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud -CNSSS y la Superintendencia del ramo. Además, impartió órdenes al Estado, al igual que lo había hecho en el caso de los Desplazados, encaminadas a asegurar que en adelante se proteja de manera efectiva el derecho a la salud.“<sup>403</sup>

La definición del derecho a la salud como „un derecho fundamental“ significa que puede ser exigido por cualquier usuario a través de Tutelas, ya que éstas sólo se pueden

---

<sup>402</sup> Apartes Art. 365 y 49 de la Constitución Política y Sentencia T-505 del 28.08.92 C.C. Citados por De Currea, V. Op. Cit. Ps. 93 – 94.

<sup>403</sup> Revista Semana. 30-08.08. No. 1374, Artículo „Remedio Saludable“.

solicitar cuando se trata de la violación de derechos fundamentales. Con frecuencia altos funcionarios gubernamentales y muchas entidades del sistema de salud habían objetado que la misma no constituía un derecho fundamental, porque la Constitución no lo declara taxativamente. Con este Fallo, la C.C. ha reafirmado conceptos anteriores y pretendido realizar una revisión general de los problemas que aquejan al sistema, así como busca que se establezcan correctivos permanentes, los cuales deben ser establecidos por el Poder Ejecutivo, en este caso el Ministerio del Ramo y otras instituciones estatales. Dentro de las principales medidas que ordenó la Corte, se encuentran:

- **Exigencia de Cobertura Universal.** La Corte ordenó al Estado que al 2010 los cuatro millones de personas que están por fuera del sistema de salud (sin carnet) deban ser afiliadas a una EPS-S.
- **Homogenización de los Planes Obligatorios de Salud -POS.** La Corte determinó que el Estado deba equiparar en el año 2010 el POS del régimen subsidiado al del contributivo. Al 2008 el POS-S sólo reconoce un 57% del valor del POS-C.
- **Antes del 01.10.2009 todos los niños del país, sin importar su condición social, deberán tener los mismos servicios y beneficios (por tanto, exigibles vía Tutela).**
- **La Corte conminó al Estado a agilizar los pagos por \$400 millardos que el Fosyga debe a las EPS, y que éstas a su vez deben a los hospitales.**

La Corte Constitucional continúa con su Fallo ejerciendo su „activismo constitucional“, es decir, buscando desde el sistema jurídico reencausar prácticas y estructuras que lesionan la prestación del servicio de salud y que contradicen los preceptos constitucionales. Este tipo de decisiones -que `tienen` que ser acatadas por el Estado-, si bien actúan decididamente para robustecer los derechos democráticos, amplían la tensión con el modelo neoliberal y autoritario, especialmente en los siguientes campos:

- **Financiero.** El Estado deberá nivelar en un plazo de 2 años el POS subsidiado para 21,6 millones de colombianos, reajustándolo en un 43% sobre el valor del 2008. Adicionalmente, debe pagar la afiliación de más de 4 millones de ciudadanos actualmente excluidos. El costo de ambas medidas, calcula el MinProtección Social, es de cerca de \$6 billones anuales (cerca de US\$ 3.000 millones). Adicionalmente, exige la Corte que el Gobierno no distraiga los dineros de la salud en „inversiones financieras“. Ambas medidas implican que los presupuestos estatales tendrán que ser más eficaces socialmente y contar con un incremento sustancial del gasto social, lo que riñe con el alto porcentaje del presupuesto que recibe el sector financiero por intereses de la deuda y con el alto gasto estatal en la guerra interna. Los grupos políticos y paramilitares que hasta el momento se lucran con los presupuestos de la salud, podrán también aprovechar la ampliación ordenada del presupuesto para acrecentar su captación irregular de rentas estatales e impedir con la violencia y corrupción las investigaciones, pudiéndose perder más dineros que hasta el presente. La tensión en el manejo financiero va a ser, sin duda, elevada.
- **Dirección del Sistema de Salud.** La privatización de las entidades que participan del sistema y la poca presencia directiva y reguladora por parte del Estado,

constituyen dos caras de la misma moneda de la reforma neoliberal, que ha pretendido que la multitud de nuevas empresas privadas mejoren la salud individual y colectiva de la población. El recrudecimiento de los índices negativos de Salud Pública -que se han presentado en páginas anteriores-, son una clara evidencia de que el Estado ha descuidado de manera grave su papel directivo, política altamente cuestionable, porque las empresas privadas de salud sólo atenderán los segmentos rentables del „mercado” -según criterios normales del sistema capitalista-, y sólo al Estado le corresponde -según la Constitución- coordinar y garantizar políticas nacionales de salud pública en todo el país, incluidos los y las habitantes de las zonas rurales y de barriadas de pobres „no rentables”. La dirección del SNSSS (que dirige el Sistema de Salud) se ha orientado más por los criterios del Ministerio de Finanzas que por el de Protección Social, orientación que tendría que ser modificada para lograr efectos reales.

- **Administración del Sistema.** La decisión de la Corte no implica -ni tampoco exige-, que se transforme el sistema comercial que rige en el “mercado” de salud desde la Ley 100. Debido a que la Superintendencia de Salud ejerce tan tímidamente su función reguladora, hasta el momento no existen parámetros nacionales sólidos para medir y garantizar la eficiencia real de las EPS e IPS. Informes parciales indican que existe un grupo de instituciones públicas y privadas eficientes, mientras otro exhibe profundas prácticas clientelistas y corruptas. La decisión de la Corte Constitucional pretende que el Ministerio de Protección Social recupere su actividad reguladora y mejore la administración del Sistema. Para lograr este propósito es indispensable atacar la profunda corrupción implantada, tarea nada sencilla, pues dichas prácticas cuentan con amplio respaldo de políticos que se aprovechan de la desregulación y clientelización del Sistema.

La dinámica de ampliación de la participación democrática que propician decisiones como la analizada de la C.C., implicaría el ejercicio de un efectivo „control horizontal” -como el que plantea Guillermo O’Donnell-, el cual tendría que crecer decididamente para evitar el escenario de corrupción descrito. La presente Sentencia de la C.C. busca mejorar el estatus de los „ciudadanos de segunda categoría”, proceso que requerirá de un ejercicio sustancialmente más pleno de la democracia que lo que el sistema político actual de Colombia -con su alto componente autoritario y militar- presenta.

Los propósitos expresados por los gobiernos y las instituciones del Consenso de Washington acerca de que “la iniciativa privada mejoraría la eficiencia y cobertura” de la salud en Colombia, han resultado poco veraces. Sin duda se ha ampliado “el mercado de flujos financieros” con cargo al presupuesto de Salud, pero parte importante de éstos se han diluido en prácticas corruptas y no ha mejorado la atención de la ciudadanía. Tampoco la eficiencia del Sistema. A través de la experiencia con la Reforma neoliberal del Sector Salud, es posible concluir que **el desarrollo del capitalismo competitivo en países como Colombia encuentra claros límites -gracias a las tradiciones autoritarias- ante el desarrollo de vicios clientelistas y manipulaciones de mercado, que impiden que el Sistema en conjunto se optimice.**

La ausencia de interés y capacidad política en las élites tecnocráticas neoliberales colombianas para fomentar el ejercicio de la democracia ciudadana, de criterios y estrategias para estimular la inclusión de la población tradicionalmente excluída, de aplicar principios de Solidaridad en la concepción del Sistema y mecanismos de control horizontal del mismo, constituyen características típicas de los regímenes autoritarios que son utilizadas por los grupos más conservadores, que buscan por todos los medios impedir que los preceptos constitucionales de ampliación democrática se cumplan. **El fracaso de las políticas neoliberales para masificar con calidad el Sistema de Salud en Colombia y la captura de gran parte de ese `nuevo mercado´ por agentes especuladores, mafiosos y clientelistas, demuestra que esas políticas se acomodan mejor con las dinámicas autoritarias que con las democráticas.**

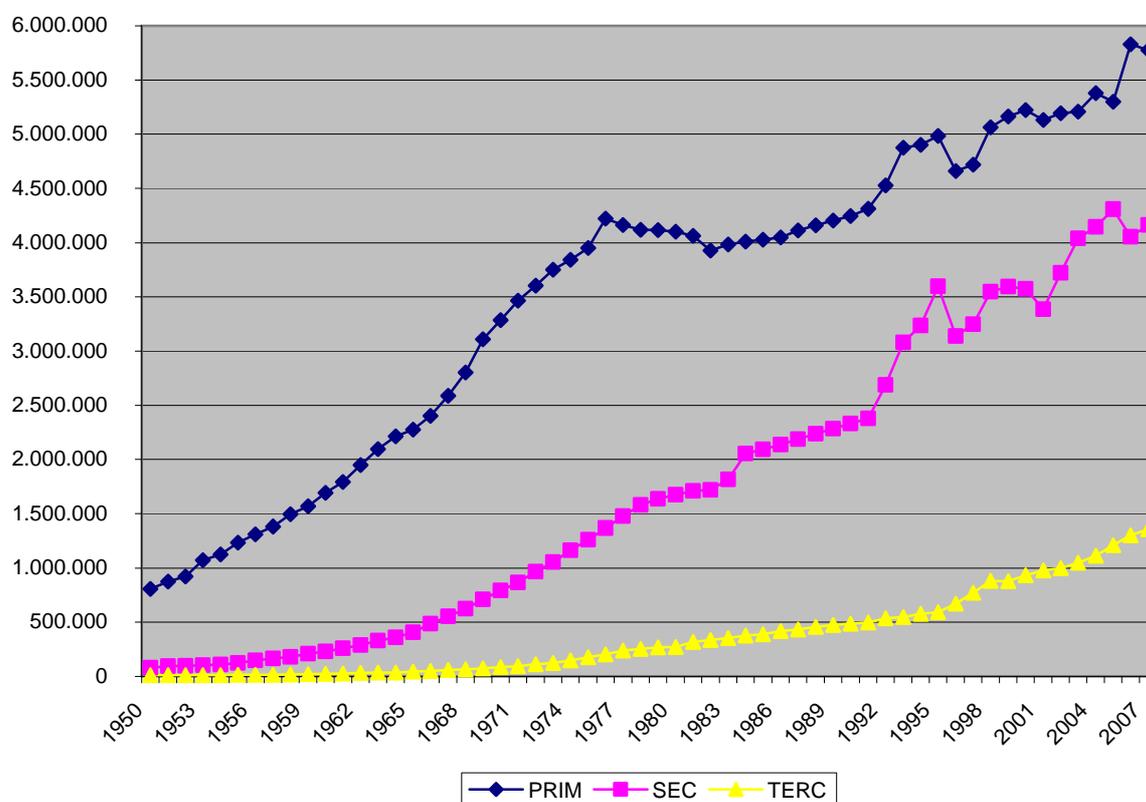
## CAPITULO XI

### EL SECTOR EDUCATIVO LIMITADO POR LA ESTRATEGIA PRIVATIZADORA

Los esfuerzos realizados durante los últimos 60 años para ampliar la cobertura y el nivel educativo en Colombia se aprecian en la Gráfica No. 25. Se produjo un crecimiento más rápido de la educación del Ciclo Primaria (5 años, Grados 1º. al 5º.) entre 1950 y 1977, año en el que se inició un ciclo de estancamiento al no lograrse ampliar el cubrimiento a más de 4 millones de niñas, niños y adultos. A principios de los 90 se reactivó nuevamente el volumen de Matrícula, llegando a cerca de 6 millones el 2007 (incluyendo niños-as en prejardín, grado Cero y adultos). El ciclo de 6 años de educación Secundaria que cubre los grados académicos 6º. al 11º. presentó tasas de crecimiento modestas en el período considerado y sólo a principios de los años 90 recibió un impulso mayor, cubriendo a poco más de 4 millones de niños y adultos recientemente. La educación Terciaria era escasa a mediados del siglo XX y ha mostrado tasas rápidas de crecimiento prácticamente sólo durante los últimos 10 años, cubriendo 1,36 millones de jóvenes y adultos el 2007.

Gráfica No. 25

MATRICULA SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIA 1950 - 2007

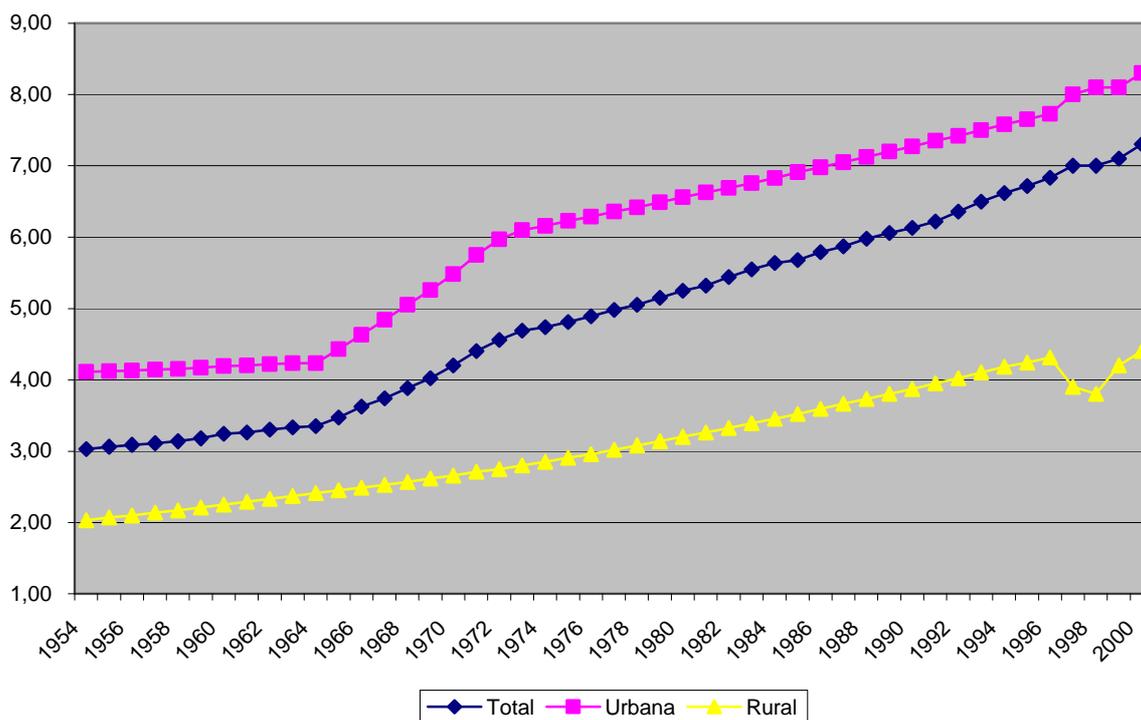


Fuente: Ministerio Educación Nacional - Depto. Nal. De Planeación.

En la Gráf. 26 se observa cómo los años promedio de escolaridad del colombiano/a crecieron más entre 1966 y 74 -con énfasis en la población urbana-, desacelerándose posteriormente y alcanzando en el 2007 sólo los 7,3 años (8,3 para los habitantes urbanos y 4,4 para los rurales).

Gráfica No. 26

AÑOS DE ESCOLARIDAD COLOMBIA 1954 - 2000



El índice 'Años de Escolaridad' nos muestra cómo ha crecido el nivel promedio de educación de la población a través del tiempo. Es evidente que en Colombia ha crecido, como ha aumentado el cubrimiento escolar en prácticamente todos los países del mundo. Los mayores cubrimientos educativos son empleados por los gobiernos para argumentar la eficacia de sus inversiones sociales. Sin embargo, son de poca utilidad si no se pueden relacionar con otras variables que indiquen el nivel relativo de un grupo poblacional o de un país. Para poder apreciar mejor su significación y la importancia que tiene la educación en la dinámica del desarrollo de una nación, se considera necesario realizar un análisis comparativo con otros países que a mediados del siglo XX presentaban niveles relativamente similares -o menores- de desarrollo y que también mostraban grandes deficiencias en su cubrimiento educativo. Para ello se tomará información de la evolución de variables como el Producto Nacional Bruto per-cápita y Tasas del Cubrimiento Educativo de varios países de Suramérica y del Este Asiático calculadas por la UNESCO, la OECD y otras organizaciones internacionales.

## **11.1 Educación e Ingreso en Colombia, Suramérica y el Este de Asia desde 1950.**

El ingreso per-cápita de un país se puede tomar como un indicador aproximado del nivel de su desarrollo <sup>404</sup>, en tanto usualmente está ligado con los problemas que debe resolver, con su inversión en infraestructura y el grado de cubrimiento de sus necesidades sociales y económicas. Colombia y la mayoría de países Suramericanos presentaban en los años 1950s. y hasta inicios de los 70s. unos valores de su producción nacional (per-cápita) sustancialmente más elevados que los países del Este del Asia: China, Taiwán, Korea del Sur o Malasia, e incluso similares a los del Japón al inicio de los 50s, cuando se reconstruía el país después de la 2ª. Guerra Mundial.

Como es aceptado que el nivel educativo de la población de una nación presenta una cercana relación con su capacidad de producción, se discute a continuación cómo han evolucionado varios indicadores del nivel de educación en varios países Suramericanos: Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina, y se confrontan contra los mismos de países del Asia Oriental. Particularmente se tomarán los indicadores calculados por la UNESCO <sup>405</sup> que permiten comparaciones internacionales: Matrícula en ciclos de Primaria, Secundaria y Terciaria (Indicadores Bruto y Neto) y nivel de Alfabetización, los que se relacionan con los Valores de la Producción per-cápita de cada país a partir de 1950.

### **11.1.1 Mayor desarrollo económico de Suramérica a mediados del Siglo XX.**

Como se observa en la Gráfica No. 27, los Valores Promedio de la Producción per-cápita <sup>406</sup> tanto de Colombia como del Ecuador y Brasil eran en los años 50s. similares a los del Japón y doblaban los de Korea del Sur, Taiwán y Malasia, mientras que de la China se situaban aún más lejos. Es interesante observar que países con gran riqueza agropecuaria y exportadora como Argentina y petroleros como Venezuela, más que doblaban el valor per-cápita de los otros Suramericanos y por tanto, más que cuadruplicaban a los Asiáticos de la muestra analizada, durante esos años.

---

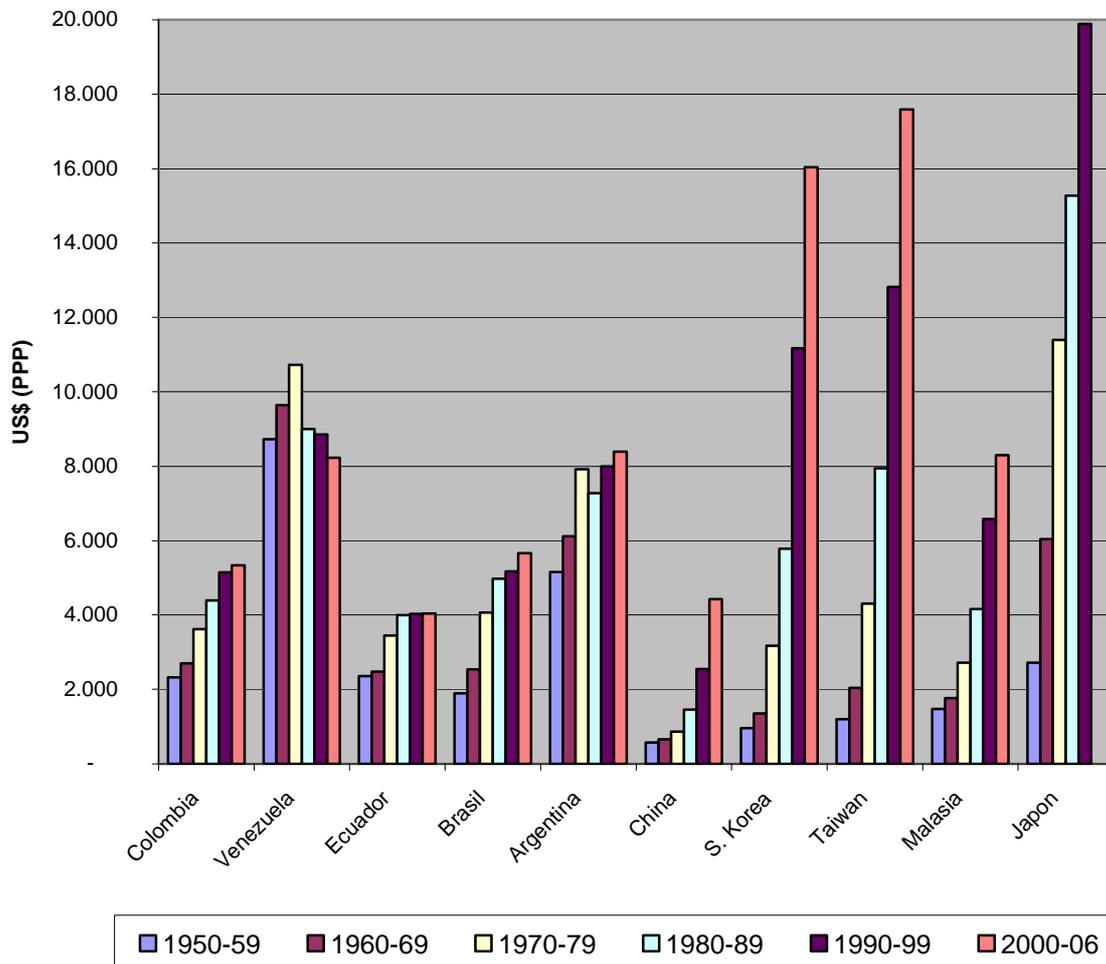
<sup>404</sup> Se deben excluir los casos de países que deben su alto ingreso a la explotación concentrada de ciertos recursos naturales, con frecuencia extraídos por firmas y con tecnologías extranjeras, tal como en el caso de los países petroleros.

<sup>405</sup> UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Educación. Informes de varios años.

<sup>406</sup> Producto Nacional Bruto –PNB- promedio por individuo (per-cápita) calculado en Dólares de 1990 con poder de compra comparable (Metodología Geary-Khamis) publicado en „The World Economy: Historical Statistics“, Anuario 2006. Los últimos años fueron complementados con información proporcionada por los países a la CEPAL y al Banco de Desarrollo del Asia. Los valores corresponden a promedios por cada década y el último para el período 2000-2006. Además, Informes de la OECD de varios años.

Gráfica No. 27

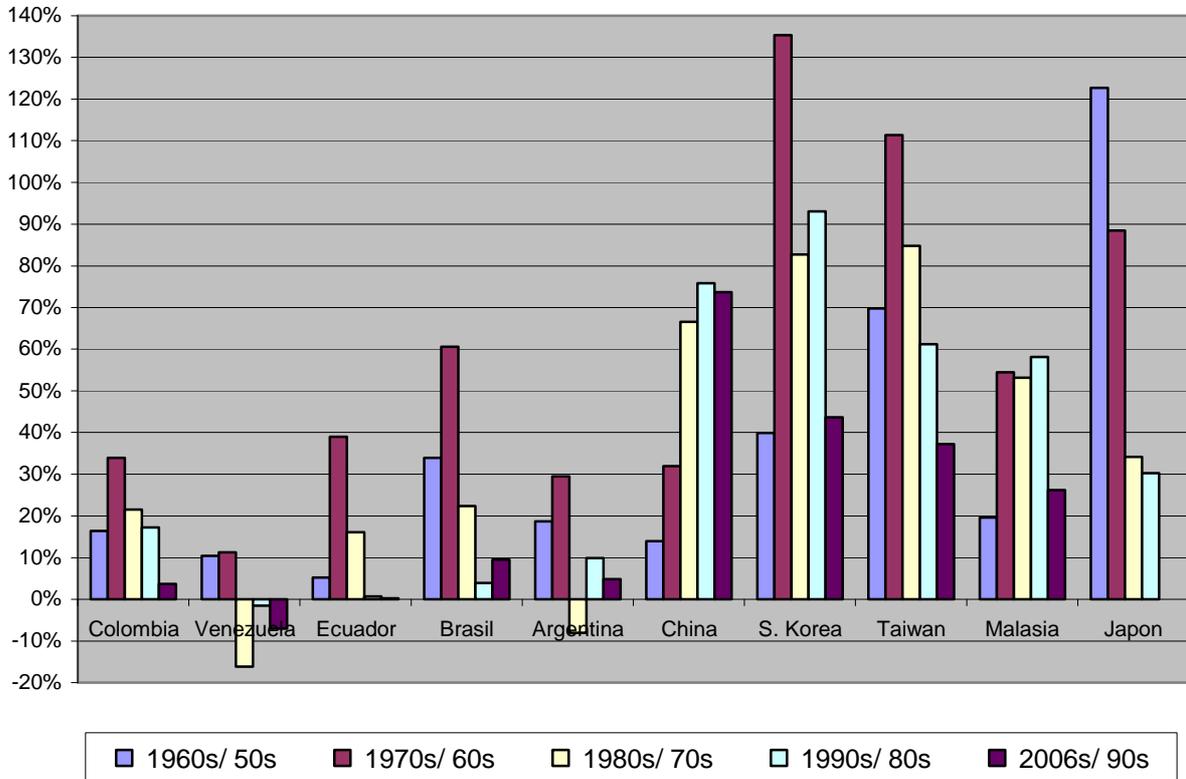
VALOR PRODUCTO NAL. BRUTO Per-capita 1950 - 2006



En las décadas del 60 y 70 el Valor Promedio de las Producciones Suramericanas creció moderadamente, mientras que en el Asia el Japón presentó una impresionante recuperación después de la Segunda Guerra Mundial, que rápidamente elevó el valor de su economía y en dos décadas superó a todas las de Suramérica. Igualmente Sur Korea, Taiwán y Malasia presentaron, especialmente a partir de los años 70s, crecimientos económicos muy dinámicos que los llevaron a descontar la ventaja que les tenían los Suramericanos. La forma rápidamente creciente de las barras de las Gráficas 27 y 28 para estos países indica que lograron un crecimiento continuo y dinámico, mientras que en Suramérica se presentó desde los 80s. un relativo estancamiento.

Gráfica No. 28

CRECIMIENTO P.N.B. ( Decadal)



En la Gráfica 28 se observa la dimensión del crecimiento porcentual por décadas de cada economía, donde las naciones Suramericanas -con la excepción de Venezuela- presentan crecimientos fuertes prácticamente sólo en la década del 70, mientras que las Asiáticas sostenidamente casi duplican el valor de su producto per-cápita cada 10 años. Es impactante la diferencia entre el Este del Asia y Suramérica, donde los países inicialmente más ricos -Venezuela y Argentina- retrocedieron, mientras que Colombia, Ecuador y Brasil presentaron un decaimiento de su ritmo económico en las 3 últimas décadas.

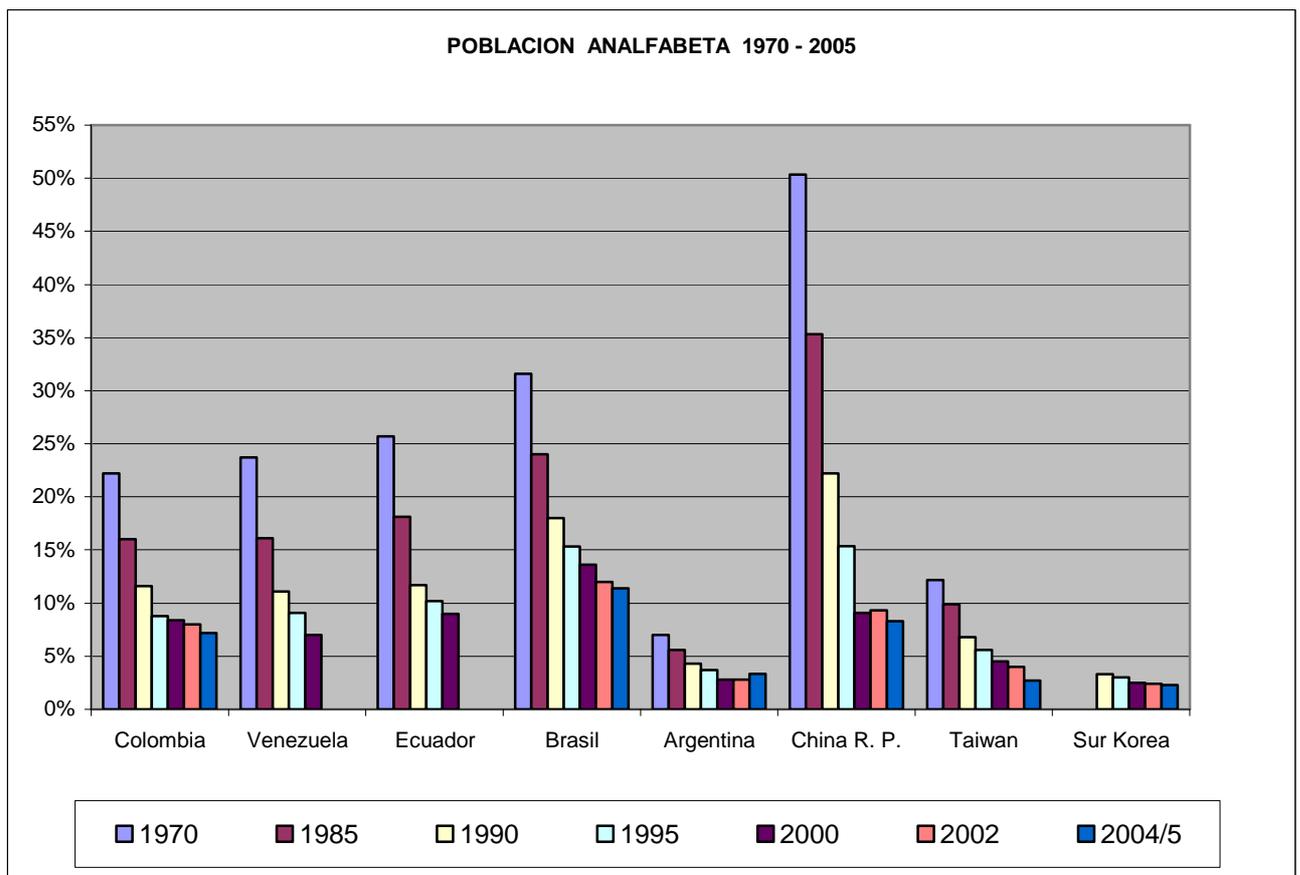
Un caso especial se aprecia en el país más poblado del mundo, China, que después de su guerra civil y de independencia arrancó en los años 50s. con un nivel de ingreso per-cápita mínimo, una altísima tasa de analfabetismo (80%) y presentó una baja dinámica económica hasta fines de los años 70, cuando empezó a mostrar un crecimiento impresionante y sostenido, similar al de los países vecinos. El valor del PNB per-cápita de la China en los años 2000 (a precios de paridad) superó al del Ecuador y se acercó a los de Colombia y el Brasil. Debido a la estabilidad de su alta tasa de crecimiento económico y a la inestabilidad de los Suramericanos, no es difícil prever que en la década venidera la China habrá superado los valores promedio de éstas naciones, cuyos indicadores económicos de largo plazo muestran la pérdida de toda dinámica.

### 11.1.2 La incidencia del Analfabetismo.

Para el año 1950 la población que no leía ni escribía en los países asiáticos colonizados por Japón o Europa era en la China la inmensa mayoría (80%), en Taiwán el 44% y en Sur Korea el 26%. Las naciones Suramericanas, políticamente independientes desde el siglo XIX, exhibían tasas de analfabetismo del 55% en Brasil, 38% en Colombia y 14% en Argentina, país que para esa época compartía unos niveles de educación e ingresos promedio similares a los de muchas naciones Europeas.

En la Gráfica No. 29 se muestra la reducción que ha presentado desde 1970 la tasa de Analfabetismo. Son evidentes los progresos en las dos regiones del mundo analizadas, donde en el año 2004/5 menos del 10% de la población aún no podía leer ni escribir (con excepción del Brasil). Para éstos últimos años en el Japón, Europa y Norteamérica el analfabetismo era mínimo (concentrándose en los extranjeros que no hablan la lengua del país), mientras que en Argentina, Taiwán y Korea del Sur tendía a ser abolido.

Gráfica No. 29



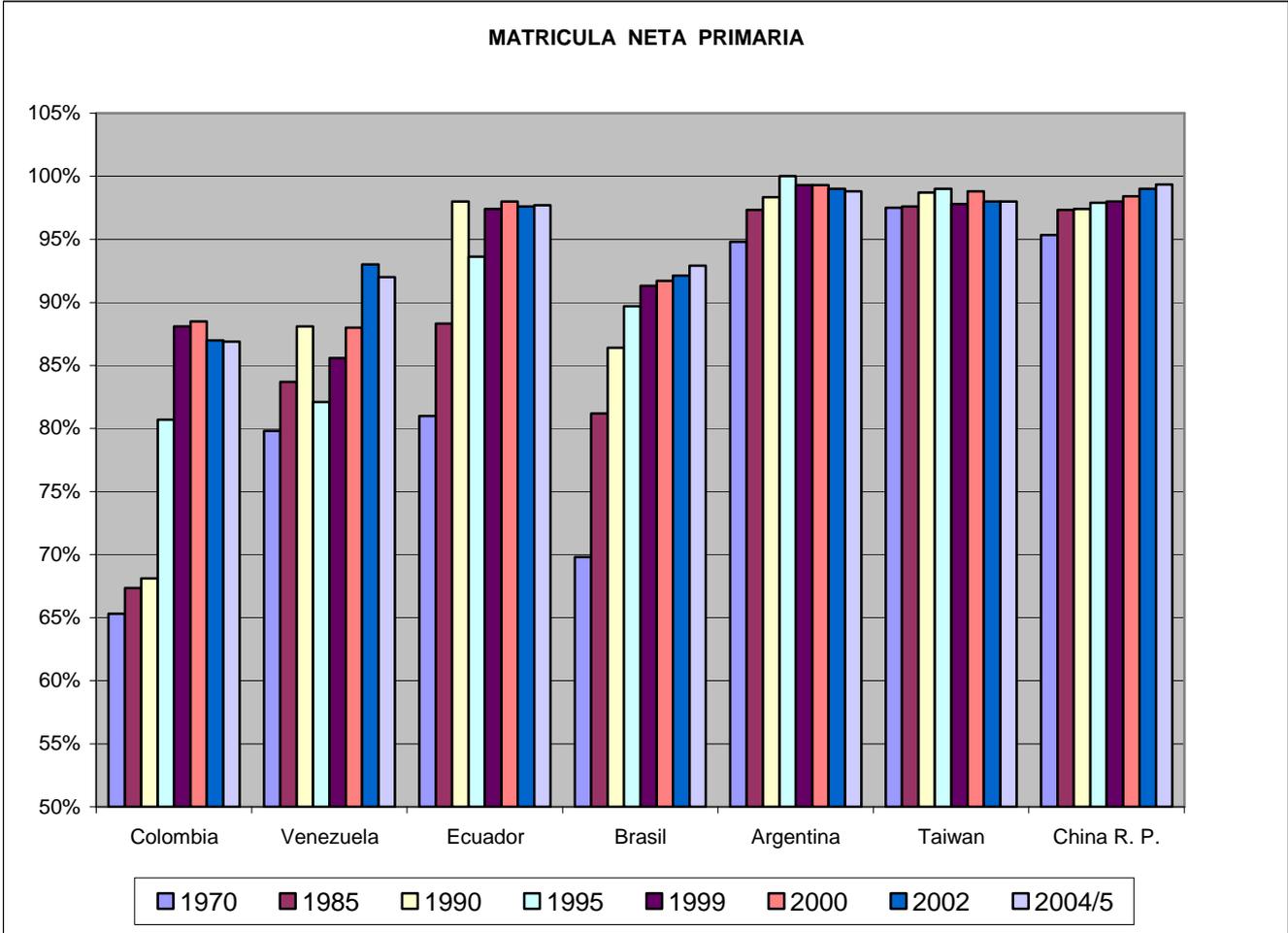
A pesar de la rápida reducción del analfabetismo observada, es claro que en países como Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil y la China, la eliminación de dicha lacra social presenta muchas dificultades en los últimos años y parece constituirse en un problema

estructural, pues afecta básicamente a la población adulta que creció en áreas rurales y que nunca fue a tiempo a la escuela. Si bien en casi todos los países analizados cerca del 100% de los niños en edad escolar hoy en día pueden ir a la escuela, muchos adultos analfabetas de los 5 países recién mencionados parecen no encontrar estímulos o la oferta para vincularse al sistema educativo. Y no son pocos: en China son algo más de 100 millones de adultos, en Brasil poco más de 20 millones y en Colombia 3 millones.

**11.1.3 Cubrimiento Educativo del Ciclo Primario.**

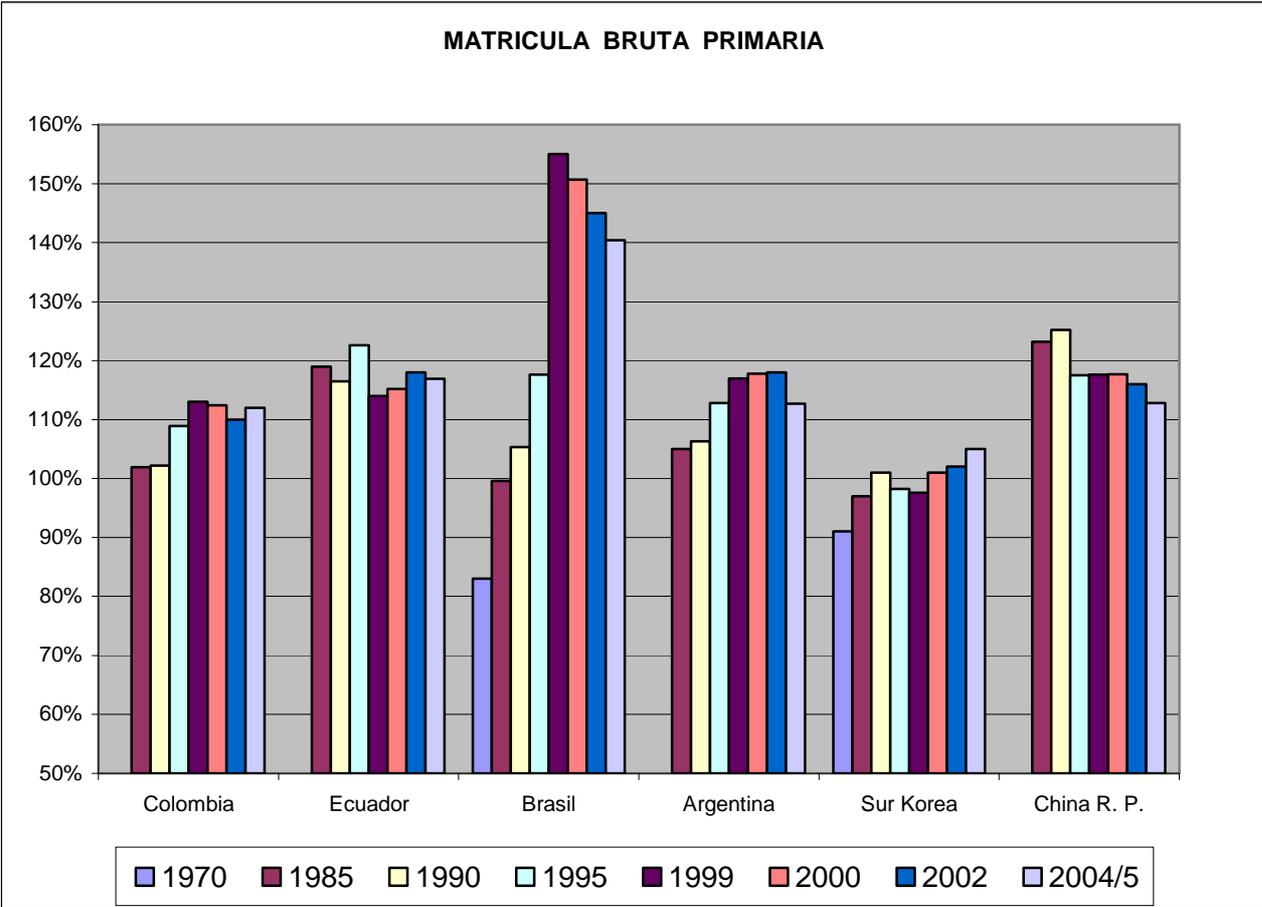
Se analizarán dos indicadores: a) la Matrícula Neta, que corresponde al porcentaje de niñas y niños en edad escolar que efectivamente van a la escuela, comparado contra el total de niños que por su edad deberían estar en la escuela. b) la Matrícula Bruta, que cuenta a todas las personas que visitan la escuela, niños y adultos, comparadas con el total de infantes en la edad escolar correspondiente. Por ésto, el indicador Bruto puede ser mayor del 100% e indica un "desatraso" en el cubrimiento educativo.

Gráfica No. 30



Al analizar la Matrícula Neta de Primaria, se puede ver en la Gráfica No. 30 que desde los años 1970s. los países analizados del Asia, así como la Argentina, casi habían logrado integrar al 100% de sus niños a la escuela. En Suramérica, en cambio, en los 70s. entre un quinto y dos quintos de ellos no iban a la escuela. El Ecuador ha logrado que cerca del 100% de sus niños ingresara a la primaria para el año 2000. Colombia exhibe el mayor nivel de atraso, pues a pesar de los rápidos avances de los años 90s. prácticamente se estancó en los 2000 y todavía le falta por integrar al 13% de sus chicos al sistema educativo. Más adelante se analizarán en detalle las causas de esta situación.

Gráfica No. 31



Si observamos los índices de Matrícula Bruta en Primaria de la Gráfica No. 31, se puede entender el "nivel de desatraso" logrado por los países: Ecuador, Argentina y China han rebasado desde los años 90s. en cerca del 20% el número de niños en edad escolar primaria, es decir, están integrando también a jóvenes y adultos en la educación primaria. Colombia se está desatrasando en cerca del 10% anualmente, mientras que Venezuela sólo muy recientemente lo ha empezado a hacer. Ambos países continúan con un alto y preocupante déficit en Primaria.

El caso más positivo de desatraso es el del Brasil, tal como se ve claramente en la Gráfica 31: a partir de los esfuerzos de aplicación de la Constitución Política de 1988, impulsados con vigor en el campo educativo sólo desde la segunda parte de los 90s.

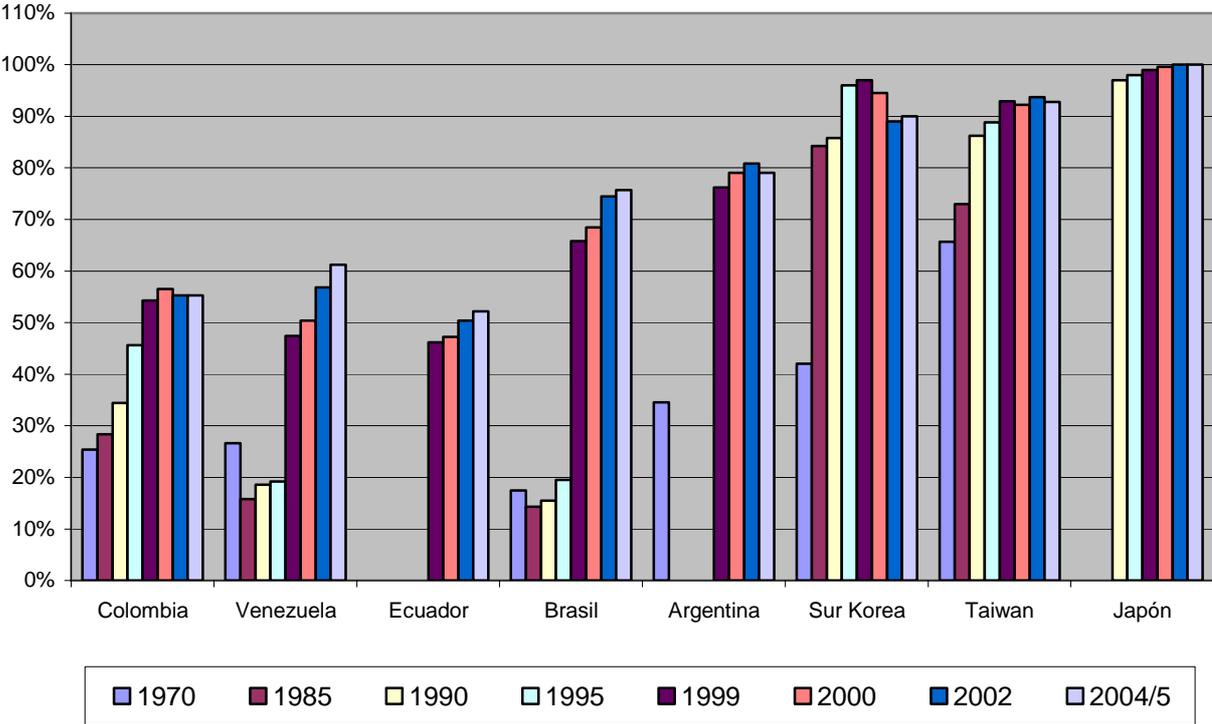
(gobiernos de Cardozo y Lula), Brasil ha logrado cubrimientos brutos cercanos al 150% cada año. De esta manera el país más poblado de Suramérica está realizando un gran esfuerzo por superar una de sus más graves injusticias, dejando poco a poco atrás la herencia monárquica y esclavista que lo acompañó todo el siglo XIX, y que la República del siglo XX poco se ocupó de superar.

**11.1.4 Cobertura del Ciclo de Secundaria**

La distancia entre los cubrimientos educativos del Este del Asia, excluyendo a China, y los Suramericanos es evidente en la Educación Secundaria. Ya en el año 1970 los superaban claramente: Japón con cerca del 100% de Matrícula Neta, Taiwán con el 66% y Korea con el 42%. En Suramérica sólo Argentina incorporaba en esos años a poco más de la tercera parte de las y los jóvenes en edad de Educación Secundaria, como se aprecia en la siguiente Gráfica.

Gráfica No. 32

**MATRICULA NETA SECUNDARIA**

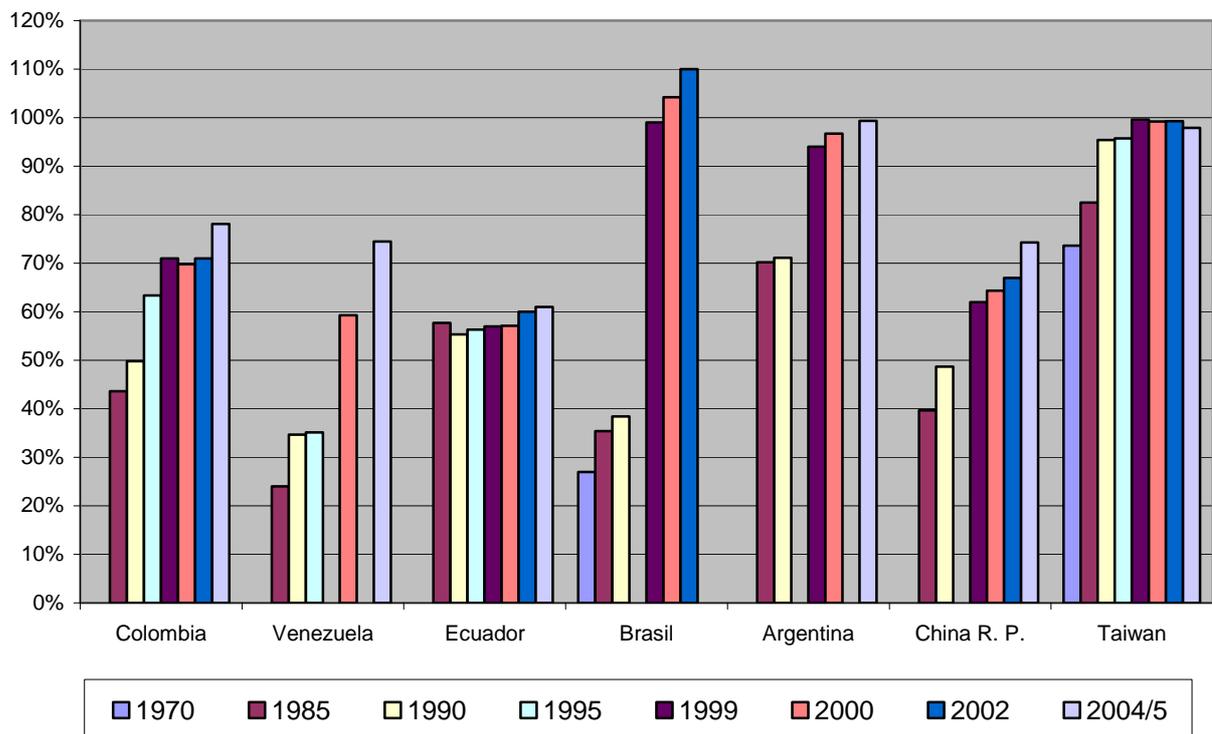


Colombia arrancó de niveles bajos (cerca del 25% en 1970), tuvo progresos rápidos en los 90s., pero se estancó de nuevo en los 2000, donde no alcanzó a garantizar cupos al 45% de los jóvenes. En Venezuela es paradójico que, a pesar de tener una de las rentas per-cápita más altas de la Región gracias a sus ingresos petroleros, el cubrimiento neto en Secundaria sólo se acercó a una quinta parte de los estudiantes hasta los años 90s. A partir de 1999 se han triplicado los cupos y superó el 60% de cubrimiento en el 2005.

Con Brasil sucedió algo similar pero con mayor impacto: el escaso 20% de jóvenes integrados a la Secundaria en 1995 lo multiplicó casi 4 veces y alcanzó el 76% en 2005, acercándose a los niveles que la Argentina sostiene. Con excepción de Malasia y China, que muestran cubrimientos cercanos a los de Colombia, los demás Asiáticos analizados superaron el 90% de la Matrícula Neta en Secundaria para los años 2000.

Gráfica No. 33

**MATRICULA BRUTA SECUNDARIA**



En las Gráficas 32 y 33 se aprecia que Taiwán, Korea y Japón sostienen sus esfuerzos para garantizar una educación universal hasta la secundaria, mientras que China avanza con crecimiento bastante rápido en los últimos años. En Suramérica Argentina y Brasil presentan cubrimientos netos mayores del 70% y brutos alrededor del 100%, mientras que Venezuela, Ecuador y Colombia apenas superaron el 50% neto a partir del año 2000 y sus coberturas brutas son aún insuficientes.

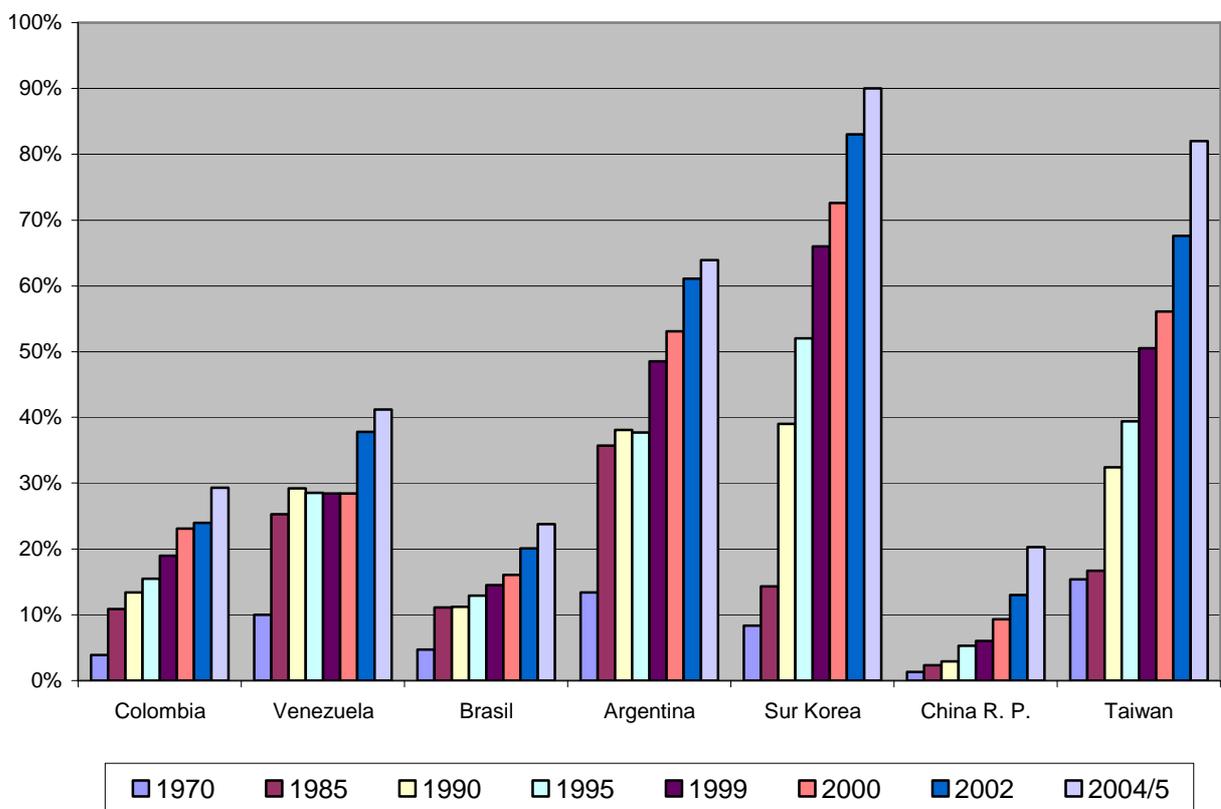
**11.1.5 La Educación Universitaria y Especializada.**

Los Asiáticos, con excepción de China, van tomando amplia distancia con respecto a los Suramericanos también en la educación Superior (exceptuando a Argentina). En la Gráfica No. 34 se aprecia la forma rápida como Argentina, Sur Korea, Taiwán y el Japón han logrado ofrecer cubrimientos educativos superiores al 50% de la población en la edad correspondiente. La China presenta los niveles más bajos de todos los países

analizados, con el 20% de cubrimiento en 2004/5. Esta deficiencia sin duda se explica por el enorme atraso que presentaba su sistema educativo en el período colonial, además de que después de su revolución en 1949 no priorizó la educación avanzada y más bien, durante la `Revolución Cultural`, la desarticuló por prejuicios ideológicos. Sin embargo, desde los años 90s. su sistema universitario está creciendo vertiginosamente y su gobierno cumple con planes de expansión masivos y acelerados.

Gráfica No. 34

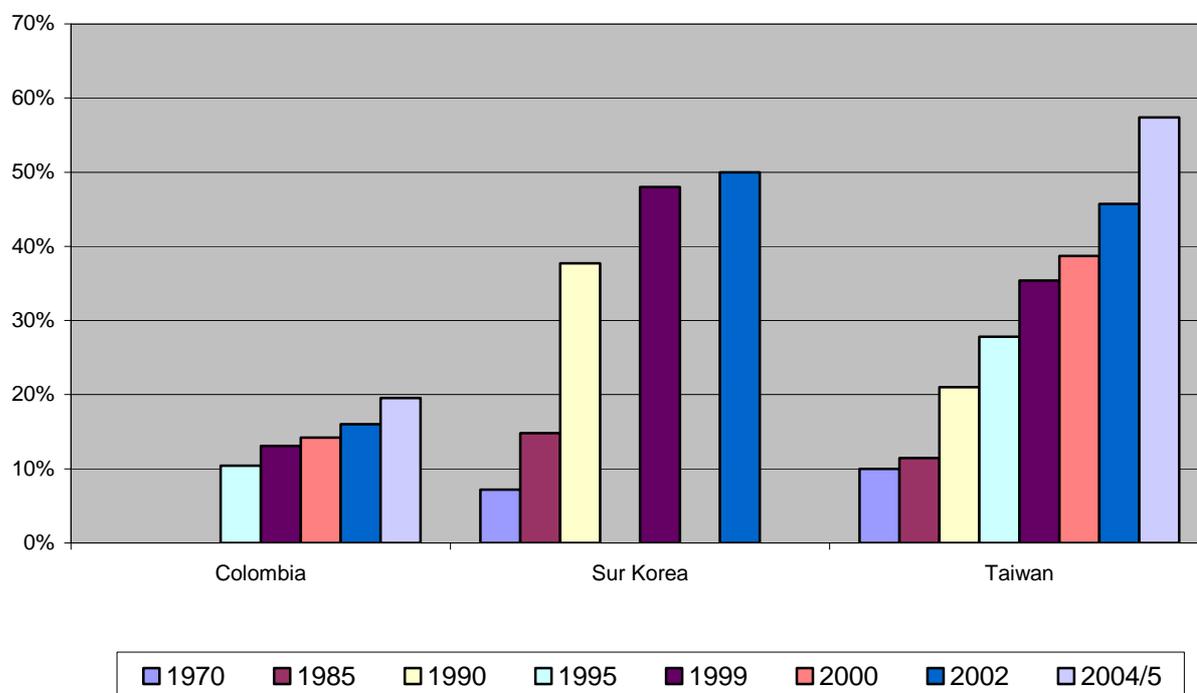
**MATRICULA BRUTA TERCIARIA**



Colombia y Brasil crecen moderadamente, si se los compara con Argentina y los Asiáticos Orientales. Venezuela muestra una gran dinámica a partir del 2002. Las naciones del Este del Asia a la par que multiplican su inversión en educación terciaria, también estimulan un fuerte desarrollo industrial que les ha permitido mejorar su nivel tecnológico, siendo ya líderes en sectores como telecomunicaciones, informática, equipo de transporte terrestre y marino, entre otros. Y en estos sectores no sólo asimilan tecnología de Europa, Japón o los Estados Unidos, sino que también la están creando en sus industrias y universidades.

Gráfica No. 35

MATRICULA NETA EDUCACION SUPERIOR



Una comparación del cubrimiento Neto de la Educación Terciaria sólo se pudo realizar (por disponibilidad de datos) para Colombia, Sur Korea y Taiwán. Como se observa en la Gráfica No. 35, a pesar del reciente avance en Colombia, los dos países asiáticos muestran amplios cubrimientos que indican el grado de compromiso de las dirigencias de esas naciones para con el conjunto de su población, donde más de la mitad de las y los jóvenes acceden al sistema Terciario. En Colombia también ha crecido dicho acceso pero ha estado socialmente bastante desequilibrado, en detrimento del cubrimiento de las mayorías de la población que devengan bajos ingresos, haciendo que en el total nacional los progresos sean modestos.

Este crecimiento desbalanceado es muy característico de los países Suramericanos, donde la independencia política formal desde hace 2 siglos no se tradujo en una real integración nacional, en tanto se perpetuaron las tradiciones de exclusión de los grupos étnicos no-blancos y la pobreza fue y es la condición "normal" de las mayorías de su población multi-étnica, factores que se expresan con nitidez en el bajo acceso a la educación superior. Por el contrario, en los países del Asia Oriental el acceso se está logrando de forma tan masiva que también millones de jóvenes de familias de ingresos bajos y medios pueden educarse a alto nivel. En la China el proceso se ha iniciado con posterioridad y el problema étnico también se revela como una fuerte tensión irresoluta, en tanto el acceso a la educación para nacionalidades del Tibet, musulmanas y otras minorías es restringido. A pesar de que este trabajo no se detendrá en el análisis

comparativo, se puede resaltar que en todos los países asiáticos considerados los amplios cubrimientos alcanzados se han logrado con sistemas y pedagogías educativas con fuertes componentes autoritarios impulsados tanto por el Estado, como por la Escuela y la Familia. En la experiencia Suramericana los regímenes autoritarios antes que priorizar, han frenado los avances democráticos en el sistema educativo, para estimular su desarrollo entre las pequeñas capas de las élites tradicionales, ampliándose hasta las capas medias, de acuerdo con las condiciones de cada país.

A manera de conclusión del análisis comparativo entre Colombia y otros naciones de similar desarrollo, se puede observar que los avances del país son claramente insuficientes y sus indicadores de cobertura tienden a alejarse de las naciones que están logrando garantizar el acceso a la educación como un derecho y una realidad social. **En un análisis de largo plazo se evidencia que las políticas educativas colombianas no han tenido por objeto integrar masivamente su población al sistema educativo.** Esta tradición negativa ha sido -con algunas excepciones- compartida con la mayoría de naciones Suramericanas y Latinoamericanas. En la Parte I de este trabajo se analizó el carácter racista y exclusionista de la conquista española en América -semejante a la portuguesa-, que imprimió en las élites locales la necesidad de diferenciarse de las masas trabajadoras, encontrando que su exclusión o incorporación limitada al sistema educativo podría ayudarles a garantizar la diferencia y prevalencia. La diversidad étnica ha operado en Latinoamérica como un freno a la integración social y nacional, problema que sólo hasta hace muy poco empieza a reconocerse -en las nuevas Constituciones Políticas-, hasta estructurar estrategias integrativas que superen dicha situación.

Como aspecto nuevo y marcadamente positivo en el subcontinente, se aprecia el amplio desatraso educativo que la reciente ola de gobiernos de izquierda democrática, especialmente el del Brasil, están propiciando. Este tipo de esfuerzos deben sostenerse por muchos años y volverse una característica estructural de las sociedades, de sus políticas, de su gasto público y privado, para garantizar una eficaz integración y mejoramiento del nivel de vida e ingresos del conjunto de la población.

A continuación se analizarán las principales características y limitaciones exhibidas por el modelo de desarrollo neoliberal practicado en Colombia a partir de los años 1990s. en el terreno educativo.

## **11.2 La Educación en Colombia a partir de 1990: Ampliación moderada privatizando, sin lograr cobertura universal.**

La Constitución Política acordada en Colombia en 1991 declaró en su Capítulo sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Art. 67): "**La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social ... El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos ...**"

Para garantizar la financiación estatal de los servicios sociales -entre ellos la Educación-, la Constitución definió en su Título XII "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", en sus Capítulos 4º. "De la distribución de recursos y de las competencias" y 5º. "De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos" (Arts. 356 al 370) que **los recursos estatales se destinarían con prelación al gasto social**, en especial a financiar la educación y la salud. Se dispuso en el Art. 357 una transferencia creciente de los Ingresos Nacionales a los entes estatales locales y regionales que manejan la prestación de dichos servicios. Sin embargo, la interpretación que los diferentes gobiernos nacionales le han dado a la Constitución ha enfatizado el aparte donde se autoriza el pagar para poder estudiar (Art. 67): "... la educación será gratuita en las instituciones del Estado ... sin perjuicio del cobro de derechos académicos ... a quienes puedan sufragarlos ...". Sin haberse reglamentado "quiénes pueden sufragarlos", esta interpretación política ha inducido una generalizada privatización gradual de la educación estatal, entrando en contradicción con la "obligatoriedad" -también constitucional- de ofrecer 10 años de educación. La Misión de las Naciones Unidas que evaluó en Octubre del 2003 el Sistema Educativo Colombiano concluyó:

"El marco normativo del país, basado en los principios del estado social de derecho, se encuentra muy desarrollado, y la Corte Constitucional hace una labor impresionante. Pese a lo normativo, sigue habiendo una enorme distancia entre las garantías estipuladas y la realidad ... la estrategia educativa del Gobierno (de A. Uribe), conocida como 'la revolución educativa', no menciona el derecho a la educación, sino que plantea un 'acceso democrático' a la educación ... El derecho vigente colombiano no reconoce el derecho a la educación de los adultos, pese a su afirmación universal como derecho humano de todos y todas, y a las obligaciones internacionales del Estado colombiano al respecto ... El doble estatus de la educación en la legislación colombiana -pública y privada, gratuita y comprada- ha creado mucha confusión. Además, las políticas educativas del Gobierno debilitan el derecho a la educación por la falta de garantía de la educación pública gratuita para la niñez en edad de escolarización obligatoria, por lo menos ... **Según el Banco Mundial, Colombia es el único país de la región donde la educación primaria no es gratuita** ... La Relatora Especial (de las Naciones Unidas) recomienda una afirmación inmediata y explícita de la obligación internacional del Estado colombiano de garantizar educación gratuita para toda la niñez en edad de escolarización obligatoria." <sup>407</sup>

El pago por varios conceptos (Matrículas anuales, pensiones mensuales, uniformes, transporte, alimentación, útiles escolares) se ha extendido a todas las escuelas y colegios financiados por el Estado. El Ministerio de Educación ha declarado que cada ente Territorial es autónomo para determinar las tarifas a aplicar <sup>408</sup>. En palabras del Alcalde de la ciudad de Bucaramanga, Sr. Honorio Galvis: "La Constitución nacional plantea que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos, sin embargo, como el tema no está reglamentado, no

<sup>407</sup> Naciones Unidas – Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Colombia (1 a 10 de Octubre de 2003). En: "El Derecho a la Educación de niños y niñas en situación de desplazamiento y de extrema pobreza en Colombia", Editores: Due Process of Law Foundation e Instituto Pensar de la Universidad Javeriana. Bogotá, 2005. Ps. 28 a 37.

<sup>408</sup> Ver: „Evaluación del impacto de la revolución educativa en la gratuidad de la enseñanza”, Sánchez, Nelson Camilo, Comisión Colombiana de Juristas. En: El Derecho a la Educación, Op. Cit. P. 130.

sabemos quiénes son los que pueden pagar".<sup>409</sup> De esta manera, cada escuela fija sus tarifas y algunos Municipios eximen de algunos pagos a los estudiantes de estratos más pobres. De acuerdo con un estudio del Departamento Nacional de Planeación -DNP y la Misión de Erradicación de la Pobreza del año 2006<sup>410</sup>, un 78% de la población colombiana paga derechos de Matrícula en las escuelas oficiales de Preescolar, un 76% en las de Primaria y un 88% en las de Secundaria. Los costos para iniciar un año escolar se calcularon en un 38% del Salario Mínimo Mensual Legal por cada niña-o que ingresa al sector estatal. El promedio de familias tiene 2 hijos y por tanto el costo asciende al 76% del Salario básico. Para estudiantes del sector Privado dicho costo (promedio) asciende al 135% del SMM por niño ó 270% por familia. Las diferencias en la capacidad de pago de las familias en ambos sistemas son tales, que calcula el Estudio mencionado del DNP que una familia que envía sus hijos a la escuela privada invierte 20 veces más en los alimentos que consume el infante en la escuela, que los que consume uno de colegio estatal.<sup>411</sup> Concluye el estudio que:

"Los altos costos educativos constituyen una de las causas más citadas por los hogares para no enviar a sus niños al colegio. En efecto, según cifras de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, **más de 37% de los menores que no asisten al colegio dicen no hacerlo por `costos educativos elevados o falta de dinero`**... En conclusión ... es posible actuar sobre los costos mediante una política de gratuidad que cubra los costos de estudiar. Presumiblemente, ésta puede realizarse en tres etapas: la primera, que cubra matrícula y pensión plena; la segunda, materiales, transporte y pagos periódicos; y una tercera etapa que cubra útiles y uniforme".<sup>412</sup>

El tipo de políticas de financiación del sector educativo aplicadas por el Estado y su interpretación laxa sobre a quiénes aplicar el principio del "sin perjuicio del pago de derechos académicos", ha inducido a una progresiva privatización del derecho a la educación cubierta por el propio Estado, utilizando 3 estrategias:

- Cobros directos a las familias en escuelas y colegios estatales,
- Contratación por el Estado de servicios educativos privados a través de "subsidios a la demanda" para cubrir estudiantes de bajos ingresos, y
- Contratación del servicio con entes privados por el mecanismo de "Colegios en Concesión".

Respecto del impacto que produce el primer mecanismo, al comparar el valor del pago por educación realizado por cada familia contra los ingresos mensuales promedio en Colombia, como se vió en la Gráfica 22 del Capítulo X, entre el 15 y el 20% de los hogares más pobres no alcanzan a comprar ni siquiera el valor de la canasta alimenticia, mientras que la mitad de la población considerada pobre pero no indigente, vive con hasta 2 salarios mínimos mensuales. Esto indica que cualquier pago por educación, por

<sup>409</sup> En: El Derecho a la Educación, P. 122.

<sup>410</sup> Educación Básica en Colombia – Opciones futuras de Política. DNP – MERPD. Bogotá, 2006. P. 39.

<sup>411</sup> Op. Cit. Cuadro No. 9, P. 40.

<sup>412</sup> Op. Cit. Ps. 38 y 43.

pequeño que sea, constituye una pesada erogación para el presupuesto familiar de la mayoría de la población e incide directamente en la rápida deserción escolar y en el bajo nivel de escolaridad que exhibe Colombia en el concierto internacional. Con razón afirma el Banco Mundial: "Colombia es el único país de la región que no garantiza la educación primaria gratuita".

Respecto del segundo mecanismo, se apoyan los Gobiernos en el sector privado (propietarios particulares de colegios) para cubrir el déficit educacional. Si bien este sector cubre un amplio número de cupos -y exceptuando los colegios que frecuentan las estratos de altos ingresos-, una gran cantidad de los 10.500 locales utilizados nacionalmente (año 2004) no cuentan con las mínimas condiciones físicas, ni con profesores adecuadamente remunerados, incidiendo en una reducida calidad educativa, que algunos denominan "educación pobre para pobres". El nivel del Subsidio estatal no alcanza para dotar bien al colegio, pagar la planta de profesores calificados y generar atractiva rentabilidad a los dueños, de tal manera que éstos no están en condiciones de garantizar un adecuado nivel pedagógico. Con frecuencia se emplean profesores que se ven obligados a buscar un segundo trabajo y laborar extra-horarios para mejorar sus ingresos, reduciendo su rendimiento en ambas instituciones. Este mecanismo de subcontratación con el sector privado también ha permitido al Estado burlar la aplicación del "Estatuto Docente" firmado con la Federación Colombiana de Educadores, donde por convenio el Estado reconoce garantías laborales y pedagógicas, así como mejor remuneración a quienes se capacitan adicionalmente, con obligatoriedad de cubrimiento sólo para las maestras-os escalafonadas directamente por el Estado.

Con la tercera estrategia, los "colegios en concesión", el Estado contrata a 15 años la prestación del servicio con entidades privadas bien organizadas (como las Cajas de Compensación Familiar), quienes tienen la capacidad de prestar un buen servicio educativo en todos los renglones. La contradicción se plantea con la asignación de recursos presupuestales, ya que las instituciones privadas que firman los convenios exigen la entrega de locales educativos en buenas condiciones físicas. En Bogotá, donde más se ha utilizado este mecanismo, evalúa la Secretaría de Educación Distrital:

"Durante el período comprendido entre los años 1998 y 2003, la Secretaría de Educación concentró la inversión en planta física en la construcción de colegios en concesión. Se construyeron 25 colegios con un costo total de construcción, dotación y operación de \$284.699 millones que generaron alrededor de 23.000 nuevos cupos, es decir, aproximadamente el 12% del total de cupos creados durante el mismo período. Como consecuencia de esta política, el mantenimiento y conservación de las sedes educativas distritales se rezagó considerablemente. En efecto, en el mismo período la Secretaría de Educación solamente invirtió en adecuación, ampliación de aulas y mejoramiento de la capacidad instalada \$134.083 millones. Sin embargo, gracias a éste esfuerzo la Secretaría obtuvo el 24% del total de cupos creados durante el mismo período." <sup>413</sup>

Es decir, con la adecuación de la infraestructura estatal existente se ampliaron en Bogotá los cupos al doble, con la mitad del presupuesto. Si los costos son 4 veces

---

<sup>413</sup> Secretaría de Educación Distrito Especial de Bogotá. Plan Sectorial de Educación 2004-08 "Bogotá- una gran Escuela". Bogotá, Sep. 22.2004. P.30.

mayores para que el sistema en Concesión cree un cupo, y ellos son asumidos por el Estado, dónde estarían los beneficios? Los únicos evidente serían políticos, en la medida que primero, se garantiza que los profesores contratados por los colegios en Concesión (como trabajadores privados) no se afiliarán a la estatal `Federación Colombiana de Educadores´, uno de los pocos gremios sindicales del país que ha resistido la fuerte presión estatal y privada contra la sindicalización de los trabajadores, y segundo, se profundizaría el modelo neoliberal que desea eliminar la participación estatal en la prestación de servicios sociales. En estas condiciones, no sería el sistema de Concesiones un buen instrumento para lograr la universalización de la cobertura educativa. Sólo se mejoraría el servicio para grupos más reducidos, elitizando el derecho.

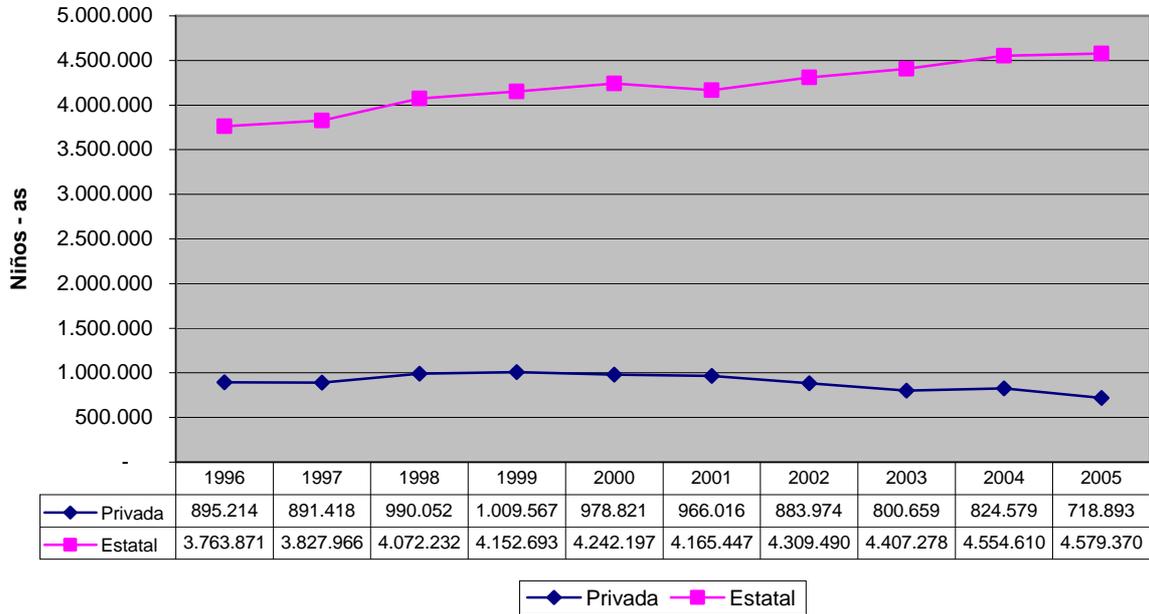
Como se aprecia en los Gráficos 36, 37 y 38, a fines de la década de 1990 la provisión de cupos por el sector privado en el conjunto de la Educación Primaria se acercaba a 1/5 del total nacional, a 1/3 de la Secundaria y a 2/5 de la Media. La crisis económica de 1999 produjo una profunda deserción del sistema privado debido a la crisis de los presupuestos familiares. Miles de Tutelas fueron interpuestas ante los Juzgados por padres de familia, solicitando se garantizara el derecho a la educación de sus hijos-os. La resultante fue que el sector privado se contrajo y debió ser el sector público quien recibió a los estudiantes expulsados del privado, tal como se aprecia en la inclinación negativa de las curvas respectivas desde 1999. El Estado actuó como amortiguador de la crisis y garante de la continuidad del plan de estudios de parte de la niñez colombiana ya matriculada. Dicha ampliación de cupos (que tuvo mayor efecto en la Secundaria), continuó acudiendo a la privatización parcial y, sistemáticamente, a la ampliación del número de niños por profesor / aula escolar. Informa la Secretaría de Educación de Bogotá que en el período 1998 - 2003 la ampliación de cupos se produjo en un 50% por un mayor número de alumnas-os por grupo / docente; en un 24% por ampliación del área física existente; en un 14% por subsidios a la demanda y en un 12% por la construcción de nuevos colegios.<sup>414</sup>

---

<sup>414</sup> SED – Op. Cit. P. 24.

Gráfica No. 36

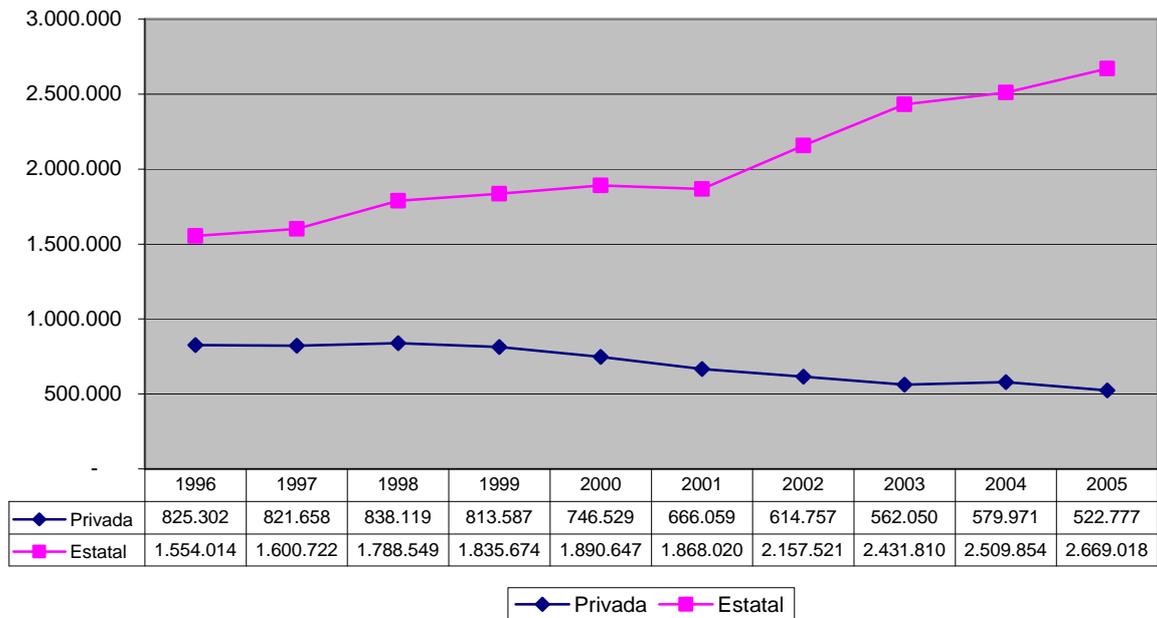
**MATRICULA EDUCACION PRIMARIA 1996 - 2005**



Fuentes: Depto. Nal. De Planeación - Min. Educación Nal.

Gráfica No. 37

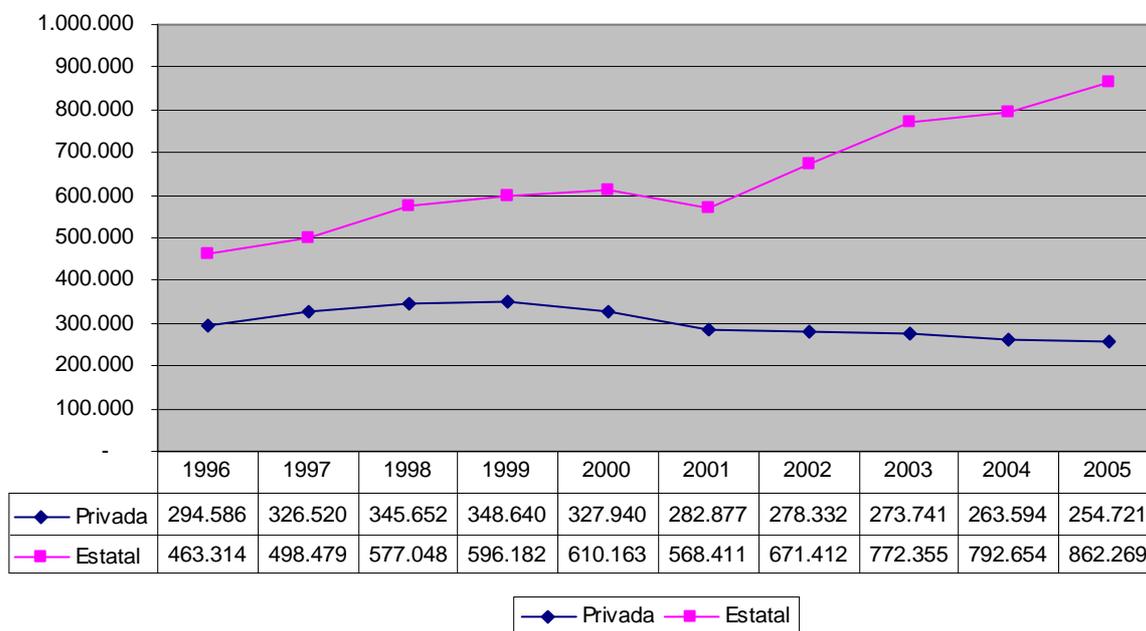
**EDUC. BASICA SECUNDARIA (4 años)**



Fuentes: Depto. Nal. De Planeación - Min. Educación Nal.

Gráfica No. 38

EDUC. MEDIA SECUNDARIA (2 años)



Fuentes: Depto. Nal. De Planeación - Min. Educación Nal.

La crisis por escasez de cupos pagables por las familias no sólo afectó a los sectores de clase media que debieron mandar a sus hijos a las escuelas estatales. A pesar de la pobreza y debido a la escasez de cupos en establecimientos públicos, en Bogotá 162.881 niñas y niños de los estratos más pobres (I y II), asistían a colegios privados en 2003. La Secretaría de Educación Distrital informa que el bajo rendimiento académico de muchos estudiantes está motivado por su pobreza y calcula que entre quienes viven por debajo de la Línea de Indigencia, un 40% son menores de 18 años (337.217 niñas-os). Entre quienes viven por debajo de la Línea de Pobreza, un 55% son menores (1.189.744), ascendiendo a un 71% los chicos y chicas bogotanas que son pobres e indigentes. Ha estimado que 1 de cada 10 estudiantes trabaja adicionalmente para complementar el ingreso familiar. Además informa sobre su estado nutricional:

“Según el Sistema de Vigilancia Nutricional -SISVAN, de la Secretaría Distrital de Salud, la desnutrición aguda de la población comprendida entre 4 y 9 años en las escuelas públicas de Bogotá, era de 14,9% en 2000 y la desnutrición crónica de 43,3%. De igual forma el SISVAN señala que la desnutrición global para este grupo de edad fue del 34,4% en el 2000. Además el efecto sobre el desarrollo físico e intelectual que la desnutrición conlleva, es importante señalar el impacto que ésta tiene sobre la asistencia y el logro educativo, especialmente en los niños y niñas más pequeños. El Distrito ofreció en el 2003, 181.051 refrigerios para una matrícula de 860.867 estudiantes.” (En el primer semestre 2008 ascendieron a 420.071 refrigerios, más 111.295 comidas calientes).<sup>415</sup>

<sup>415</sup> SED. Op. Cit. P. 22 e Informes SED Oct. 2008.

La elección que cotidianamente tienen que hacer cientos de miles de padres y madres de familia consiste en enviar a sus hijas e hijos a las escuelas ... o pasar hambre. No es de extrañar entonces que en las pruebas de conocimiento para las áreas de ciencias, lenguaje y matemáticas, los resultados de los colegios estatales de secundaria hayan logrado apenas un 39% del puntaje total en 2001 y un 35% en 2003.<sup>416</sup> Esta situación se da en Bogotá, la ciudad que tiene los mejores indicadores educativos, baja tasa de desempleo y organización social del país. En estas condiciones de pobreza que afectan a cerca de  $\frac{3}{4}$  partes de la población, ¿cómo puede resultar efectiva una estrategia nacional de ampliación masiva de cupos apoyándose sistemáticamente en la auto-financiación de los estudiantes?

### 11.2.1 La financiación estatal de la educación y su reducción en 2001.

La Constitución de 1991 dispuso no sólo que el gasto social del Estado fuera prioritario, sino que debía aumentarse más que proporcionalmente cada año respecto de otro tipo de gastos. Sin embargo, con la crisis de 1999 también se produjo un cuello de botella para el pago de la elevada deuda pública externa e interna (Ver. Capítulo VII, Tablas Nos. 5 y 6) y la financiación de un creciente presupuesto militar. Dentro del Convenio que el gobierno de la época firmó con el Fondo Monetario Internacional para recibir su apoyo, se comprometió a "racionalizar el gasto público" para limitar el crecimiento del gasto social, lo que implicó reformar la Constitución Política. De esta manera el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo No. 01 del 2001, que modificó la Constitución al adicionar el siguiente parágrafo al Art. 347 de la misma:

"Durante los años 2002 al 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1,5%). La restricción al monto de apropiaciones no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los estados de excepción."<sup>417</sup>

Como se vió en el Capítulo VII, los Ingresos del Gobierno han aumentado a una tasa real anual del 9,3% en las dos últimas décadas y el 12% en 2006-07. En la medida que las Transferencias para el gasto social equivalían a un porcentaje creciente de estos ingresos por Impuestos, la obligación presupuestal del Estado definida por la Constitución en 1991 se inclinaba decididamente por el Gasto Social (construcción social de Estado) y por tanto otras erogaciones estatales deberían restringirse. Con la crisis económica y fiscal de 1999 el gobierno de la época declaró su incapacidad para atender el mandato Constitucional de garantizar prioritariamente la inversión social, donde la

---

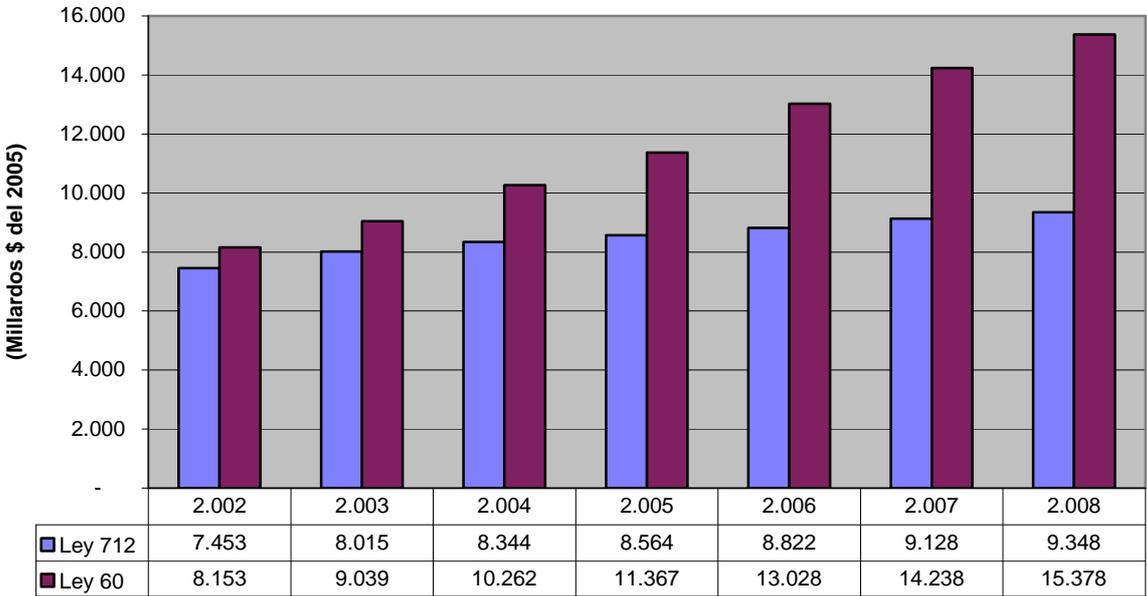
<sup>416</sup> SED. Op. Cit. P. 24. En las pruebas internacionales "Pisa", donde Colombia participó el 2007 a través de la evaluación de 5.000 estudiantes de 15 años, pertenecientes a 150 colegios privados y estatales elegidos al azar, Colombia ocupó el puesto 53 entre 57 países. Ver Diario El Tiempo, 09.12.07. Artículo "Colombia se midió en grandes ligas educativas y quedó en nivel bajo".

<sup>417</sup> Constitución P. de Colombia. Marzo 2006, Quinta reimpresión. Panamericana Editorial Ltda. P. 243. Bogotá.

educación participaba con cerca del 59% de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional. De un incremento anual superior al 9,3% para las Transferencias se redujo a uno del 1,5%, incremento menor que el crecimiento poblacional. Para aplicar el recorte el gobierno expidió la Ley 715 del 2001 que reformó la Ley 60/93, que contenía la decisión primigenia de la Constitución. La Contraloría General de la República calculó el valor del recorte para el sector Educativo dentre 2002 y 2005 y lo proyectó hasta 2008. En el presente trabajo se han actualizado los valores logrados por los Ingresos Corrientes de la Nación que son la fuente de las Transferencias, presentándose el desfase que se produce hasta el 2008. En la siguiente Gráfica se aprecia la proporción del recorte:

Gráfica No. 39

TRANSFERENCIAS ESTATALES PARA EDUCACION 2002 - 2008



Fuente: Contraloría General de la República. Informe Social 2006. Ps. 159 y sigs.  
 Nota: 2002-05 son valores reales; 2006-08 se proyecta Ley 60 con participación del 28% ICN.

Como se aprecia en el gráfico, el crecimiento de las Transferencias empezó a rezagarse desde el 2002 y ya en 2005 se habían recortado los aportes estatales a la educación pública en un 25%. La brecha continúa creciendo debido a que los ingresos por impuestos aumentaron en 2006-07 el 12% anual real promedio (mientras las Transferencias crecían el 1,5 y el 2%), ampliándose el faltante para el año 2008 a cerca del 40%. La participación que tenía la Educación del 28% de los Ingresos Corrientes de la Nación al 2001 se redujo al 18% el 2007 y tiende a llegar al 17% el 2008. En otros términos, el tamaño del recorte acumulado entre 2002 y 2008 asciende a aproximadamente \$21.791 millones de pesos con poder adquisitivo del año 2005, que equivalen al 100% de lo girado por el Gobierno para Educación por dos años como el 2004 y 2005. **El Gobierno ahorra en la Inversión Social para gastar en otros rubros, mientras la Educación sigue privatizándose y sin cubrir siquiera a la población en edad escolar.** Similar recorte vivieron los Sectores de la Salud, Agua Potable, Comunidades Indígenas y otros que

reciben Transferencias estatales. En este tipo de decisiones de los gobiernos se puede apreciar con claridad el carácter no-consultivo y autoritario de las élites políticas: la inversión social se puede sacrificar, pero el pago de intereses al sector financiero y los gastos militares no!

El crecimiento anual de los intereses que paga el Estado por servir su deuda ha sido enorme: 14,2% real en promedio (Tabla No. 6) y como se vió en el Capítulo VII, sirve para retro-alimentar la especulación financiera, dentro de la política de mantenimiento de altas tasas de interés desde el Banco de la República. La reforma fiscal que dió origen a la Ley 712/01 no renegó ni la deuda ni sus intereses. El gasto militar también ha crecido sostenidamente. Es conveniente observar que la única `restricción´ que colocó el Congreso Colombiano a la reforma constitucional del 2001 fue: "La restricción al monto de apropiaciones no se aplicará a las necesarias para atender los gastos decretados con las facultades de los estados de excepción". Es claro el regreso a los términos de la Constitución de 1886, cuando las decisiones tomadas al amparo de los "Estados de Sitio / de Excepción" marcaban el rumbo de las políticas centrales del Estado.

La estrategia de las reformas fiscales y la `racionalización´ del presupuesto estatal siguen la lógica de promover `el libre desarrollo´ del capital financiero que nutre los fondos con que el Estado financia la deuda pública, evitando aplicar restricciones que redunden en la baja de las tasas de interés, y por tanto reduzcan el pago de la deuda pública. Por el contrario, las restricciones se canalizan hacia el gasto social, aquel que atiende a los sectores más débiles -que son la mayoría de la población-. Este último Gasto estimula la creación de empleo en las industrias y empresas que proveen bienes y servicios, pagados por el Estado y por los salarios de los empleados estatales. Con la crisis del Fin de Siglo se hizo evidente que **ante la competencia por recursos en situación de déficit fiscal, la decisión política de los gobiernos tomó partido, en primer término por llenar los depósitos de los inversionistas financieros, y en segundo lugar por cubrir los gastos militares.** Los recursos faltantes para financiar el gasto social deberían entonces ser cubiertos por los escasos presupuestos familiares, lo que empobrece a la población, a la nación y hace más difícil lograr las metas de universalización de la educación. Estas son las decisiones que conlleva el ideario neoliberal en su aplicación en Colombia.

### 11.2.2 Los logros educativos con el modelo privatizador.

En Colombia el modelo económico y social que estimula la privatización de la educación y demás servicios sociales se puede comprender a partir de la aplicación desde los gobiernos de dos estrategias que no se complementan :

- El estímulo al sector privado para que actúe como `motor´ de la expansión educativa a través de mecanismos de mercado (subsidios a la demanda, pagados por el Estado) para que provea los cupos necesarios, atraído por una lucrativa tasa de rentabilidad. Esta visión constituye el ideal de las políticas neoliberales.

- La estrategia de apoyo al sector privado implica el traslado de recursos del sector estatal, que conlleva la reducción de inversión en infraestructura, dotación y mantenimiento educativos, así como la menor contratación de profesoras.

Si se revisan las prácticas de satisfacción de las necesidades educativas en la historia de Colombia, se observa que las presiones para ampliar y democratizar su acceso no han contado con mayor éxito. La educación privada es en Colombia tan antigua como las Comunidades Religiosas establecidas en la época colonial por la Corona Española para educar a las familias de los pocos funcionarios que prestaban servicios en ultramar, así como a las élites criollas, quienes pagaron desde un principio por la prestación del servicio educativo. La labor de cristianización y una instrucción muy elemental para el resto de la población, centrada en el aprendizaje de los dogmas religiosos y aceptación de las autoridades establecidas, constituyó una tarea delegada por la Corona a los Religiosos y pagada con la concesión de amplias propiedades y derechos. A partir de la Independencia, la nueva República fundó los primeros colegios estatales, sin impedir el funcionamiento de los religiosos ni su labor ideológica.

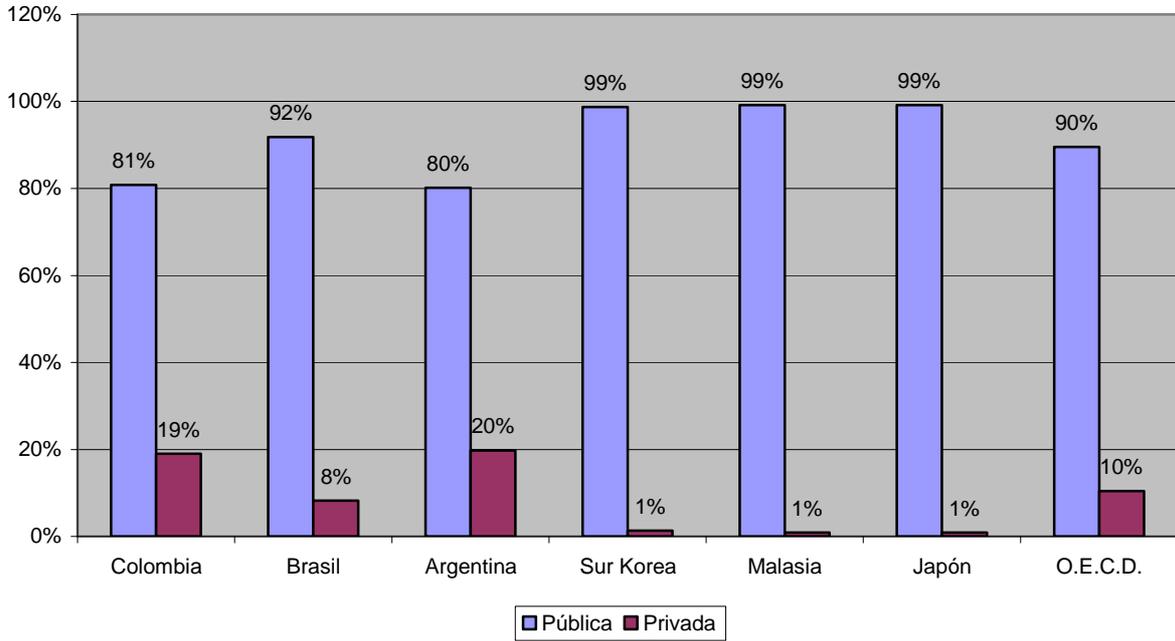
Debido a la poca capacidad del Estado Republicano para recaudar impuestos y a la poca conciencia de ampliación del nivel general de educación, realmente sólo hasta la administración López Pumarejo a finales de los años 1930' s se inició una modesta inversión estatal en la educación pública. Como se aprecia en la gráfica No. 25, el impacto de dicha estrategia fue tenue y en los años 1950' s la escolaridad promedia del colombiano era de sólo 3 años. En el curso de tres administraciones del Frente Nacional (1966-78) la ampliación de cupos permitió el mayor incremento logrado en nuestra historia: 2 años adicionales en la escolaridad media urbana, mientras en la rural apenas se ganó medio año, en un país que para esa época era mayoritariamente rural. En los períodos siguientes, en cada década sólo se ganó un año adicional en la escolaridad media, hasta la fecha. Ni siquiera en las ciudades se pudo ampliar rápidamente la escolaridad general, pero a fines del siglo sí se disminuyó en la rural, producto de la generalizada violencia y desplazamiento de campesinos y maestros-as de escuelas rurales y pequeños poblados.

El esfuerzo presupuestal de provisión de educación básica ha continuado recayendo en el Estado, habiéndose ampliado el acceso de capas medias a la educación superior. Las instituciones religiosas permanecen ofertando los mejores niveles académicos, pero a costos sólo accesibles para minorías. El esfuerzo realizado durante la primera parte del Frente Nacional no ha podido ser igualado, en tanto ni el Estado ni el sector privado (civil y religioso) han logrado dinamizar al sistema educativo. Por ello, la estrategia neoliberal ofreció a principios de los 90' s la aplicación de los mecanismos de mercado del capitalismo competitivo para, con la pujanza del sector privado, superar los modestos niveles logrados.

A manera de comparación, se aprecia en las siguientes gráficas la participación en varios países de los sectores estatal y privado en la provisión de cupos de primaria y secundaria, indicando que Colombia, a pesar de sus rezagados índices de cobertura, es uno de los países que mayor espacio ofrece a la inversión privada en el sector educativo.

Gráfica No. 40

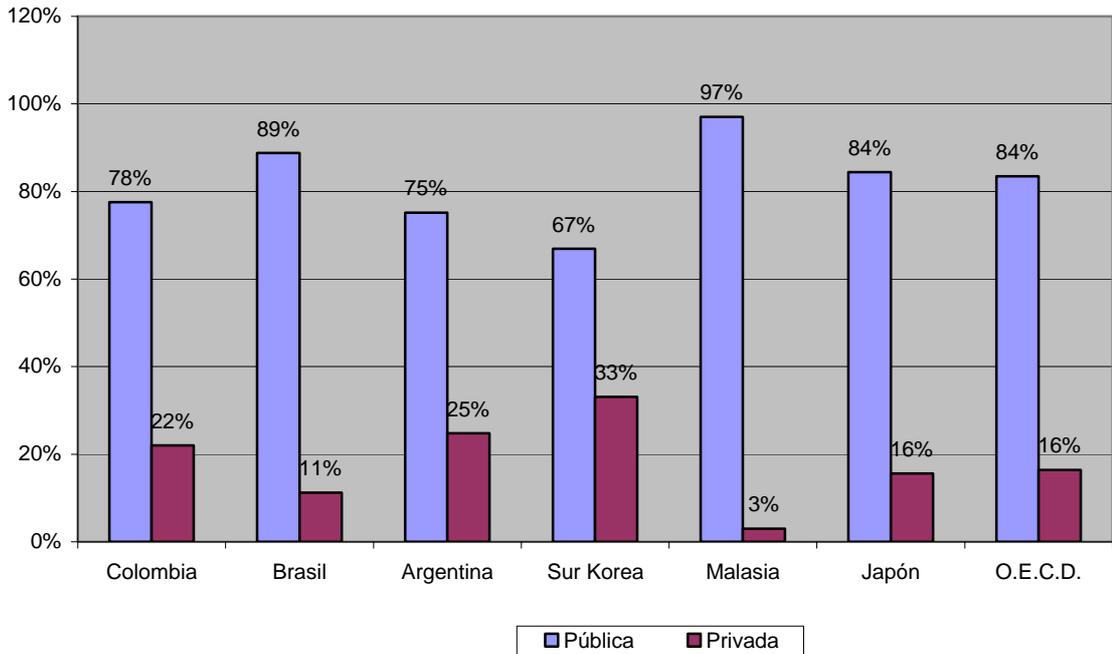
EDUC. PRIMARIA Pública y Privada



Fuente: Blom, Andreas y Hansen, Thomas. 2003. Economic Perspectives of Tertiary Education. Pg. 176. En: „Tertiary Education in Colombia“. The World Bank. Washington, D.C.

Gráfica No. 41

EDUCACION SECUNDARIA Pública y Privada



Nota: La O.E.C.D. es la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Agrupa a la mayoría de países Europeos, Estados Unidos, Canadá y México, Australia, Japón y Sur Korea.

Los países del mundo que han alcanzado los mayores niveles educativos (Europeos, Norteamericanos, Japón y otros agrupados en la OECD), exhiben la característica de que garantizaron, la mayoría durante casi todo el siglo XX, la educación primaria estatal gratuita y universal. Países como Japón y Corea del Sur, que han dado gran impulso a la educación privada media y superior, garantizan que un 99% de los cupos de Primaria sean ofertados por el sistema estatal. En éstos y en la mayoría de países del mundo la categoría "educación estatal" significa también "educación gratuita" en Primaria, a diferencia del caso colombiano, donde crecientemente se paga también por la educación estatal. Como se vió en las gráficas de Cobertura Educativa en Suramérica y el Este asiático, los últimos países han logrado la educación primaria universal con un decidido apoyo financiero y organizativo del Estado, aún partiendo de carencias mayores que las de Colombia y Suramérica a mediados del siglo XX.

El servicio privado de Educación cuenta en Colombia con las garantías constitucionales propias de la empresa privada. Su desarrollo ha complementado (o sustituido) la oferta estatal, y se ha visto favorecido por varios factores:

- Una demanda educativa de usuarios de altos ingresos, educación usualmente de mejor calidad / más elevado estatus social que la media estatal, que la hace atractiva porque le posibilita a sus egresados integrarse a los círculos sociales que ocuparán los niveles superiores de la misma.
- Un segundo segmento de demanda de educación privada es desviado del sector estatal, estimulado por la mala reputación de que ha sido objeto debido a los ceses de actividades y protestas a que recurren los maestros (y estudiantes) por la frecuente violación de las obligaciones laborales por parte de su empleador, el Estado. Los padres buscan estabilidad en la atención de sus hijos y reducción de su nivel de riesgo.
- Un tercer estímulo lo constituye la inexistencia de escuelas públicas ubicadas en áreas suficientemente pobladas, especialmente en las grandes ciudades, que obliga a las familias a pagar una educación privada cercana a sus viviendas, con frecuencia de regular y aún de baja calidad.

La oferta educativa privada ha sido activamente estimulada por el Estado, concediendo `subsidios de demanda´ (pagándole a colegios privados un costo básico mensual por cada estudiante registrado), complementado la oferta estatal en unos casos, pero en otros la ha sustituido. En cerca de dos décadas de estímulos al nuevo esquema, el efecto neto en el conjunto del sector no ha logrado ni la universalización del derecho -siquiera en el ciclo primario-, ni que el sector privado se convierta en "el motor" que active el "mercado educativo" y llene las necesidades sociales.

Con la crisis económica de fin de siglo se produjo el fenómeno contrario, una deserción pronunciada en las escuelas y universidades privadas, tal como se expuso anteriormente. El Estado debió aumentar los cupos públicos, pero también amplió el otorgamiento de "subsidios a la demanda", categoría que aparece en las estadísticas oficiales como un híbrido, reportado así a pié de página por el Ministerio de Educación: "La matrícula oficial incluye la matrícula contratada por las Secretarías de Educación con instituciones no-oficiales",

es decir, las estadísticas definidas como "educación estatal", incluyen la prestación privada del servicio. Del total de Establecimientos Educativos reportados por el Ministerio en 2004 (30.247), el 34,3% correspondieron al Sector Privado (10.385), con cobertura del 18,4% de los estudiantes. A pesar del apoyo que benefició al sector privado vía subsidios a la demanda, los cupos directos estatales debieron aumentarse a una tasa mucho mayor, para que las y los jóvenes beneficiarias de las Tutelas judiciales pudieran matricularse en los establecimientos oficiales y hacer uso del derecho a la educación. El año 2003 calculó la Secretaría de Educación de Bogotá que debían crearse hasta el 2008, 585.353 nuevos cupos en la Capital, para cubrir las siguientes necesidades <sup>418</sup> :

Niñas-os en edad escolar que no están estudiando	22%
Población de Estratos 1 y 2 en colegios privados	28%
Crecimiento vegetativo y migratorio	33%
Niñas de otros estratos que cambien de privado a público	17%
<b>T o t a l</b>	<b>100%</b>

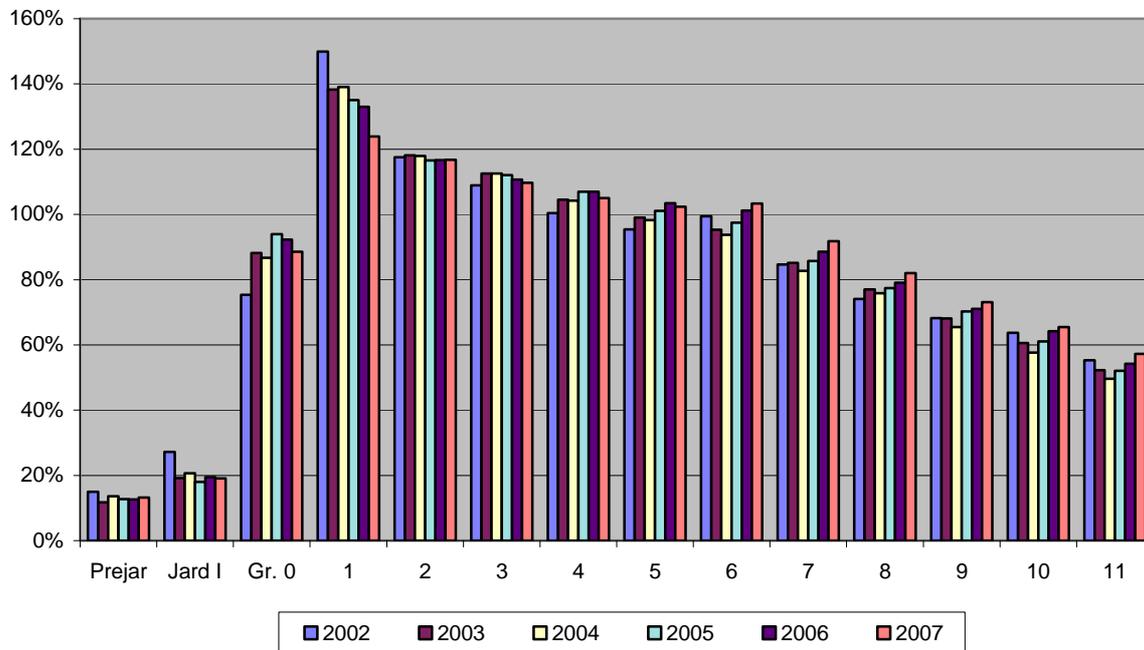
Como bien se aprecia, **2/3 partes de los nuevos cupos tienen su origen en la escasez absoluta de ellos y en la incapacidad de un sector privado que, en medio de la pobreza, no puede constituirse en "motor" para superar el déficit educativo.** La crisis económica de 1999 también fue una crisis familiar y educativa, y especialmente, una crisis del modelo de privatización de la educación, que expulsó masivamente estudiantes y profesores por falta de pago. El Estado debió recurrir a diferentes estrategias para cubrir parcialmente los cupos faltantes, pero dadas las limitaciones con que lo ha hecho, continúa el país sin lograr universalizar su educación. El nivel de obligatoriedad que establece la Constitución (10 años) continúa siendo una quimera, pues ni siquiera se garantiza el ciclo Primario. A continuación se aprecia el perfil educativo del país (bruto) para el período 2002 - 07 :

---

<sup>418</sup> Secretaría de Educación Distrital. 2004. Plan Sectorial de Educación 2004-08. P. 22

Gráfica No. 42

COBERTURA BRUTA EDUCACION PREINFANTIL, PRIMARIA y SECUNDARIA 2002 - 07



Fuentes: Ministerio de Educación Nacional - Depto. Nal. De Planeación. DANE para Cohortes de Población.

En la Gráfica No. 42 se observa que se ha hecho un esfuerzo por mejorar la cobertura del ciclo Primaria, expresado en un cubrimiento Bruto promedio del 115% (sin Grado 0), pero la cobertura Neta sigue siendo preocupantemente deficitaria: 87%. En la ciudad con uno de los mejores estándares educativos del país -Bogotá-, las autoridades locales reportaron en 2003 a 128.042 niños por fuera del sistema, indicando que el esfuerzo es aún insuficiente. Para el ciclo de Secundaria (grados 6 a 11) la cobertura Bruta promedia 70 a 80%, que convertido a cobertura Neta se acerca al 55%. Este grado de cubrimiento deja a la población joven del país retrasada con respecto a los progresos realizados en otras latitudes, aún Latinoamericanas. Estos datos revelan que el "modelo" de complementariedad privado - estatal no ha funcionado como el ideario neoliberal plantea. **La atractiva rentabilidad del `negocio-Educación Privada´ sólo se puede lograr con los sectores de alto ingreso**, mientras los de bajo poder adquisitivo que son las  $\frac{3}{4}$  partes de la población, permanecen en crisis educacional. No son garantía de atractiva rentabilidad, ni aún con "subsidios a la demanda" pagados por el Estado.<sup>419</sup>

<sup>419</sup> De estos subsidios, una parte apreciable pero no especificada se pierde por la Corrupción. En 1999 la Fiscalía de la ciudad de Cali encarceló al ex-secretario de Educación Municipal, Sr. Alvaro Mejía y a 6 de sus cómplices, por haber falseado información de numerosos colegios privados que funcionan en los estratos más pobres de la ciudad, sindicándoseles de la pérdida de \$16.000 millones. Ver Diario El País, Ag. 16.99. Por su parte en los numerosos Municipios donde las estructuras paramilitares dominan los Presupuestos estatales, centenares de profesores han sido desplazados violentamente -y decenas asesinados-, por denunciar la pérdida de los "subsidios a la demanda" que deberían estar financiando a la población más pobre. En estos casos sólo "mejoran" las estadísticas de cobertura educativa.

**Los insatisfactorios resultados indican que el Estado debería revisar su modelo de provisión del servicio, para darle validez como "derecho", tal como lo plantea la Constitución Política.**

A pesar de los crecientes volúmenes de dinero que en los años 90's se le inyectaron al sector, los progresos están lejanos de emular los resultados de otros países de desarrollo similar. Si se considera que no todos los esfuerzos se pueden medir en dinero, es importante revisar el hecho de que el país desecha valiosísimos recursos que le permitirían un mejor y mayor impulso al sector. En su manejo de la política pública para la Educación, los diferentes gobiernos usualmente han evitado el diálogo con los Maestros estatales. De acuerdo con la interpretación del Director del Centro de Estudios Investigativos Docentes -CEID de la Federación Colombiana de Educadores, Profesor Jorge Gantiva:

"... el Gobierno sigue empeñado en desconocer al magisterio como interlocutor y rechaza las posibilidades de diálogo y negociación pues considera que se trata de concesiones o `pérdida de autoridad' ... Su negativa de buscar los consensos para encaminar la educación muestra las intencionalidades de un gobierno autoritario. La Ministra de Educación, Cecilia María Vélez, ha sostenido que `no tiene nada que negociar' y que `la política educativa se discute en el Congreso de la República', dejando de lado las posibilidades de la participación democrática y las contribuciones e iniciativas de la sociedad civil y de las comunidades en el rumbo de la educación ... Las aseveraciones del gobierno de que en el primer año de la administración (2003) se lograron 427.000 cupos, olvidan que durante el mismo período 550.000 niños y niñas tuvieron que salir del sistema escolar por deserción, repitencia y desplazamiento." <sup>420</sup>

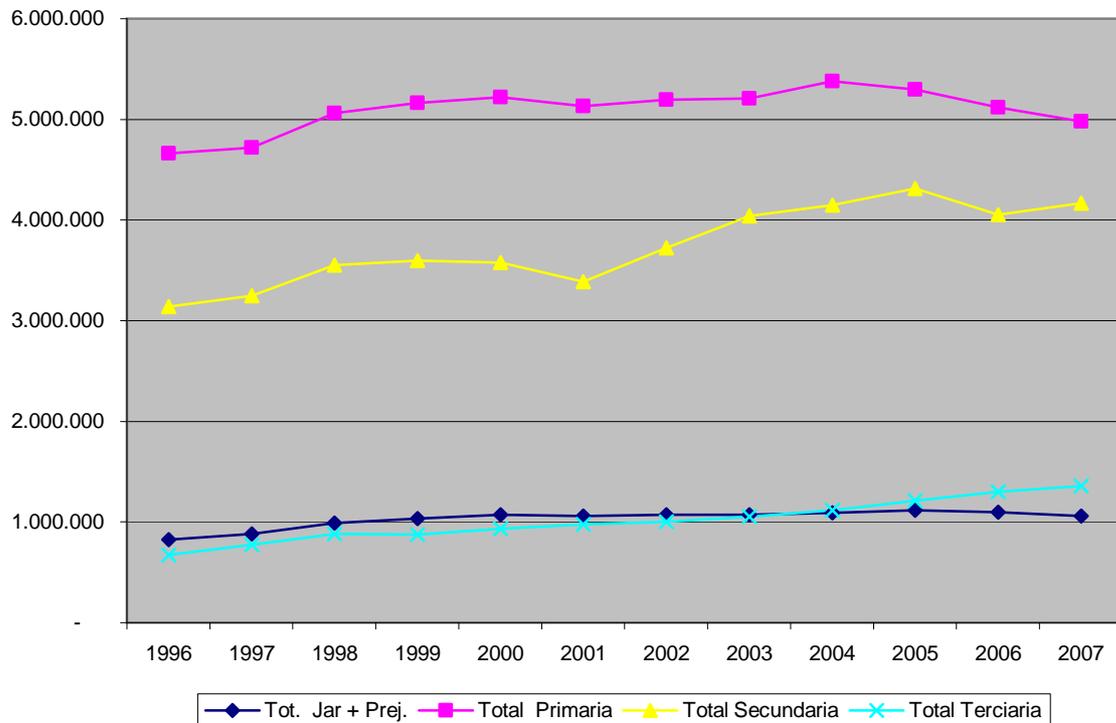
Los logros de la política educativa de Colombia durante el período neoliberal distan mucho de volver realidad el principio constitucional que afirma: "la educación es un derecho". A pesar de los relativos avances, dicho mandato no se ha logrado materializar, ni siquiera para el ciclo de educación Primario. En la Gráfica No. 43 se observa cómo el total de estudiantes de este ciclo (estatal y privado, niños y adultos), se estancó desde 1998 alrededor de los 5 millones de estudiantes. El cubrimiento neto del 87% indica que **faltarían por incorporar cerca de 750.000 niñas y niños a la Escuela**. Respecto de los infantes de Pre-escolar y Grado 0, se encuentra que su vinculación también se ha estancado alrededor de 1 millón de cupos y se cubre en promedio a la mitad de las y los infantes. En la Gráfica analizada se aprecia cómo para el segmento de la Secundaria ha habido un importante avance durante los últimos 10 años. Sin embargo, la cobertura neta del 55% indica que **faltan por cubrir cerca de 3,5 millones de jóvenes** que, por el derecho que les asiste para su edad, por conveniencia del país y para cumplir con el mandato Constitucional, deberían estar asistiendo al Colegio. El segmento más dinámico del sector educativo durante los últimos 10 años ha sido el Terciario, donde los cupos se duplicaron y fueron en su gran mayoría creados por las Universidades estatales, ante la crisis del sector privado a fines de los 90s.

---

<sup>420</sup> El Derecho a la Educación. Op. Cit. Ps.151 a 153.

Gráfica No. 43

MATRICULA EN SISTEMA EDUCATIVO 1995 - 2007



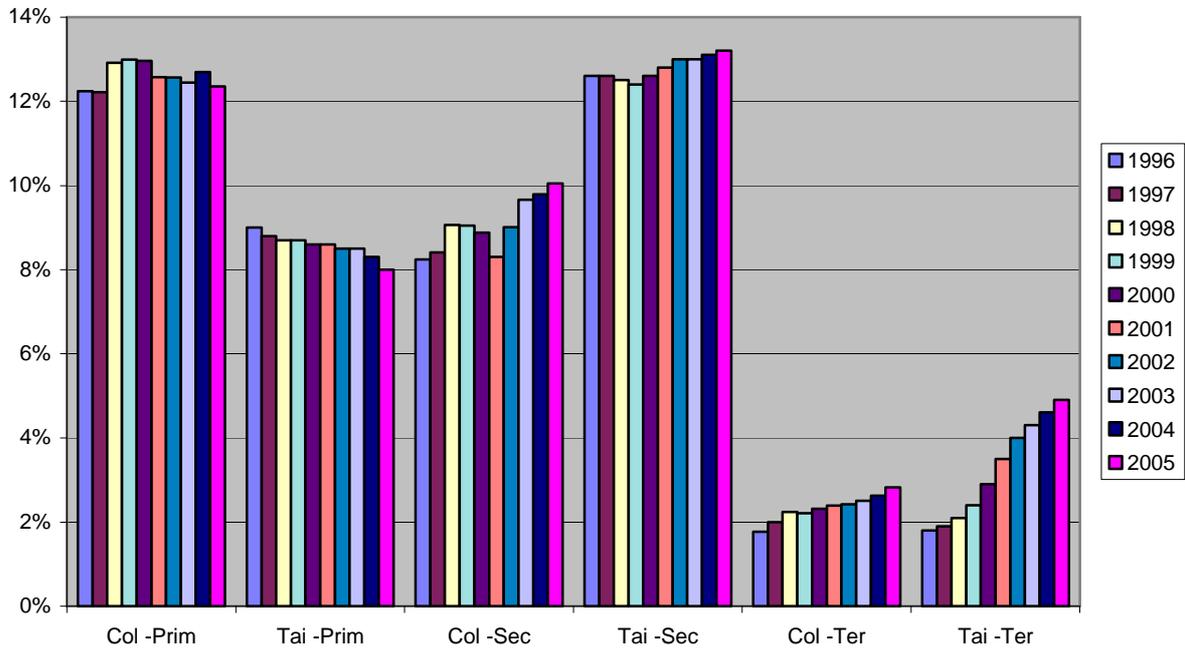
Fuentes: Ministerio de Educación Nacional y Depto. Nal. De Planeación.

### 11.2.3 El avance de la Educación Terciaria colombiana en perspectiva global y la movilidad social interna.

Para tener una visión más universal del lugar que ocupa el desarrollo del sector educativo colombiano, en la Gráfica 44 se lo compara con el experimentado por Taiwán (entre 1996 y 2005), país que hasta la década de 1970 presentaba ingresos per-cápita menores que los de Colombia. En la Gráfica se aprecia cómo en Colombia en el ciclo de Primaria estudian proporcionalmente más niños que en Taiwán, a pesar de que dicho país tenía en 2005 una tasa de cobertura neta cercana al 100% y Colombia del 87%. Esto se explica porque en Colombia estudian también chicos con edad superior a la usual en ese nivel y porque hay proporcionalmente más población infantil que en Taiwán. Para la Secundaria se invierte la proporción, indicando que el enrolamiento en Colombia se queda atrás y no cubre las necesidades de su población. Para la educación Terciaria, la proporción de población enrolada era similar en los dos países hasta 1998 (cerca del 2%), indicando que en ambos una proporción amplia de jóvenes no lograba el acceso a la educación pos-secundaria. En los años siguientes el esfuerzo realizado en Taiwán ha mantenido su constante incremento, duplicando en 4 años su cubrimiento y superando ampliamente los moderados avances colombianos. Esta situación es correlativa con el empuje económico e industrial de Taiwán, así como con el declive relativo de la industria y del avance tecnológico en Colombia, tal como se evidencia cuando se comparan sus indicadores recientes de ingreso per-cápita. Este tema se ampliará en el siguiente Capítulo.

Gráfica No. 44

COLOMBIA y TAIWAN - PROPORCION POBLACION EN SISTEMA EDUCATIVO

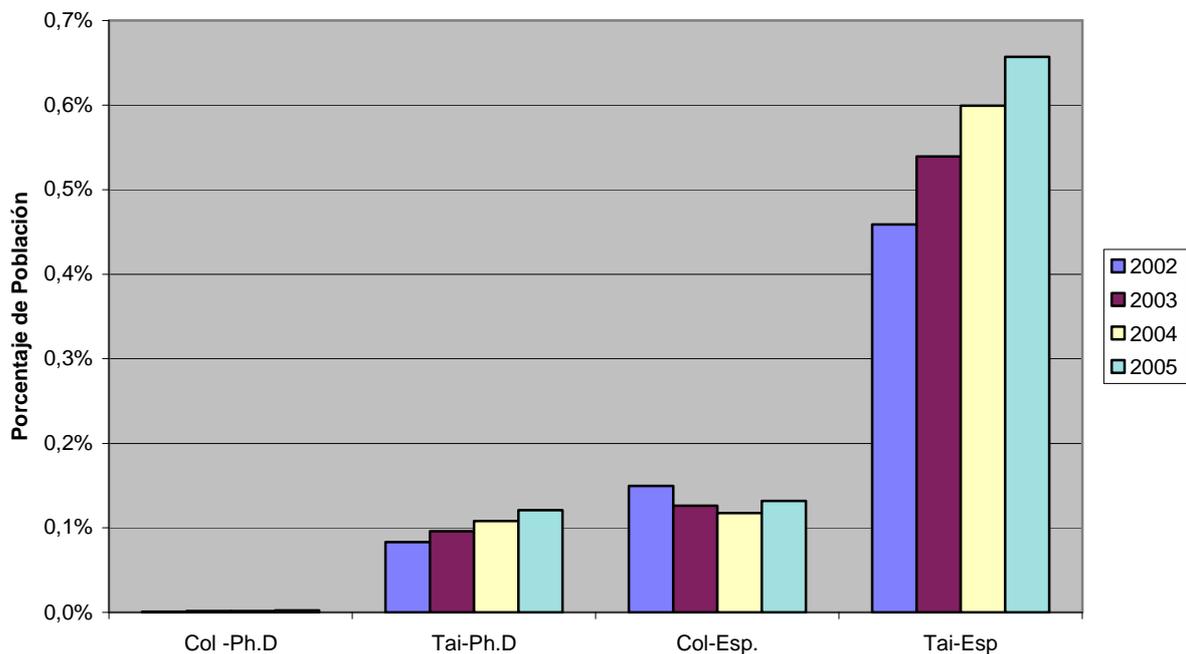


Fuentes: Colombia: MEN, DNP y DANE. Taiwan: Ministerio de Educación, 2007.

Para captar mejor el grado de cobertura respecto del tamaño de la población y la inversión que los dos países realizan en estudios pos-terciarios (especializaciones y magísteres, así como doctorados) durante los últimos períodos, se puede apreciar la siguiente gráfica :

Gráfica No. 45

COLOMBIA y TAIWAN - EDUCACION ESPECIALIZADA 2002 - 05



Fuentes: Ministerios de Educación de Colombia y Taiwán.

A principios del siglo XXI el sistema educativo taiwanés preparaba el uno por mil de su población en cursos doctorales. En Colombia eran el  $2 \times 100.000$ , razón por la cual no se aprecia en la gráfica la barra correspondiente. En cursos de posgrado tales como Especializaciones y Maestrías, el nivel de matrícula colombiana era similar al taiwanés de doctorados y su crecimiento estaba estancado como proporción de su población, mientras que para Taiwán se ampliaba la vinculación de estudiantes desde el  $4,5 \times 1.000$  en 2002 al  $6,5 \times 1.000$  en 2005. Esta rápida y cada día más masiva cualificación en posgrados en Taiwán le ha posibilitado al país una más estable inserción en los mercados internacionales y la creación de tecnología propia en diferentes segmentos industriales. El mayor grado de accesibilidad de estudios altamente calificados para proporciones crecientemente mayores de la población en Taiwán y otros países denominados "recientemente industrializados" (del oriente de Asia), indica una expansión de la satisfacción de los derechos, ingresos y reconocimiento social para sectores ampliados de sus sociedades.

Un aspecto que se considera necesario de evaluar respecto del tipo de educación superior que se imparte en Colombia tiene que ver con su grado de accesibilidad para el conjunto de la población, o planteado en otros términos: ¿qué tan democrática es la educación superior en Colombia? Dado que en la legislación no se encuentran impedimentos normativos para que ningún ciudadano-a acceda a cualquier establecimiento universitario, éstos vienen dados por los resultados del rendimiento académico al finalizar el ciclo de Secundaria y fundamentalmente, por la capacidad de

pago del estudiante para financiar sus estudios. El ICFES <sup>421</sup> ha publicado los costos por Matrículas Semestrales en **Instituciones Privadas**, que expresados en Salarios Mínimos Mensuales (SMM) se distribuyen así:

Universidades - (Promedio diferentes Disciplinas):	6,0 SMM
Instituciones Universitarias:	3,8 SMM
Instituciones Tecnológicas:	3,0 SMM
Instituciones Técnicas Profesionales:	2,6 SMM

Por su parte las Universidades Estatales cobran derechos de acuerdo con tablas, donde se computan el valor patrimonial declarado por la familia, el Estrato de la ciudad donde vive y especificidades locales. Dos importantes **universidades estatales** presentan los siguientes precios de Matrícula Semestral <sup>422</sup>:

Universidad Nacional de Colombia:	Entre 0 y 10 SMM. (Prom. 2-5 SMM)
Universidad del Valle (Cali):	Promedio entre 3 y 6 SMM.

Se aprecia que para el promedio de estudiantes de universidades estatales, el costo de matrícula es similar al que pagarían en una Institución Universitaria o Tecnológica Privada, que por su calidad media son generalmente consideradas como Universidades de segundo nivel. Cualquier familia que desee enviar a una hija-o a dichas instituciones, debe necesariamente contar con ingresos mensuales superiores siquiera al triple de los que devengan el 70% de los colombianos (hasta 2 SMM.). Igualmente si la estudiante requiere un crédito educativo, debe contar con padres o garantes que demuestren un solvente nivel de ingresos. Para familias con 2 ó más hijos, se multiplican en esa medida los gastos de matrículas y demás adicionales. Esta realidad económica sesga con claridad el tipo de colombianos-as que pueden acceder a un cupo universitario.

El Departamento Nacional de Estadística -DANE publicó hasta el año 2000 en su "Encuesta Nacional de Hogares" una información muy reveladora sobre el "Nivel educativo de diferentes tipos de trabajadores". En los resultados que se presentan a continuación se grafican 3 puntos en el tiempo (años 1978, 1991 y 1999) para 5 grandes grupos de personas:

- Trabajadores de 3 Sectores: Servicios, Industria y Agropecuario, los cuales con sus familias conforman cerca del 75% de la población colombiana.
- Personal Administrativo, que usualmente ocupan cargos intermedios o de dirección delegada en las empresas e instituciones estatales,
- Personal Directivo, que se ocupa de las funciones dirigentes en las empresas y estructura social, constituyendo un grupo muy influyente pero de tamaño reducido en la pirámide poblacional.

La Encuesta del DANE ubicó a cada persona dentro de 4 rangos de estudios, así:

<sup>421</sup> Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES. La Educación Superior en Colombia – Década de los Noventa. Año 2001. Bogotá.

<sup>422</sup> U. Nal. y U. del Valle, Tarifas a Octubre 2008. Información Páginas Web.

- "Analfabeta" (ningún nivel educativo formal),
- "Algún nivel de Primaria",
- "Algún nivel de Secundaria" y
- "Algún nivel Universitario o más",

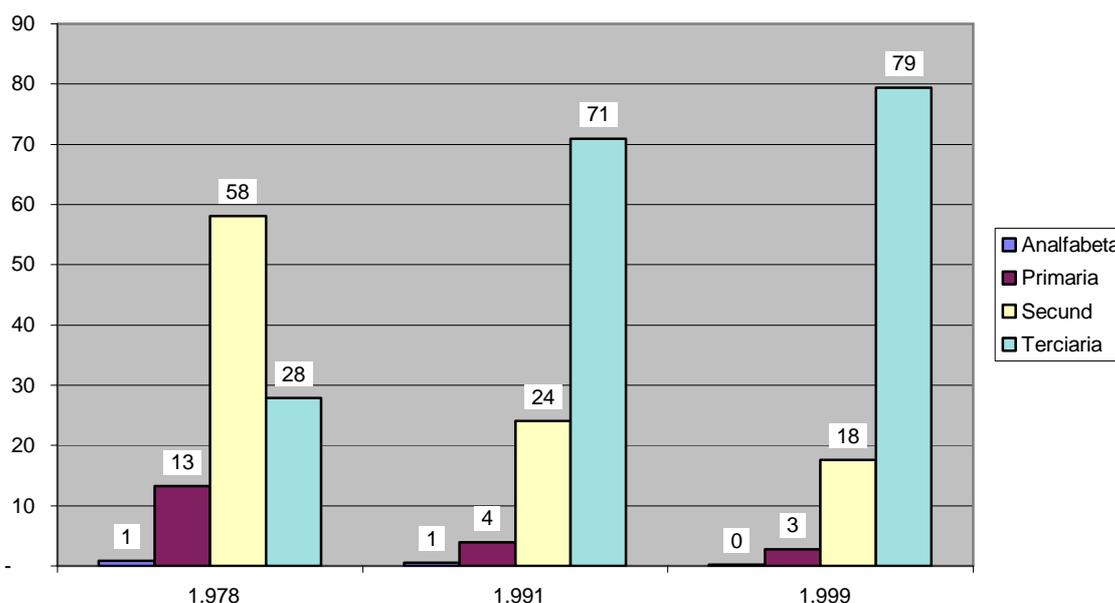
es decir, en cada nivel se incluyen personas que habían completado cada nivel educativo, más otras que apenas iniciaron o llegaron a la mitad. En las gráficas, los 4 niveles educativos de cada grupo suman un 100% de la población correspondiente en cada año.

423

A continuación se presentará el análisis de la evolución del nivel educativo en los 5 grupos durante 3 cortes realizados en un lapso de 22 años, haciéndose énfasis en las transformaciones experimentadas, en el acceso al nivel terciario, en su relación con el tipo de oficio practicado y sus implicaciones con la movilidad social.

Gráfica No. 46

NIVEL EDUCATIVO PERSONAL DIRECTIVO 1978 - 91 - 99

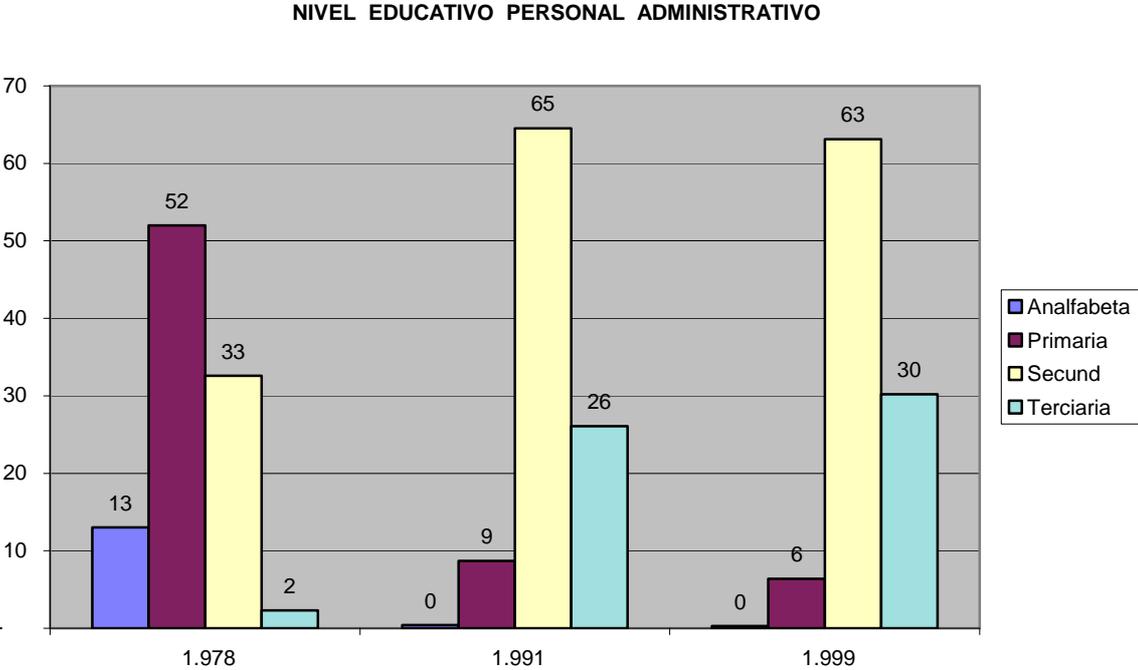


Como se aprecia en el gráfico No. 46, en 1978 predominaba entre los Directivos la cualificación al nivel de Secundaria, mientras que la universitaria no cobijaba siquiera a 1/3 parte del grupo. Para 1991 ya fue dominante la preparación universitaria, la que se fortaleció en 1999 hasta alcanzar el 79% de sus integrantes. Este proceso se ha

<sup>423</sup> La información para todas las gráficas fue publicada el 2001 por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES en el Cuadro No. 3 del estudio "La Educación Superior en Colombia - Década de los Noventa". La información estadística provino de cálculos de DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Encuesta de Hogares, para diferentes años. Para años posteriores no fue posible obtener la información presentada de esta manera, aunque se considera que después de 1999 las tendencias observadas no han variado fundamentalmente, ni tampoco las políticas oficiales.

reforzado en los períodos siguientes e indica que el grupo social encuentra condiciones favorables para mejorar su nivel educativo hasta los mayores disponibles en el país.

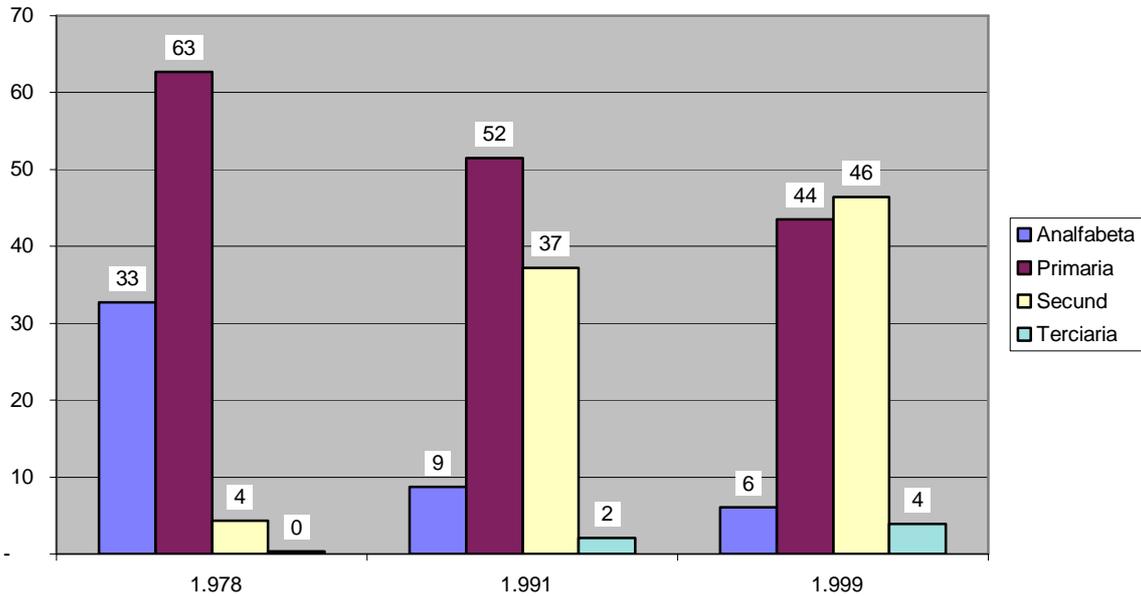
Gráfica No. 47



En el grupo de las y los Trabajadores de Administración (Gráfica 47) el analfabetismo del 13% en 1978 fue erradicado para 1991, cuando predominó la educación Secundaria, que presentó una positiva duplicación respecto de 1978, indicando progreso en el nivel de cualificación educativa y movilidad social positiva. Este nivel se sostuvo para 1999. Por su parte la educación Universitaria casi inexistente en 1978 experimentó un positivo crecimiento para 1991, pero se detuvo y mejoró muy lentamente hasta 1999.

Gráfica No. 48

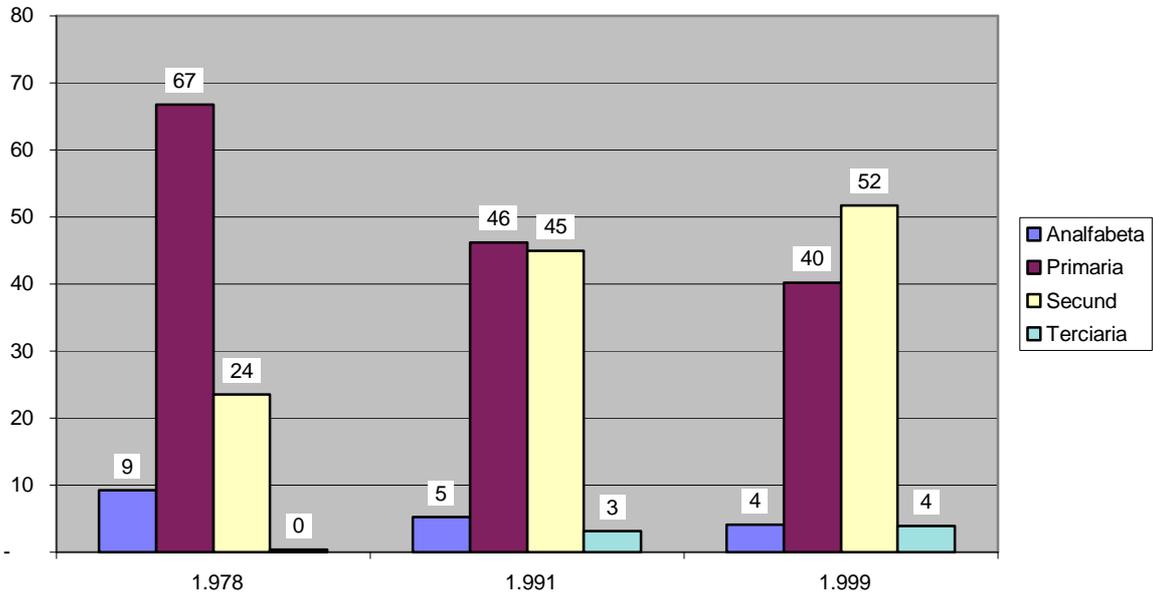
NIVEL EDUCATIVO TRABAJADORES SERVICIOS



Para el grupo "Trabajadores de Servicios", que cubija un gran número de actividades, usualmente urbanas, y que es el que más ha crecido durante los 22 años en el conjunto de la población, se encuentra que en 1978 incluía una elevada proporción de analfabetas (1/3 parte), que se redujo sustancialmente al 9% para 1991 y un poco menos (6%) para el 99. En las dos últimas fechas predominaron claramente los niveles de Primaria y Secundaria. La población de este grupo que pudo vincularse a los estudios Terciarios fue mínima. Su crecimiento inter-períodos fue escasa y sólo vinculó al 4% en 1999, cobertura lejana del 30% de los Administrativos y del 79% de los Directivos, que indica la existencia de fuertes barreras que impiden a sus miembros una mayor cualificación profesional y fluída movilidad social.

Gráfica No. 49

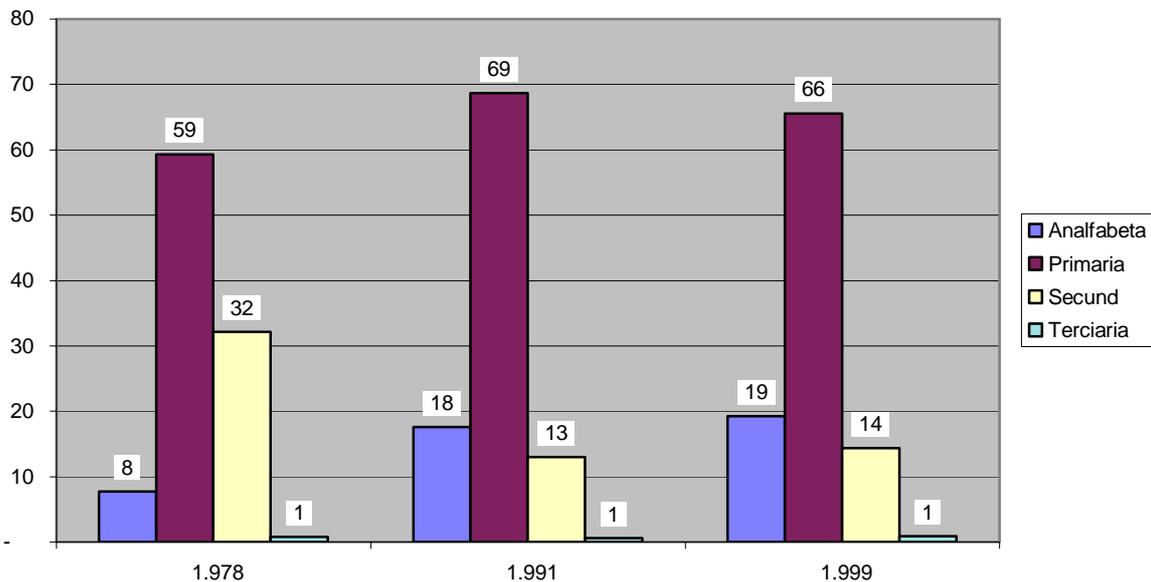
NIVEL EDUCATIVO OBREROS 1978 - 91 - 99



El grupo de Obreros (Trabajadores de Industrias) muestra una evolución y un nivel educativo similar al del sector Servicios. Destaca que en 1978 contaba con una proporción sustancialmente menor de Analfabetas que Servicios, pero en 1991 y 99 continúan siendo el 5% y el 4%, indicando una gran dificultad para erradicar dicha problemática. Para 1991 y 99 predominaron las y los trabajadores con Primaria y Secundaria, mientras que el acceso al nivel Terciario fue muy reducido (3% y 4%). Debido a que los costos de acceso al nivel universitario tanto en la educación estatal como en la privada son elevados en relación con los ingresos medios de los trabajadores, es probable que dicha proporción se haya sostenido o sólo haya mejorado muy lentamente después de 1999. La falta de movilidad educativa en este grupo es indicativa de la baja dinámica de las industrias colombianas en los años 90's, de su mínima creación de nuevas plazas de trabajo y nuevas áreas de desarrollo. De manera similar al grupo de Servicios, el acceso de esta población al nivel terciario está lejano de medirse con los dos primeros grupos analizados, que se constituyen en los únicos que consiguen positiva movilidad social, entendida en términos de mejores salarios y goce de los derechos como ciudadano-a, incluyendo el acceso a la educación superior.

Gráfica No. 50

NIVEL EDUCATIVO TRABAJADORES AGRICOLAS 1978 - 91 - 99



Los trabajadores del sector Agropecuario participaron dentro de la población nacional con 1/3 parte en 1978 y se redujeron proporcionalmente en 1999 a  $\frac{1}{4}$  debido al fenómeno migratorio voluntario y forzado. Sus niveles de educación son a primera vista contradictorios: la participación de las y los Analfabetas no se redujo -como en los otros grupos- sino que aumentó del 8 al 19%; la participación de la población con algún grado de educación Secundaria en lugar de aumentar, disminuyó drásticamente entre 1978 (32%) y 1991-99 (13 y 14%), indicando que quienes la lograban, emigraban. En general, predomina dentro de este grupo la población con educación Primaria, con fuerte incidencia de población Analfabeta y un escaso grado de cualificación en Secundaria y casi inexistente en Terciaria (menos del 1% en todos los cortes). Para este grupo los indicadores de logros educativos no mejoran, sino que involucionan.

La imagen de la pirámide económica y social de Colombia que se deduce de la situación mostrada en las 5 gráficas anteriores concuerda totalmente con la de la Gráfica 22 del Capítulo X, relativa a la estructura de Ingresos. Las personas que no se cuentan como pobres ni indigentes, son las que pueden acceder a los estudios universitarios. Sólo pequeñas secciones de los grupos mayoritarios logran dicho derecho, indicando una bastante reducida movilidad social. Ésta es fluida para el grupo de Administrativos y prácticamente asegurada para el de Directivos, comportamiento social que a su vez garantiza el mantenimiento del Statu-quo tradicional.

Asumiendo una distribución de la población nacional entre estos 5 grupos, para 1999 se tendría la siguiente estructura neta de acceso a los estudios Terciarios:

Tabla No. 16

**ACCESO A EDUCACION TERCIARIA POR PERTENENCIA A GRUPO SOCIAL**

Grupo Poblacional	% de la Población	% acceso Ed. Terc.
Directivos y sus familias	5%	33%
Trab. Administración y familias	20%	50%
Trab. Sector Servicios y fams.	35%	9%
Trab. Industrias y familias	20%	6%
Trab. Agropecuarios y familias	25%	2%
Total Población	100%	100%

Fuente: Cálculos del autor con base en información DANE -Encuesta Nal. Hogares, 1999.

Los cálculos del Cuadro anterior indican que a comienzos del siglo XXI el grupo social ubicado en la parte superior de la pirámide social (Directivos) logró copar cerca de 1/3 parte del total de cupos de nivel Terciario, con alto uso de ellos en las universidades religiosas privadas, más costosas, usualmente conservadoras y de mayor estatus social. El grupo de trabajadores Administrativos y sus familias, aproximadamente 4 veces más numeroso que el anterior, obtendría cerca de la mitad del total de cupos en la educación Terciaria, con acceso distribuido entre establecimientos privados, incluidos los tecnológicos, y las universidades estatales. Los 3 grupos restantes que conforman las  $\frac{3}{4}$  partes de la sociedad, apenas obtendrían un acceso al 17% del total de cupos Terciarios, especialmente en instituciones estatales. La estructura que revelan los datos considerados indica con claridad el mínimo "derecho" que alcanzan las personas pertenecientes a los grupos mayoritarios de la sociedad para cualificarse al mejor nivel, debido a la existencia de condiciones de exclusión condicionadas por sus bajos ingresos, su color más oscuro de piel y las dificultades que conlleva la pertenencia a grupos tratados por las élites y las tradiciones, como de bajo rango social.

Con respecto al grado de democratización del acceso al sistema educativo colombiano que se desprende del análisis del Cuadro y Gráficas anteriores, se puede concluir:

- Cerca de  $\frac{3}{4}$  partes de la población apenas logra acceder a un bajo nivel educativo, ya que el sistema en ninguno de sus ciclos es universal ni gratuito. Sus bajos ingresos monetarios no alcanzan para `comprar´ una educación que, mientras más calificada, más costosa es, bien se trate de educación estatal o privada. Las grandes dificultades que tienen la mayoría de colombianas-os para por lo menos terminar su educación Secundaria, evidencian que el acceso a la educación en el país aún está lejos de constituirse en un Derecho, como lo dispone la Constitución. Las consecuencias son graves a nivel de la dignidad individual y el reconocimiento social, además de que la potencialidad económica de estas personas se reduce cuando se vinculan como trabajadoras, en tanto la mayoría no cuentan con la

capacitación adecuada para desarrollar actividades más complejas que potencien la capacidad productiva del país.

- El acceso a la educación Terciaria es muy reducido para los grupos mayoritarios de la población. En la práctica tienen acceso amplio sólo las personas ubicadas en los sectores altos y medios de la pirámide social (Directivos y sectores de los Trabajadores de Administración y sus familias). La privatización creciente de la educación Terciaria estatal (vía incremento de pagos por los estudiantes) conduce a que sólo por excepción, personas de los grupos sociales mayoritarios logren acceder para ampliar la base de ciudadanos-as con alta cualificación profesional en la sociedad colombiana. Esta realidad indica que el moderadamente rápido proceso de crecimiento de la población estudiantil universitaria de los últimos 10 años, realmente se ha concentrado dentro de los grupos tradicionalmente dirigentes de la sociedad, con baja capacidad de absorción de miembros de las amplias capas de trabajadores urbanos y rurales. La educación superior continúa siendo elitista, a pesar de los moderados avances.
- La población que vive en las áreas rurales (campesinos, indígenas, afrocolombianas) continúa a través de los años padeciendo situaciones de exclusión del sistema educativo, baja escolaridad y analfabetismo. El amplio fenómeno de migración a las ciudades como esperanza de mejoramiento de su calidad de vida y mayor acceso al sistema educativo, consiste en realidad en un gran proceso de negación de derechos, indicando que más que `migración`, se trata de una `expulsión` de la población campesina. La movilidad social estimulante para estos grandes grupos es muy reducida. Al centenario proceso de minusvaloración de lo indígena, lo afro y lo campesino, se suma en las últimas décadas el larguísimo conflicto armado del país, que ha generado y sigue generando cientos de miles de desplazados anuales de las áreas rurales: los rígidos índices de analfabetismo rural testifican lo perversa de esta situación que ratifica las exclusiones sociales.
- El mejoramiento del logro educativo fue mayor entre 1978 y 91 para todos los grupos analizados, mientras que se volvió lento en los años 90's para los grupos mayoritarios, en tanto conservó cierta dinámica entre los sectores de más poder adquisitivo, indicando qué sectores se benefician con el proceso de estímulo a la privatización del acceso educativo. La movilidad social que permite una mayor cualificación educativa se muestra también bastante reducida para los crecientes sectores urbanos de trabajadores, en la medida que sólo proporciones pequeñas de éstos logran el ingreso a la educación terciaria. La estratificación social tradicional según el tipo de oficio y cualificación, que se refleja en la estratificación de los sectores que habitan las ciudades, parece sostener un tipo de Statu-quo que se resiste al cambio durante el período neoliberal.

Una aclaración importante respecto a la situación de **la Mujer** consiste en que en la educación superior y en todo el sistema educativo colombiano, **su acceso al sistema educativo mejoró notablemente desde los años 1970's y se equilibró con el de los**

**hombres.** Hoy en día la participación promedio de mujeres jóvenes en todos los niveles educativos es del 50% de los cupos, o aún ligeramente superior. Esto indica una rápida transformación de la percepción de la Mujer por los hombres y la sociedad en general, en el sentido de haber logrado un gran avance hacia su integración como miembro pleno de la misma. La mayor preparación que están logrando las mujeres jóvenes que pueden acceder a niveles superiores de educación, sin duda constituye un importante avance social que seguirá aportando logros en el proceso de integración del país como conjunto social. Es necesario señalar también, que **la discriminación** para el acceso al sistema educativo en Colombia y la mayor parte de Latinoamérica **no se da actualmente por la condición de género, sino por la pertenencia a grupos sociales a los que no se les reconoce la plenitud de derechos.**

### 11.3 Conclusiones.

- El promedio de escolaridad del hombre y la mujer colombianos es actualmente de 7,5 años, habiéndose logrado los mayores avances de su historia durante gobiernos del Frente Nacional en los años 60 y 70's. El posterior lento avance, similar al experimentado por la mayoría de otros países Latinoamericanos, muestra grandes diferencias con los esfuerzos realizados en naciones como las del Este del Asia, que han superado condiciones más desfavorables por haber padecido guerras y brutales colonializaciones hasta mediados del siglo XX. Estas naciones han logrado coberturas totales para los infantes del ciclo de Primaria y - con la excepción de China-, han erradicado el Analfabetismo. Además, con la decidida dirección de sus Estados, han ampliado activamente los cupos en educación Secundaria y Terciaria, acompañando con ciudadanos cualificados-as sus rápidos procesos de industrialización. El crecimiento de la capacidad productiva les ha permitido incrementar la capacidad adquisitiva de la población trabajadora, así como mejorar la calidad de vida y avances en formas más democráticas de gobierno.
- El problema étnico parece ubicarse entre los que mayor retraso causan al proceso de masificación y cualificación de la educación en los países : mientras la China ha logrado impresionantes avances educativos y económicos, persiste una elevada tasa de analfabetismo entre las minorías étnicas Tibetanas, pueblos Musulmanes y otros que viven en zonas de frontera. En naciones como Colombia, tanto el Analfabetismo como el lento avance educativo están igualmente muy ligados a la exclusión étnica: los menores estándares educativos se encuentran entre las poblaciones compuestas por personas de pieles de color oscuro que habitan en ambas Costas, el Medio y Bajo Magdalena, así como donde existen concentraciones de Indígenas y sus descendientes. En las ciudades, éstos mismos grupos presentan de manera similar los menores niveles de educación formal.
- El Analfabetismo se revela en Colombia como un problema muy difícil de erradicar. Los avances logrados en este terreno durante los últimos años son mínimos y la rigidez para superarlo está ligada tanto a las dificultades para

integrar a un proceso alfabetizador y educativo a la población adulta que nunca fue a la escuela, como a la niñez que vive la barbarie del desplazamiento forzado y queda también `desplazada` de cupos educativos estables y de calidad. Esta exclusión con frecuencia sigue a los niños y adultos a los pueblos y ciudades a donde emigran, en virtud de la desestructuración padecida por las familias y del rechazo que con frecuencia sufren en sus nuevos medios, convirtiéndose en una enorme injusticia que acumula resistencias para ser superada.

- La Constitución de 1991 declaró la educación como `un derecho` y el Estado asumió la responsabilidad de garantizar 10 años de escolaridad. Sin embargo, paralelamente el Gobierno de esa época inició la aplicación del modelo neoliberal recomendado por el Consenso de Washington, arrancándose un proceso que ha intentado -sin éxito- sustituir crecientemente al Estado por el Sector Privado como proveedor de los cupos educativos. Para ello se han apoyado todos los Gobiernos en la creación de mecanismos de estímulo al sector privado tales como los `subsidios a la demanda`, los `Colegios en Concesión` y otros, evitando hasta donde les ha sido posible, la intervención directa del propio Estado. La crisis económica declarada en 1999 demostró la debilidad del esquema privatizante, su incapacidad para convertirse en `el motor` de una revolución educativa sostenida por la rentabilidad lograda en el Sector. Dicha rentabilidad se puede lograr en los sectores de medio y alto ingreso, pero no se tuvo en cuenta que  $\frac{3}{4}$  partes de la población colombiana es pobre e indigente, situación que frustra estrategias fundadas en los mercados. Adicionalmente la inversión estatal inyectada al sector privado ha recorrido los canales del clientelismo y la corrupción políticas, desviando recursos que se creía `activarían el mercado` educativo.
- A la falta de voluntad política estatal para ampliar decididamente la cobertura y calidad educativas inherente al modelo neoliberal, se sumó la declaratoria de la `incapacidad` del Estado para atender un gasto social creciente, como lo dispuso la Constitución. El año 2001 el Parlamento aprobó la reforma constitucional que contrajo los aportes a todas las inversiones sociales y se expidió la Ley 715/2001 que recortó las Transferencias a Educación, Salud y otros sectores, recorte que para el 2008 representó un déficit del 40% de los ingresos que, de otra manera, hubieran sido invertidos en contratación y cualificación de maestras, construcción y mantenimiento de escuelas y mejor dotación para lograr una educación de mayor calidad. La estrategia de gasto de los gobiernos no sólo se fundó en financiar a un sector privado sin mayor dirección y eficacia, sino que sacrificó los volúmenes que el país debería haber invertido en su educación.
- La afirmación de la Veeduría de la Naciones Unidas de que "Colombia es el único país de la región donde la educación primaria no es universal" tiene como una de sus primeras causas la profundización de la estrategia privatizadora: en todas las escuelas, colegios y universidades estatales, deben los padres asumir cada día mayores costos por la educación de sus hijos. El recorte presupuestal ordenado por la Ley 715 ha debido ser compensado por los aportes de una población que en su gran mayoría cuenta con muy bajos ingresos, contribuyendo a una mayor

deserción escolar y a que se reduzca el número de años que cada joven podría estudiar. Los 10 años de `obligatoriedad` quedan escritos en el papel. Contra esta tendencia han actuado diferentes gobiernos locales -establemente los de Bogotá-, que han decidido invertir recursos adicionales de sus presupuestos para superar los déficits.

- La falta de voluntad política de los gobiernos centrales para responsabilizarse por una mejor y mayor educación tiene un complemento autoritario necesario: su renuencia al diálogo constructivo y propositivo con el gremio de Profesores. Siendo ellas y ellos las personas que imparten los contenidos y valores educativos, lo que se observa como normalidad es una tirantez en las relaciones, la negación a dialogar sobre la orientación pedagógica y los planes estratégicos de desarrollo. Los Ministros de Educación conducen las relaciones al plano del recorte económico de los derechos adquiridos por los educadores, lo que lleva a relaciones conflictivas y pugnas monetarias que desperdician la necesidad de captar los aportes cualitativos que el gremio podría dar para el mejoramiento del ambiente y calidad educativos.

Se puede concluir que en la base del fracaso de la utilización del modelo neoliberal para obtener la universalización de la educación en Colombia se encuentra la interpretación que le ha dado su élite gobernante, donde juega un papel dominante su aversión a la reforma social, a la inversión estatal en infraestructura social y al diálogo democrático vinculante. Es supremamente difícil lograr que la iniciativa privada consiga dinamizar la economía y ampliar significativamente los cupos y calidad educativos -como lo pretende el neoliberalismo-, cuando la gran mayoría de la población no cuenta con ingresos que permitan un mercado dinámico. Las grandes ganancias que algunos grupos económicos obtienen no se re-distribuyen entre la sociedad, para compensar la caída de la inversión estatal, como lo plantearon los enunciados neoliberales. Los países en proceso de desarrollo que en décadas recientes han logrado impactantes resultados en la universalización de la educación y crecimiento económico, lo han hecho con una utilización muy activa de recursos, políticas estatales y objetivos explícitos de integración social nacional. En un país con tradiciones centenarias de exclusión como Colombia, el Estado no puede renunciar a lograr la universalización de la educación, ni a ser el líder de la redistribución del ingreso y el fomento a las políticas que dinamicen la inversión e integración social y hagan crecer la riqueza nacional de manera más equilibrada. **El abandono por parte del Estado de políticas directas de apoyo a los sectores sociales más débiles -que son la mayoría- termina por debilitar al conjunto de la sociedad.**

## CAPITULO XII

### EL DESARROLLO ECONOMICO NEOLIBERAL RESULTA INSUFICIENTE Y EXIGE UNA POLITICA AUTORITARIA

Como se ha analizado en los 4 capítulos anteriores, el desarrollo de Colombia durante las dos últimas décadas presenta grandes dificultades para integrar al conjunto de la población al disfrute de derechos y servicios que son usuales en muchos países desde mediados del siglo XX. A finales de los años 50's se había dado inicio en el país a importantes estrategias de desarrollo en los terrenos económico, político y social. La expedición en diferentes naciones de Latinoamérica de nuevas Constituciones Políticas a fines del siglo, las cuales consagran legalmente para toda la población el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y ambientales<sup>424</sup>, ha colocado sin duda un gran reto a la política de estos países, debido a la poca prevalencia real de los derechos entre amplias capas de sus habitantes. Igualmente confronta a sus economías, por los estrechos marcos tradicionales de gran concentración de la propiedad y bajo nivel de ingreso de las mayorías, que ha conformado sociedades con grandes inequidades y débiles mercados internos, sociedades para las cuales los diferentes gobiernos acogieron la estrategia de apertura neoliberal, que a su juicio debería conducirlos hacia mejores niveles de desarrollo y profundización democrática.

En el presente capítulo se ampliará la visión sectorial realizada, analizando otras dinámicas que afectan al conjunto, o a grandes grupos de la población, tales como el crecimiento económico desbalanceado, el estancamiento en la generación de empleo, el desordenado crecimiento del denominado Sector Informal; las políticas de flexibilización de las relaciones laborales que las han precarizado; las prácticas ilegales de violencia que actúan contra la organización sindical de los trabajadores, y la permanencia del fenómeno de desplazamiento masivo y violento del campesinado.

#### 12.1 Del agotamiento neoliberal a la crisis mundial.

En los Capítulos 6 y 7 se vió cómo el sector económico más dinámico de Colombia durante los últimos años ha sido el Sector Financiero, fuertemente apalancado desde el Ministerio de Finanzas y el Banco Central, tendencia que va en armonía con el enorme crecimiento y liderazgo del mismo sector a nivel mundial, propiciado por la proliferación de papel-dinero y nuevos instrumentos financieros creados profusa y anárquicamente, gracias a las políticas de desregularización y globalización impulsadas desde el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y las instituciones avaladoras del Consenso de Washington. La crisis económica mundial que se ha declarado a fines del 2008, iniciada con la explosión de la burbuja especulativa inmobiliaria en Estados Unidos,

---

<sup>424</sup> Iniciando con la del Brasil en 1988, Colombia 1991, Venezuela 2000 y hasta las más recientes de Bolivia y Ecuador.

ha marcado un claro límite y prevención contra dicha tendencia mundial de "crecer" con base en la especulación financiera y a costa del sector real de las economías. De los millardos de US-Dólares que se están declarando "quemados" en la crisis no sólo hacen parte activos financieros, sino que las interrelaciones financieras y de mercados son tan amplias y globalizadas, que han arrastrado a la crisis al conjunto de la economía y a todo el planeta. Los daños apenas se están empezando a conocer, tanto en Colombia como en el mundo, y aún no es posible establecer hasta dónde llegarán. Sólo se pronostica que es la crisis más fuerte desde la gran crisis mundial iniciada en 1929.

Uno de sus primeros efectos en Colombia consistió en provocar una rápida devaluación del Peso (cerca de 15% en las primeras semanas), invirtiendo la tendencia revaluacionista que tenía en jaque a las autoridades monetarias y a los exportadores. Las inversiones en Títulos TES y otros, también han empezado a ser devaluadas <sup>425</sup>, mientras que los positivos índices de crecimiento del Producto Interno Bruto de los 3 años recientes, coronados por un 7,5% en 2007, han dado paso a una reducción que lo colocará en cerca del 3% para el 2008 y a pesimistas pronósticos hacia adelante. La reducción de la tasa de interés de los Títulos del Tesoro estadounidense al 0,0% en Diciembre 2008 - impensable hasta hace muy poco y totalmente en contravía de la ortodoxia financiera neoliberal- sumada a la gran desconfianza mundial en los Activos Financieros, han colocado al Banco Central colombiano con muy poco espacio para continuar, sin propinar grandes pérdidas a la economía nacional, con uno de los pilares de su estrategia de acumulación de activos financieros desde inicios de los años 1990: las altas tasas locales de interés.

Esta profunda crisis mundial que apenas comienza, muestra con claridad el gran riesgo e inestabilidad que implica un modelo de crecimiento fundado en el capital financiero y su estrategia de obtención de rendimientos especulativos a corto plazo, apoyado en la iniciativa desregularizadora definida por el Consenso de Washington. La aplicación de este modelo en Colombia ha logrado también debilitar el crecimiento de su economía, gracias al proceso de des-industrialización vivido desde los 90's, mientras se fortalecen los conglomerados financieros y otros del sector Servicios. A continuación se analizará el comportamiento de largo plazo de los grandes sectores económicos, su transformación a partir de los 90's y los impactos en la población, análisis que permitirá comprender en qué situación se encuentran la economía y la población del país después de dos décadas de aplicación del modelo neoliberal y al inicio de la nueva crisis mundial.

Para el análisis se ha dividido la economía en dos grandes grupos: el **Sector Real**, que produce bienes tangibles, conformado por los subsectores de Industria, Agricultura, Construcción y Minería, y el Sector no-Real, denominado también **Sector de Servicios**, que incluye al Comercio, Sector Financiero, Comunicaciones, Turismo, Transporte y Servicios del Gobierno, entre otros, es decir, aquellas actividades que no producen bienes reales pero que ayudan a su circulación dentro de la economía. Una segunda clasificación paralela a la anterior y que posibilita la comprensión de la dinámica

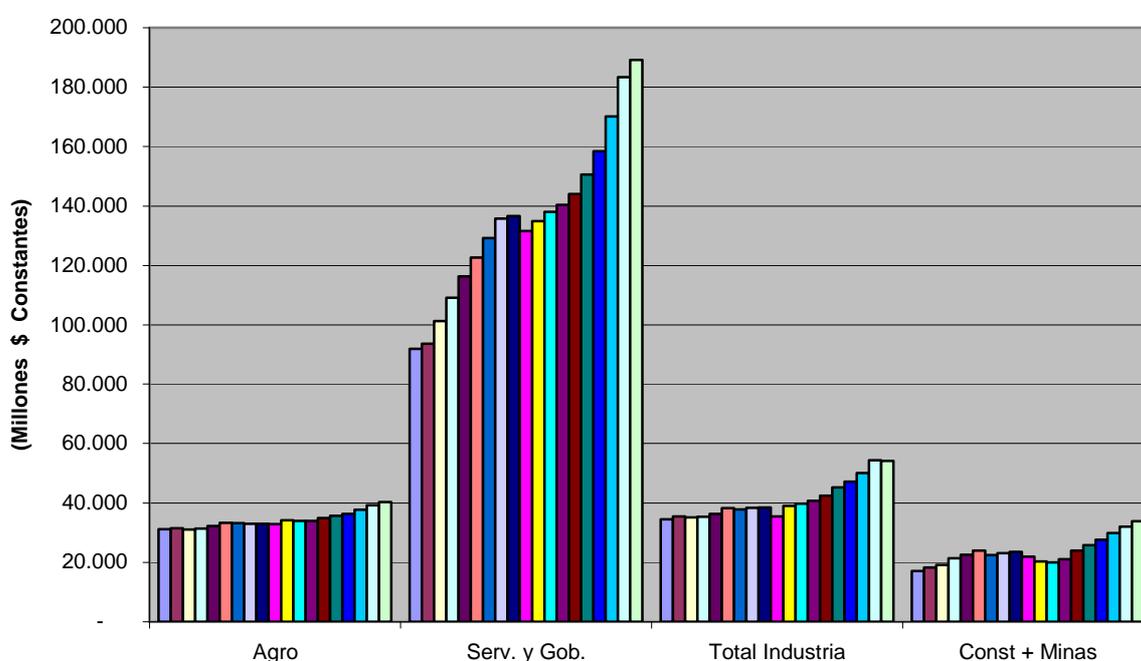
---

<sup>425</sup> La Rentabilidad Nominal Promedio de los 5 mayores Fondos de Pensiones, los mayores inversionistas en TES, disminuyó del 15,91% en Dic. 06 al 11,93% en Dic.07 y al 5,54% en Dic. 2008, tornándose negativa en términos reales. Fuente: Asofondos.

económica, consiste en la división entre **Sectores Transables y No-Transables**. Los primeros corresponden a aquellos que producen artículos que se comercializan internacionalmente, tales como los electrodomésticos, vehículos, textiles, aceros o alimentos. Los sectores no transables son aquellos cuya actividad no se puede exportar o importar -típicamente los Servicios-, porque son intangibles y están atados al territorio, tales como la infraestructura de carreteras, puertos, comercios, viviendas y similares, y en general todos los Servicios que requieren de una infraestructura localizada para la satisfacción de su objeto social, tales como los servicios públicos y financieros, o la hotelería. En resumen, la gran mayoría de los productos del sector real son transables (exportables o importables), mientras que los del sector Servicios no lo son.<sup>426</sup>

Gráfica No. 49

PIB SECTOR REAL y SERVICIOS 1990 - 2008



FUENTE: DANE, Cuentas Nacionales. 2008 estimado con cifras del Dane.

En las cifras que muestran las Cuentas Nacionales del DANE (Gráf. 49) es clara la tendencia que ha tomado la economía del país durante las dos últimas décadas de aplicación del modelo neoliberal: **ni la Industria, ni el Agro, ni la Construcción, es decir, los sectores que ejecutan el trabajo real de la economía, ninguno de ellos muestra mayor dinámica en el largo plazo.** Después del estancamiento durante la década del 90, la corta recuperación de los últimos 4 años -estimulada por los altos precios internacionales de las materias primas- se ha truncado por la crisis mundial a

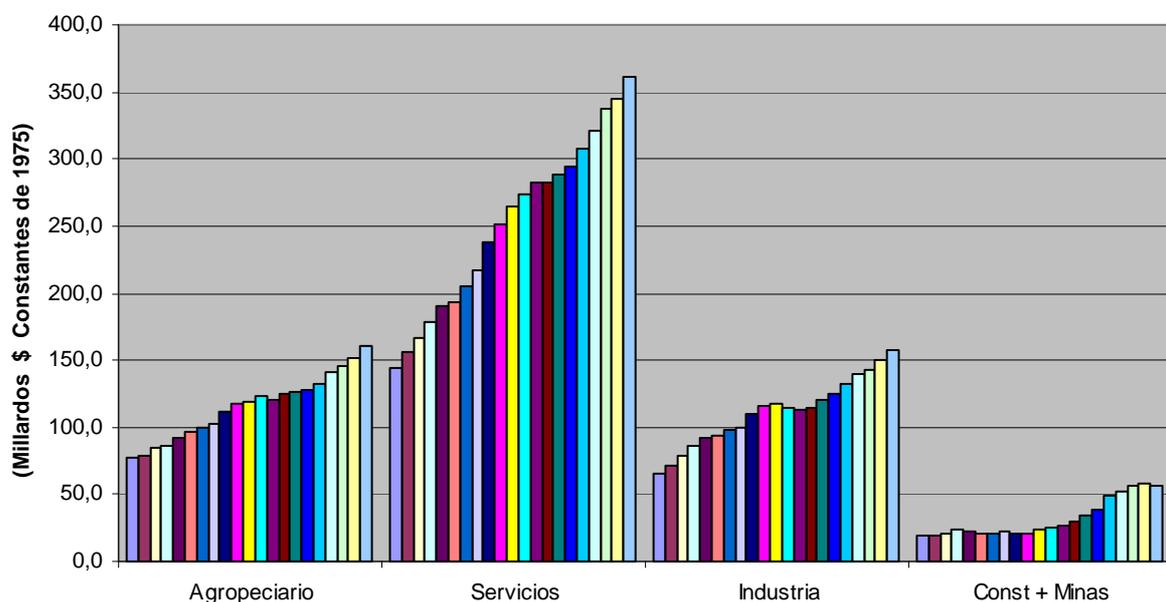
<sup>426</sup> Se presentan algunas excepciones y situaciones mixtas, especialmente para aquellos bienes reales cuyo transporte es complicado y/o muy costoso, tales como las bebidas. En este caso se consideran como bienes No-Transables. También algunos bienes finales que no son transables (como las edificaciones), contienen insumos que son transables, tales como el hierro o multitud de componentes.

partir del 2008. El Sector Servicios fue el único que pudo duplicar el valor de sus ingresos durante los últimos 19 años y muestra una dinámica más estable. El Sector de Minas y Construcción, a pesar de los altos precios recientes del petróleo, gas, carbón y ferro-níquel, sólo creció en igual período un 86%; la Industria sólo pudo aumentar en un 55% el valor de su producción y el Agro un lánguido 27%.

En la Gráfica No. 50 se aprecian los mismos sectores dos décadas antes, cuando se practicó en Colombia y Latinoamérica la tan criticada por las élites neoliberales, estrategia de `Industrialización por Sustitución de Importaciones´ -ISI:

Gráfica No. 50

EVOLUCION P.I.B. COLOMBIA 1970 - 1990



FUENTE: DANE, Cuentas Nacionales.

En el período entre 1970 y 1990 el valor de la producción del Sector Construcción y Minero se multiplicó 3 veces, los Servicios y la Industria crecieron 2,3 veces y el Sector Agropecuario se duplicó, es decir, la economía del país avanzaba relativamente rápida y más equilibradamente, generando puestos de trabajo, aprendizaje técnico y posibilitando que la dinámica económica se sostuviera y financiara la ampliación de los derechos económicos que requiere una democracia en formación, para que sea exitoso su proceso de consolidación.

El crecimiento económico del período neoliberal se ha basado en el estímulo al sector Servicios, y dentro de éste, al sector Financiero. Sin duda la economía real no puede funcionar sin servicios necesarios como transporte, comunicaciones o giros financieros, pero en la medida que la producción real poco crezca, necesidades básicas de la población como vivienda, alimentos o artículos para los hogares, serán débilmente cubiertas. El comportamiento desbalanceado a favor de los Servicios, que se aprecia en

la Gráfica No. 49, indica que los grandes consorcios que activan la economía de ese sector están movilizando y concentrando porcentajes cada vez mayores del ingreso nacional, y ésto implica desequilibrios que generan contradicciones negativas en la distribución de los beneficios de la actividad económica.<sup>427</sup> Un estudio publicado en 2005 por el Banco de la República<sup>428</sup> indica que entre las 100 empresas más grandes del país en 2003, el bloque más poderoso lo constituían 28 entidades que se registran como "Sociedades Inversionistas", es decir, aquellas creadas por los grandes grupos financieros para "prestar el servicio" de comprar acciones y/o derechos en todo tipo de empresas. Las mayores son: Grupo Aval, Invermac, Suramericana de Inversiones, Valores Bavaria e Inversiones Santo Domingo. Estas concentraron el 69% del total de los activos de todas las empresas registradas como "inversionistas" y el 13,3% de los Activos poseídos por 7.001 empresas en el país.

Dicha concentración constituye una expresión del proceso de "terciarización" (mayor crecimiento de los sectores de Servicios en relación con los Reales) que afecta a todas las economías del mundo, pero cuya incidencia no presenta problemas en aquellos países que viven procesos fuertes de industrialización -como los del Este de Asia o los países europeos-, mientras experimenta efectos negativos en las economías que se desindustrializan -como las del Africa o América Latina-, en la medida que los puestos de trabajo que se pierden o dejan de crear las industrias no son remplazados por otros equivalentes en los Servicios. Como se puede apreciar al comparar las Gráficas 49 y 50, en Colombia no hubo `terciarización` en las décadas anteriores al período neoliberal, sino ampliaciones conjuntas de los sectores reales y de servicios, evitándose graves desequilibrios.

El trabajo de Wolfgang Merkel "De la Dictadura a la Democracia"<sup>429</sup> muestra que la pérdida de dinámica de la economía de un país no es neutral con respecto a su construcción social y su régimen político. Después de estudiar numerosos procesos exitosos -y otros abortados- de consolidación democrática en el mundo a fines del siglo XX, encuentra que existe una estrecha conexión entre el crecimiento económico y una estructura política democrática, ya que además de la decisión de los habitantes de un país **para impulsar la democratización política, es necesario conseguir un crecimiento económico dinámico y estable que permita financiar las crecientes necesidades para mejorar la calidad de vida de la población, es decir, que el crecimiento económico se**

---

<sup>427</sup> Un ejemplo de esta contradicción se puede ilustrar al considerar las metas logradas por los grandes consorcios de Comunicaciones, consideradas por el Gobierno Nacional como "muy exitosas" (citado en Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional, Año 2008. Documento DNP. Bogotá), "éxitos" tales como la gran penetración de la telefonía celular, de la cual se vendieron 35 millones de contratos en el 2008, para 43 millones de colombianos. Al mismo tiempo, el bajo ingreso de la población -gran parte de la cual es usuaria de los teléfonos celulares- determinó que la tercera parte de los niños de escuelas públicas de Bogotá presentaran desnutrición. Es decir, las dinámicas y estímulos del modelo económico y social inducen a que las personas inviertan primero en Comunicaciones -así sean relativamente costosas- antes que en la alimentación de sus hijos.

<sup>428</sup> Rowland, Peter. 2005. Foreign and Domestic Firms in Colombia: How Do They Differ? Banco de la República. Tabla No. 3.3 y Ps. siguientes. Bogotá. El 47,3% del Total de Activos de las 100 empresas más grandes era propiedad de 28 Sociedades Inversionistas.

<sup>429</sup> Merkel, Wolfgang. 1999. Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Westdeutscher Verlag, Opladen.

complemente con un componente social central que permita invertir sostenidamente, también en las necesidades y derechos de la gente. La demoledora crítica aplicada por las élites promotoras del Consenso de Washington al modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones - ISI prevaleciente hasta los 80's en Latinoamérica, acabó con las instituciones y políticas que desde el Estado lo sustentaban y habían logrado en Colombia éxitos en la ampliación de derechos económicos y sociales. Las nuevas políticas privatizadoras y renuentes a asignar un papel redistribuidor al Estado, han aportado muy poco para superar las limitaciones que presentó el anterior esquema y al contrario, han incubado nuevos y profundos desequilibrios.

Si bien la dinámica de crecimiento del Modelo ISI presentó en Colombia signos de agotamiento a principios de los años 80 <sup>430</sup>, la recomposición del aparato productivo bajo los parámetros del Consenso de Washington se produjo en condiciones que concentraron la propiedad en manos de los grupos financieros y debilitaron los encadenamientos internos del conjunto de la industria nacional, desestimulando gravemente la generación de empleo. En el trabajo antes citado, el economista Gabriel Misas resume los principales componentes del nuevo modelo, así:

- Los grandes grupos financieros del país re-acondicionaron sus inversiones y sus empresas debieron re-definir la Canasta de Productos a elaborar, disminuyendo sustancialmente su nivel de actividad: "Así, por ejemplo, las empresas textiles han reducido en más del 50% el número de referencias producidas y esperan reducirlas aún más en el futuro. Igual fenómeno se observa en la fabricación de electrodomésticos, industrias química, metalmecánica y automotriz." <sup>431</sup>
- Se sustituyeron masivamente insumos nacionales por insumos importados, disminuyendo el "valor agregado" nacional, es decir, la cantidad de trabajo local contenido en cada producto.
- Las grandes industrias y especialmente las filiales de Empresas Transnacionales, han aprovechado las nuevas condiciones (apertura comercial, reducción de aranceles e impuestos, revaluación de la moneda), para lograr una ampliación de su participación en el mercado local, desplazando a pequeñas y medianas industrias.
- Las empresas industriales filiales de Transnacionales se han constituido en las principales importadoras del país, favoreciendo las actividades de ensamble y determinando sus metas de producción en función de los objetivos de sus casas matrices, no de las necesidades locales.
- La inversión en la explotación de recursos naturales por empresas extranjeras, especialmente del sector energético, ha mantenido su dinámica, estimulada por favorables condiciones fiscales y la libre disponibilidad de los rendimientos esperados. Este sector genera altos valores exportados, con bajos volúmenes de empleo y poca utilización de insumos locales.
- El gran poder adquirido por el sector financiero en el modelo neoliberal ha estimulado que la nueva inversión industrial de los grupos económicos se realice

---

<sup>430</sup> Ver: Misas Arango, Gabriel. 2002. La Ruptura de los 90 – Del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Parte II. Bogotá.

<sup>431</sup> Op. Cit. P. 186.

utilizando prioritariamente el crédito que les conceden los bancos de sus grupos, antes que la reinversión de utilidades, propiciando que sea en últimas el sector financiero (a través de las altas tasas de interés) el que más se beneficie del incremento de la productividad industrial.

- La privatización de las empresas públicas no ha redundado en nuevas inversiones por parte de los compradores locales y/o extranjeros. La dinámica inversionista estatal en industrias ha sido remplazada por las inversiones financieras orientadas al logro de altos rendimientos en el corto plazo.

La nueva arquitectura financiera y económica -favorable a la gran empresa-, también ha estimulado más que proporcionalmente la inversión en el sector de Servicios, en detrimento del sector Real o Transable. Analiza el Profesor Misas:

“La revaluación de la moneda y la reducción de las tarifas arancelarias, en el marco de la apertura, han hecho que los precios de los bienes transables crezcan cerca de la mitad del crecimiento del índice general de precios al consumidor, mientras los bienes no-transables lo hacen sustancialmente por encima. Antes de la apertura las dos series de precios evolucionaban de manera armónica. La caída sistemática de precios reales de muchos de los bienes transables (textiles, confecciones, entre otros) ha dado lugar a una reducción en las tasas de rentabilidad de las empresas que los elaboran y a una “fuga” de capital de estas industrias hacia el sector de bienes no-transables. La recomposición de los grupos económicos es ilustrativa al respecto: “marchitan” las empresas productoras de bienes transables en beneficio de grandes inversiones en el sector no-transable.”<sup>432</sup>

La recomposición a que se hace referencia no incluye al Sector Minero exportador, dominado por empresas extranjeras, pues sus precios están determinados por el mercado internacional. Este se concentra en la extracción de Petróleo, Carbón y Ferróníquel. Las nuevas inversiones para explotación de minas de Oro, aportarán en próximos años importantes volúmenes de exportación, sin salirse de los patrones tecnológicos de este sector, que invierte grandes capitales en maquinaria y plantas extractoras, con bajos encadenamientos con la industria local.

En la Tabla No. 19 se aprecia cómo la participación de dichas empresas extranjeras en las exportaciones del país sigue siendo determinante (Índice de Exportaciones Tradicionales / Total Export., en promedio del 49%), habiendo retrocedido relativamente tanto la participación industrial como la originada en el sector agropecuario. El Café, que genera abundante empleo, fue el origen de muchas inversiones industriales y aportó más del 50% de las exportaciones colombianas hasta los años 70's, sólo alcanzó un 6% en 2007-8. En la estructura de ingresos del comercio exterior colombiano continúan participando las Exportaciones de recursos naturales (Tradicionales) en similar proporción a las No Tradicionales, indicando que el modelo económico sigue fuertemente atado a la exportación de materias primas no renovables con niveles mínimos de procesamiento. La preponderancia de estas actividades que no generan mayor empleo es típica de épocas pre-industriales y de países de bajo desarrollo económico, mientras las decisiones estratégicas sobre dichas explotaciones

---

<sup>432</sup> Op. Cit. P. 181.

siguen siendo tomadas por fuera del país, pero con decisiva influencia en la determinación de las políticas internas.

Tabla No. 19

INDICES DE ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA DE PAGOS 1994 - 2008								
	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001
Imp. Bs. Cons / T. Exp.	21%	24%	22%	24%	24%	16%	15%	19%
Imp. Bs. Cap. / T. Exp.	56%	47%	41%	48%	48%	30%	25%	35%
Imp. Bs. Int / T. Exp	52%	56%	57%	53%	52%	39%	41%	43%
Imp. Bs. Int / Exp. No Trad.	97%	106%	120%	110%	101%	83%	88%	78%
Exp. Trad / T. Exp.	43%	45%	54%	55%	42%	55%	56%	41%
Dividendos / IED	22%	22%	14%	9%	2%	-10%	18%	16%
Remesas / IED	38%	44%	15%	11%	20%	55%	42%	34%
IED / T. Exp.	30%	18%	48%	60%	36%	20%	29%	48%
Indice Crec. T. Exp.	1,00	1,19	1,23	1,35	1,28	1,35	1,54	1,43
Indice Crec. T. Imp.	1,00	1,16	1,15	1,29	1,23	0,89	0,96	1,07

	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	Prom.94/08
Imp. Bs. Cons / T. Exp.	21%	19%	17%	17%	20%	21%	17%	20%
Imp. Bs. Cap. / T. Exp.	33%	35%	32%	35%	37%	38%	34%	38%
Imp. Bs. Int / T. Exp	45%	45%	44%	41%	44%	44%	42%	47%
Imp. Bs. Int / Exp. No Trad.	81%	85%	83%	83%	87%	85%	97%	92%
Exp. Trad / T. Exp.	40%	43%	44%	50%	48%	47%	65%	49%
Dividendos / IED	97%	84%	62%	36%	65%	69%	84%	39%
Remesas / IED	222%	168%	81%	33%	55%	48%	46%	61%
IED / T. Exp.	9%	14%	24%	48%	30%	32%	27%	32%
Indice Crec. Exp.	1,39	1,51	1,92	2,44	2,80	3,44	4,33	
Indice Crec. Imp.	1,05	1,16	1,38	1,75	2,17	2,72	3,14	

FUENTE: Banco de la República. Año 2008, datos hasta Nov, estimado el mes Dic. IED: Inversión Extranjera Directa. Exportaciones Tradicionales: Petróleo, Carbón, Ferroníquel y Café. Exp. No Tradic: Las demás. Imp. = Importaciones.

Con respecto al Valor Agregado contenido en la producción industrial nacional, se observa en los Indices de la Tabla 19 la alta participación que tienen las importaciones de Bienes Intermedios respecto de las exportaciones No Tradicionales (92% entre 1994 y 2008), indicando que el margen adicionado en el país es muy bajo (8%), o interpretado en otros términos, que el amplio crecimiento registrado por las exportaciones durante los últimos años se explica por procesos sencillos de Ensamble y producción local que exigen grandes componentes importados y consumen las divisas obtenidas en el esfuerzo exportador.

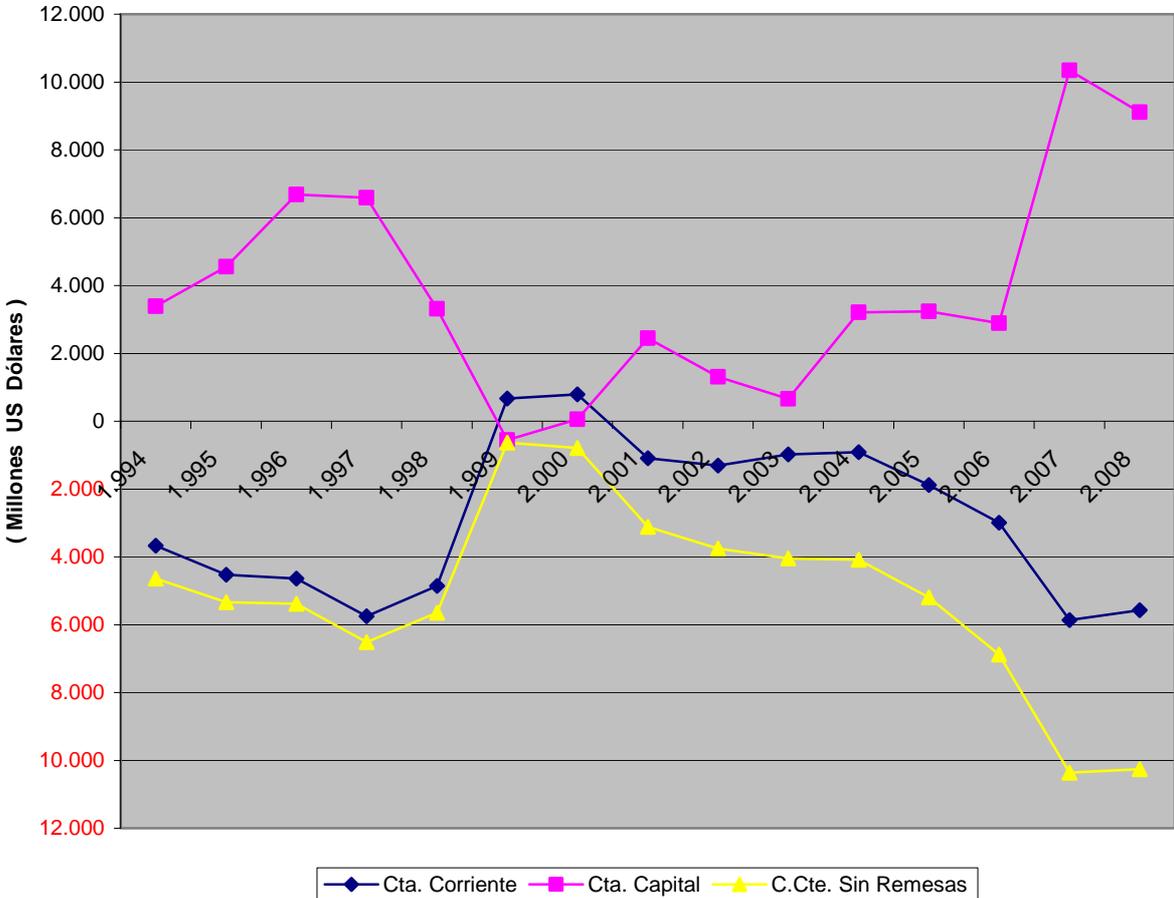
El Déficit de la Balanza Comercial del país que se agravó con la apertura indiscriminada de importaciones en 1991, sólo pudo menguarse con la restricción de importaciones forzada por la crisis de 1999 (Gráfica 51), pero si se tiene en cuenta que las importaciones de Bienes de Consumo participaron durante los últimos 16 años con cerca del 20% del valor total exportado, que las de Bienes de Capital ocuparon un 38% en promedio y las de Insumos un 47%, para sumar el 105%, se concluye que la nueva estructura del comercio exterior colombiano no supera el Déficit Comercial que padeció el esquema anterior ISI (atribuido a la baja capacidad exportadora): ahora se exporta

más, pero se importa proporcionalmente aún más, mientras que se sacrificó el nivel de empleo masivo que el régimen ISI incorporaba, para adoptar el de Ensamblados ligeros.

El déficit de divisas resultante para el país parece haber sido previsto por la estrategia del Consenso de Washington, en tanto consideró de vital importancia compensarlo con la apertura a los Capitales Internacionales, atraídos por las altas tasas de interés y la generosa reducción de Impuestos por la explotación de los recursos naturales locales. Sin embargo, este aporte tiene sus límites, debido a que lo que se invierte debe ser recuperado -con ganancias- en períodos futuros. Por ello se aprecia en la Tabla 19 que el Índice de Dividendos girados al exterior por concepto de Inversión Extranjera Directa - IED subió del 12% entre 1994-2001, al 71% entre 2002 y 2008. Este índice puede superar el 100% en los próximos años, contribuyendo a deteriorar la Balanza de Pagos. El aporte de la IED al país hecho posible por la estrategia neoliberal no se hace entonces valioso sino en términos coyunturales (en la fase inicial de inversión), contribuye poco a la creación de nuevos puestos de trabajo, no produce mayores encadenamientos y aprendizaje tecnológico entre las industrias locales, exige grandes cantidades de importaciones, y los recursos naturales no-renovables desaparecen para las nuevas generaciones de colombianos-as.

Gráfica No. 51

BALANZA de PAGOS 1994 - 2008



Fuente: Banco de la República.

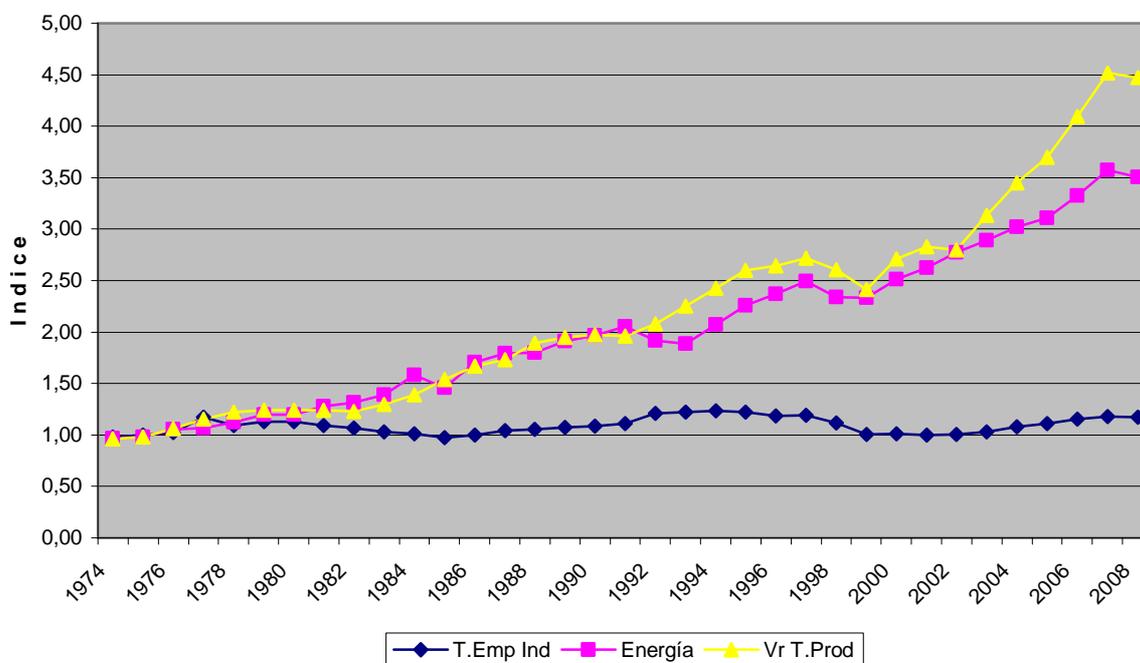
El aporte de la Inversión Extranjera Directa al país aparece como uno de los más frecuentes argumentos de los Presidentes de la República, afirmando que constituye un gran beneficio para el país, que es la prueba de la confianza de los inversionistas extranjeros en las políticas del país y que permite compensar el Déficit crónico de la Balanza Comercial. El cubrimiento de dicho déficit no sólo ha corrido por cuenta de la inversión extranjera -cubrimiento costoso y temporal-, sino cada vez más por cuenta de la población emigrante del país que envía "Remesas" a sus familiares.<sup>433</sup> En la Tabla 19 se aprecia que este rubro ya participa con más de la mitad de lo que aporta la IED, con la diferencia que las Remesas no deben "repatriarse" posteriormente. Este flujo externo de capital constituye un caso paradójico, porque los traumas sociales que padece el país y obligan a la emigración masiva de jóvenes, se revierten en beneficios financieros por ingresos externos, los cuales posibilitan a los ejecutores de la política macroeconómica compensar los déficits que el diseño neoliberal no les permite superar.

## 12.2 La creación de empleo y la flexibilización de la legislación laboral.

Una de las dinámicas que reviste mayor importancia para la obtención de un desarrollo pujante y socialmente integrador de una nación, lo constituye la generación de empleo. Cuál ha sido el empleo creado por el Sector Industrial en Colombia? (Jasta1 -Princ. Vars.)

Gráfica No. 52

INDICES de EMPLEO, ENERGIA y PRODUCCION INDUSTRIAL 1974 - 2008



FUENTE: DANE, Cuentas Nacionales y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>433</sup> Dicha Emigración fue intensificada por la Crisis de fin de siglo y por la permanencia del alto grado de Violencia en el país. Diversas fuentes calculan que cerca de 3 millones de personas, especialmente jóvenes con niveles de educación superiores al promedio, abandonaron el país desde 1999. El valor de sus Remesas subió de US\$ 900 millones ese año a los US\$4.600 millones el 2008.

En la Gráfica 52 se aprecia cómo hasta principios de los 90's, la generación de valor industrial presentó incrementos sostenidos de la productividad por trabajador, sin observar una radical disociación con el volumen de empleo. Una vez en vigor el proceso de "apertura económica" desde 1991, los industriales privilegiaron casi exclusivamente la aplicación de energía eléctrica, los insumos y tecnología importados -en detrimento de la generación local de empleo- para ampliar su producción. El índice 'Producción por Trabajador' que en 1974 era de 1 y en 1991 de 2, al 2007-8 fue de 4.5, mientras que el de Empleo se mantuvo en 1,00 por más de 30 años, es decir, el consumo de energía y la producción crecieron, pero el nivel de empleo se estancó. De manera similar se estancó la participación en la economía del conjunto de la Industria y otros del sector real.

El nuevo modelo de crecimiento no logró incorporar creativamente a los trabajadores al proceso de producción y desarrollo económico. **La complementación 'capital - trabajo' se resolvió en contra del trabajador, implicando que perdió participación aceleradamente en el empleo y la distribución del ingreso nacional.** El diseño macroeconómico de liberación indiscriminada de importaciones y desprotección legal de la contratación laboral aplicado en los 90's propició que los procesos de reconversión, ampliaciones de planta y nuevas industrias recurrieran a la importación masiva de maquinaria e insumos, frenándose la incorporación masiva de trabajadores, así como los desarrollos de adaptación y creación local de tecnología. La vinculación de nuevos inversionistas extranjeros en remplazo de la propiedad estatal de muchas industrias sólo ha reforzado dicho proceso de dependencia creciente de importaciones de tecnología e insumos, que excluyen la creación de puestos de trabajo dentro del país y amplían la des-industrialización y creación de valor agregado local. El estudio citado de Peter Rowland encontró que: "There is a clear tendency for foreign majority-owned firms to import twice more than domestic firms".<sup>434</sup>

La implantación del esquema de desregularización de la contratación laboral propuesta como otra de las estrategias del Consenso de Washington, se inició con la expedición de la Ley 50 de 1990, ha continuado ampliándose posteriormente y no ha incidido en la dirección que el gobierno de la época y los siguientes propusieron: abaratar la mano de obra y facilitar el enganche de trabajadores para que las industrias aumentaran la plantilla laboral y fueran más competitivas. El volumen total de trabajadores industriales<sup>435</sup> se ha mantenido estancado en el largo plazo. En los años 2005/08 escasamente recuperó los despidos producidos entre 1999/2002. Sin embargo, los empresarios sí han utilizado las herramientas legales 'flexibilizadas' para mejorar su posición negociadora y disminuir el valor relativo de sus Nóminas: como se aprecia en la Gráfica No. 53, del total de Trabajadores Industriales al 2008 (algo más de 600.000) sólo un 55% tenían contratos a término indefinido. Esta proporción era cercana al 85% en los años 70's. En la Gráfica se observa cómo al contrario, la categoría "Temporales

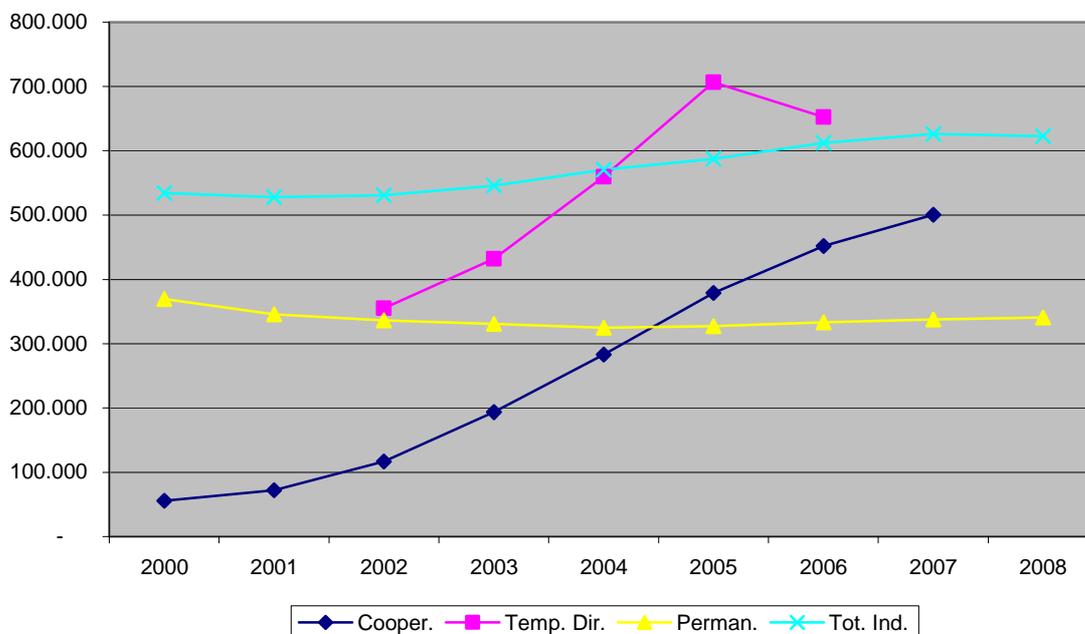
<sup>434</sup> Rowland, Peter, Op. Cit. P. 55.

<sup>435</sup> Las estadísticas del DANE los definen como los trabajadores vinculados con cualquier tipo de contrato a empresas transformadoras de materias primas que emplean 10 o más personas y tienen Activos Totales de \$166 millones (cerca de US\$60.000.00) o más para el 2003 - Ley 590/2000.

Directos”<sup>436</sup> (en todas las actividades) ha crecido rápidamente, indicando que desde la promulgación del marco legal desregularizado en 1990 se dinamizó el proceso de remplazo de trabajadores Permanentes por Temporales.

Gráfica No. 53

EMPLEO INDUSTRIAL Y TEMPORAL 2000 - 2008



FUENTES: Fundcoop y Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID, Observatorio de Coyuntura, Universidad Nacional de Colombia.

El proceso de `flexibilización` de la contratación laboral (como la llaman Gobiernos y Empleadores) o de `precarización` (a juicio de los Trabajadores) eliminó para grupos cada vez mayores de trabajadores la estabilidad en el puesto de trabajo: la contratación `temporal` se volvió la norma, y con ella ha sido posible desconocer otros derechos que los contratos incluían. Los pagos de indemnización por despido desaparecieron y la relación laboral se convirtió en un vínculo terminable en cualquier tiempo, es decir, inestable. Este comportamiento se aprecia con claridad en la Gráfica 53, donde el volumen de empleo Permanente decrece, mientras el empleo Total en la Industria aumenta ligeramente. En cambio los empleos inestables (Temporal y por Cooperativas) crecen vertiginosamente. Como se vió en la Gráfica 52, no se trata de un crecimiento del volumen total de empleo sino de un remplazo de contratos permanentes por contratos inestables.

<sup>436</sup> Los Trabajadores `Temporales Directos` son contratados a término fijo, generalmente entre varios meses y un año, y sus contratos pueden ser prorrogados sucesivamente. El Contrato está sujeto a la reglamentación del Código del Trabajo y devengan Prestaciones Sociales como cualquier otro trabajador Permanente. Este tipo de Contrato es utilizado no sólo por la Industria, sino por todos los empleadores, incluido el Estado.

La desregularización ha seguido avanzando y además de normas que han complementado la Ley 50/90, el año 2000 se inauguró una nueva modalidad de contratación legal que ha cambiado fundamentalmente el régimen laboral: apoyándose en normas del Régimen de Cooperativas (Ley 79 de 1988, habilitada por la Sentencia C-211 del 2000 de la Corte Constitucional) se declaró la legalidad de utilización de dicho régimen para crear una nueva categoría de vínculo laboral: la contratación a través de "**Cooperativas de Trabajo Asociado -CTA**", las cuales se regulan por el Código Civil y no por el Laboral, evitándose la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo expedido en 1950. En la Gráfica 53 se aprecia cómo los Trabajadores-as que debieron acogerse a este régimen han crecido velozmente desde el año 2000, llegando a las 500.000 vinculaciones el 2007. Las apreciables ventajas de las CTA para los Empleadores hace que se estén remplazando no sólo los Contratos Permanentes sino también los Temporales (con contrato individual de trabajo) por esta nueva modalidad. Un aviso publicitario de uno de estos intermediarios laborales en un Periódico de circulación nacional dice así:

"Señor Empresario: ¿Quiere crecer? ¿Desearía optimizar la rentabilidad y la operación de su empresa? LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO NO DEBEN PAGAR ICBF NI SENA. (Mayúsculas en el original). Es hora de archivar el régimen laboral, disminuir los costos de su Compañía, liberarse de las demandas laborales y ahorrar dinero. Conozca las C.T.A., son las únicas que se sustraen a las normas del Código Laboral y no deben pagar ICBF ni SENA." <sup>437</sup>

Las "Cooperativas de Trabajo Asociado" crecen vertiginosamente en Colombia. En Dic. 2007 ya existían 3.296 con 500.450 asociados. La Ley considera a los Trabajadores-as vinculados como "cooperados", asociados a una entidad "sin ánimo de lucro y con fines cooperativos" para la cual no trabajan, sino que sirve de intermediaria para contratar sus servicios laborales de forma temporal con terceros: las empresas de todos los sectores económicos. Las principales características que tiene esta peculiar relación laboral -que viola las normas básicas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo-, son:

- La relación Contractual es transformada: el trabajador-a firma un 'Contrato de Asociación' a una Cooperativa, la cual está sujeta al régimen de Derecho Civil y no al Laboral. Por tanto, al trabajador no lo cubren los derechos usuales de la legislación laboral colombiana (bajo posible supervisión de la OIT).
- Al ser un "cooperado" el trabajador-a no tiene derecho a organizarse gremialmente a través de una institución legal como es un Sindicato de Trabajadores, ni por tanto a negociar Pliegos de Peticiones con su empleador.
- El Trabajador no percibe legalmente 'Salarios' sino 'Compensaciones' de tipo Cooperativo, ya que se ha afiliado de forma 'voluntaria' (ante la Ley) a la Cooperativa, y es ella la que firma el contrato de suministro de personal con la empresa contratante.
- El Trabajador no devenga 'Prestaciones Sociales' como Cesantías, Primas de Navidad y Vacaciones o Indemnizaciones por despido, ni percibe el Auxilio de

---

<sup>437</sup> Citado por Miguel Pérez, Presidente de ACOSSET en Seminario del C.I.D. „Precariedad y Pobreza en el Trabajo”. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 7 y 8.11.2007.

Transporte. Tampoco paga la Empresa aportes parafiscales como el ICBF (3% del Salario), ni SENA (2% del mismo), ni Caja de Compensación Familiar (4%).

- Los Trabajadores deben ser afiliados por la CTA al Fondo Pensional (12% del Salario), al de Salud (15,5%) y a las Asociaciones de Riesgos Laborales (1%) durante el tiempo que dure cada Contrato. A diferencia de un Trabajador con contrato laboral, a quien la Empresa le paga 2/3 partes de los aportes mencionados, el "Cooperado" los cancela en un 100% de su `compensación`.
- Debe el Trabajador pagar un 8,5% de su Ingreso mensual como cuota de Administración a la Cooperativa, debe poseer sus propias herramientas para ejecutar los trabajos y no tiene derecho a recibir uniformes de dotación de la Empresa para la que trabaja.
- La Ley establece que al "cooperado" se le debe pagar por lo menos un Salario Mínimo Mensual, del cual se efectuarán las deducciones descritas.

Se calcula que las empresas, además de contar con Personal despedible en cualquier momento, se ahorran entre un 30 y 37% del valor de la Nómina <sup>438</sup> y se `liberan` de demandas laborales y otras obligaciones contempladas en el Código Sustantivo de Trabajo vigente. El esquema ha tenido gran expansión porque cada día más empresas exigen que los nuevos-as Trabajadores-as se contraten a través de las CTA, cuyos Gerentes o Administradores son quienes manejan las relaciones obrero - patronales. La expansión de la contratación por CTA que se observa en la Gráfica 53 confirma el remplazo de los empleos estables y los temporales que incluyen el pago de prestaciones sociales, por este tipo de empleo precario. A pesar de las grandes ventajas para que los empresarios creen puestos de trabajo con estos mecanismos legales, dicha creación se ha mostrado totalmente frágil, como lo confirma el declive de los enganches desde fines del 2008 <sup>439</sup>, gracias a la reducción de pedidos por la crisis económica. Al tiempo que se niega a los/las trabajadores/as el derecho de Asociación para exigir sus reivindicaciones a través de la sindicalización, se presionan los salarios hacia abajo y se destruye cualquier tipo de estabilidad laboral.

Esta legislación `flexibilizada` beneficia totalmente a las Empresas y perjudica a los Trabajadores. Una muestra clara de esta situación se dió en la huelga realizada a fines del 2008 por cerca de 20.000 Trabajadores Corteros de Caña de Azúcar <sup>440</sup>, la gran mayoría hombres de raza negra, contratados por los Ingenios Azucareros a través de CTA. Fue evidente que las 13 grandes empresas contratantes abusaron de la debilidad legal de los trabajadores agrupados en cerca de 100 `Cooperativas de Trabajo Asociado` para desconocer sistemáticamente la jornada de trabajo de 8 horas, los descansos dominicales, no pagar horas extras ni días festivos, desconocer el derecho a enfermarse de los trabajadores, no proporcionar guantes, uniformes de trabajo ni

---

<sup>438</sup> Cálculos de Ricardo Bonilla, investigador del CID – Universidad Nacional, citado en Seminario referenciado.

<sup>439</sup> El DANE en su Informe del Trimestre Sep – Nov. 2008 indica que la Población Ocupada del país se redujo de 17.981 miles en Nov. 2007 a 17.364 miles en Nov. 2008, es decir, en 617 mil personas. La Tasa de Desempleo reportada subió en esas fechas del 10,1% al 10,6%.

<sup>440</sup> Informe Central Unitaria de Trabajadores – CUT Valle del Cauca, Jaime Montoya, Directivo. 08.11.2008. La CUT informa que cerca de 1/3 parte de los trabajadores directos de los Ingenios están vinculados a través de CTA, otra tercera parte por parte de Empresas Contratistas independientes y el resto son trabajadores con contratos individuales directos con los Ingenios. [www.colombia.indymedia.org/news/2005/08](http://www.colombia.indymedia.org/news/2005/08)

herramientas para cortar la caña, y hasta se presentaron múltiples denuncias por inexactitud en las pesas de las empresas que reciben el producto de la labor, en contra de los Corteros. Los trabajadores exigieron su contratación directa por parte de los Ingenios Azucareros -uno de los sectores ganadores en la globalización con la producción de biocombustibles-. El Ministro de Protección Social contestó que los contratos vigentes `se ajustaban a la Ley´ y se ratificó en la continuidad del sistema de contratación.

### 12.2.1 La violencia contra los trabajadores organizados en Sindicatos.

La estrategia de desregularización de las relaciones laborales ha estado estrechamente acompañada por otra estrategia que no es reconocida por el Estado colombiano, ni por los gremios Patronales. Al contrario, el Estado siempre la ha rechazado en todos sus pronunciamientos formales. Sin embargo, dichos pronunciamientos no han evitado en lo más mínimo que Colombia ostente el preocupante récord de asesinatos de sindicalistas en todo el planeta: **Desde 1986 en que se creó la "Central Unitaria de Trabajadores -CUT" hasta el 31.07.2007 habían sido asesinados 2.534 sindicalistas en el país.**

<sup>441</sup> Las cifras incluyen además en esos 21 años: 211 intentos fallidos de asesinato contra sindicalistas, 185 desaparecidos forzosamente, más de 3.000 amenazas de muerte, más de 1.000 sindicalistas desplazados forzosamente, así como un total de 8.601 violaciones contra la vida, la libertad y la integridad de los activistas y dirigentes sindicales. De los muertos, 248 fueron mujeres y 2.289 hombres. El año de 1996 se presentó el mayor número de asesinatos (284 personas). El año 2001 se eliminó por escuadrones de la muerte a 63 dirigentes sindicales y entre el 2003 y 2007 se presentaron 2.402 violaciones graves contra sindicalistas, evidenciándose un cambio en la modalidad de los atentados, que se dirigieron selectivamente contra dirigentes y se concentraron en las ciudades. Como se vió en los Capítulos IV y V, el nivel de aclaración y penalización por parte del Estado colombiano de dicha violencia sistemática es mínimo. La gran mayoría de los asesinatos son reivindicados por organizaciones derechistas paramilitares y en una menor proporción existen evidencias de que han sido ejecutados tanto por personal de la Fuerzas Militares como por organizaciones guerrilleras. El estudio citado de la Escuela Nacional Sindical analiza:

"Si se revisa la historia del sindicalismo en Colombia y se interpreta en ella lo que han sido los principales conflictos laborales y las salidas obligadas que estos han tenido, es posible afirmar categóricamente que la violencia antisindical en el país surge con el nacimiento mismo del sindicalismo colombiano. (...) el sindicalismo en Colombia ha sido víctima de una violencia estructural, sistemática, selectiva, y deliberada, y esta violencia aparece vinculada a ciertos juegos de intereses empresariales y estatales, en los cuales **los actores de la guerra han sido utilizados como reguladores de conflictos laborales.** La temprana instauración, difusión e institucionalización de un imaginario perverso frente al ejercicio sindical se convirtió en Colombia en la primera estrategia para avalar una práctica sistemática de eliminación bajo la retórica de un enemigo insidioso que

---

<sup>441</sup> Escuela Nacional Sindical – Revista Cultura y Trabajo, 24.10.07. Artículo "21 años de asesinatos sistemáticos contra sindicalistas en Colombia: de números sin rostro y memorias que aún duelen". Correa Montoya, Guillermo; Director área de Investigaciones. Medellín.

obstaculizaba el desarrollo económico de la nación, práctica que se prolongaría por todo el siglo XX y que continúa en el presente. (...) La violencia aparece como un hilo conductor de esta historia que anuda cada uno de sus episodios. Esta siniestra historia está tejida de múltiples masacres que nos recuerdan los dolorosos episodios de la masacre de las bananeras en 1928 en el municipio de Ciénaga, Magdalena, ... la masacre contra los artesanos en una de las primeras huelgas en Bogotá en 1919, la masacre contra los trabajadores petroleros en Barrancabermeja en 1927, la masacre de los sindicalistas cementeros en Santa Bárbara Antioquia en 1963 y las innumerables masacres contra los trabajadores bananeros durante las décadas de los 80 y 90 en la región del Urabá antioqueño. Un análisis de estas masacres más allá de las desproporcionadas y aun no bien cuantificadas cifras de asesinatos nos permite observar cómo estas se convirtieron durante un largo periodo en la siniestra estrategia de disolución de los conflictos obrero-patronales bajo una intención clara de eliminación e instauración del terror."

Con una campaña tan sistemática de eliminación física de dirigentes sindicales, no es sorprendente que las tasas de Afiliación Sindical sean regresivas y tan bajas en la Colombia actual: 4,6% de los trabajadores-as pertenecían a una organización sindical el 2006, mientras que en 1965 eran el 13,4% y en 1974 el 12,5%.<sup>442</sup> La violencia anti-sindical es tan amplia que prácticamente dirigentes de todos los sectores han sido atacados en todo el país. Especialmente afectados han resultado aquellos que han participado en protestas y movilizaciones reivindicativas, en particular los Trabajadores Estatales por oponerse a las políticas de privatización. El Sindicato estatal más grande del país, la Federación Colombiana de Educadores -FECODE, que reúne a cerca de medio millón de maestras y maestros, informa que entre 1998 y Mayo 2003 fueron asesinados 300 Profesores-as (83 en el 2002) y 2.900 amenazados<sup>443</sup> y obligados a huir de sus lugares de vivienda y trabajo. El año 2006 fueron asesinadas otras 36 Maestras-os. Fecode estima que cerca del 95% de los asesinatos han sido cometidos por miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC. Otros Sindicatos estatales, como los de las Empresas regionales Generadoras de Electricidad o los de Hospitales Públicos (entidades en procesos de privatización), han sido sistemáticamente víctimas de todo tipo de violencia, con frecuencia con la co-participación de unidades de inteligencia y militares estatales.

Las relaciones laborales `obrero-patronales´ -privadas y estatales- han estado en Colombia siempre sujetas a altos niveles de violencia. Nuevos factores en el período neoliberal han sido:

- que la política económica estatal decidió desmontar una gran cantidad de garantías laborales legales negociadas en el pasado con las Agremiaciones Sindicales,
- que la estrategia privatizadora de las empresas estatales ha tenido permanencia durante todos los Gobiernos, y
- que los comandos exterminadores de sindicalistas se unificaron en organizaciones nacionales de carácter privado, con apoyo de unidades militares estatales y conexiones con determinados grupos políticos y empresariales,

---

<sup>442</sup> Seminario „Precariedad y Pobreza en el Trabajo“. CID Universidad Nacional de Colombia. Informe CUT.

<sup>443</sup> Revista The Christian Science Monitor, 17.06.03. Artículo "Targeted Teachers".

Las reacciones de los Sindicatos dentro del marco legal vigente no sólo fueron combatidas con medidas judiciales y policivas agresivas, sino con una fuerte aplicación de violencia como no se conoce en otro país del orbe, violencia ejecutada por organizaciones armadas privadas que han actuado en estrecha coordinación con centros neurálgicos de la política y las Fuerzas Armadas estatales. No es posible separar las nuevas medidas legales hostiles al régimen laboral, de los atentados violentos contra los trabajadores y sus organizaciones. **Las políticas del Consenso de Washington encontraron en Colombia una violenta complementación ilegal extraída de su tradición autoritaria.** Ambas estrategias han convivido y se han retroalimentado mutuamente.

### 12.3 La pérdida de empleos y de dinámica en el Sector Agrario.

En la primera parte del presente trabajo se expuso el radical proceso de expropiación de la tierra de los Pueblos Indígenas aborígenes de la parte de América que hoy ocupa Colombia. Los crecimientos de la población y la economía han continuado presionando por el control de las áreas conquistadas a la naturaleza virgen, proceso culminado a mediados del siglo XX en las zonas Andina y Caribe, pero aún en expansión en las áreas oriental /sur Amazónica y de la Costa Pacífica, que constituyen el 51% de la superficie del país y albergan selvas y la mayor diversidad biológica del planeta. Como expresión clara del tipo de estructura social que se formó durante la colonización hispana y se perpetuó durante la República, la concentración de la propiedad agraria continúa siendo una constante a principios del siglo XXI, como lo evidencia la siguiente información extraída del Catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional :

Tabla No. 20

PROPIEDAD AGRARIA en COLOMBIA Año 2005			
Tamaño (Has)	Predios	Propietarios	Area
Menos 1 Ha.	38,1%	35,8%	0,4%
De 1 a 3	22,0%	22,5%	1,3%
De 3 a 5	9,5%	9,8%	1,2%
De 5 a 10	10,1%	10,6%	2,4%
De 10 a 15	4,7%	4,9%	1,9%
De 15 a 20	2,9%	3,0%	1,6%
De 20 a 50	7,1%	7,2%	7,5%
De 50 a 100	3,1%	3,2%	7,1%
100 a 200	1,5%	1,6%	6,7%
200 a 500	0,7%	0,9%	7,1%
500 a 1.000	0,2%	0,3%	5,0%
1.000 a 2.000	0,1%	0,1%	4,3%
Más de 2.000	0,1%	0,1%	53,5%
Total Nacional	2.757.196	3.854.876	82.093.637

FUENTES: Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC; Cálculos CID-UN

En esta Tabla se aprecia el agudo grado de concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. Si se considera la escala mínima de terreno que es necesaria para laborar una unidad agraria con productividad competitiva, se tiene que el número de propietarios-as que poseen menos de 1 hectárea (algo más de una tercera parte de ellos), sólo poseen el 0,4% de las tierras utilizables y prácticamente viven en condiciones de indigencia con sus familias. A lo escaso del terreno poseído se suma su casi nulo acceso al crédito bancario, su precario nivel educativo formal y el desmonte por el Estado desde los años 90´ s de la mayoría de los programas de apoyo tecnológico y de mercadeo para los pequeños agricultores. Cerca del 70% de los propietarios agropecuarios colombianos no alcanzan a poseer un 10% de la tierra, lo que coloca a la gran mayoría en condiciones de pobreza e indigencia, sujetos a plantar cultivos de subsistencia con productividades mínimas o cultivos ilegales, a complementar sus ingresos como jornaleros de empresarios agrícolas en épocas de cosechas o a emigrar a las ciudades.

En el extremo contrario se encuentran el 0,1% de los propietarios (2.428 personas) que poseen latifundios de más de 2.000 Has. y concentran el 53,5% de la tierra, la gran mayoría mantenida ociosa. Todos los estudios sobre concentración de la propiedad de la tierra realizados durante las últimas décadas muestran que **el proceso de aguda concentración se ha estimulado nuevamente desde los años 1980´ s por el uso de la violencia y la activa participación de los narcotraficantes, con amplias y complejas conexiones con los políticos y latifundistas regionales.** La gran capacidad de compra que tiene este grupo, sumada a su capacidad de coacción violenta, han generado que muchas de las mejores tierras del país hayan caído en sus manos. En algunas zonas del país que han presentado alto nivel de desplazamiento violento de campesinos, especialmente en la zona del noroeste (Urabá antioqueño, Córdoba, Sucre, norte del Chocó), como también en el Catatumbo, los Llanos Orientales y la zona de Tumaco en el Pacífico, se ha observado a la par con la concentración de la propiedad, un proceso de desarrollo de focos de alta inversión de capital en plantaciones de palma aceitera <sup>444</sup>, así como ciertos hatos ganaderos y cultivos banano y de corto plazo. En estas áreas han habitado predominantemente comunidades afrocolombianas e indígenas, y constituyen zonas de altísima biodiversidad natural. Su desplazamiento violento indica que la presión del latifundio por ocupar nuevas tierras se dirige a las áreas preservadas de la deforestación por comunidades tradicionales, ampliándose el monopolio ocioso ya existente y afectando gravemente el medio natural. El Gobierno Nacional ha prestado fuerte apoyo a la implantación de grandes plantaciones de Palma Aceitera y banano en estas zonas, como parte de una estrategia agroexportadora.

Los propietarios en cuyas tierras se han plantado la mayor parte de cultivos comerciales de corto y largo plazo corresponden al 13% que poseen predios entre 20 y 500 Has. (28% del área utilizable), quienes tienen acceso al crédito bancario, a mercados, servicios modernos y conocimientos adecuados para desempeñarse como empresarios agropecuarios. No obstante, las estrategias de apertura indiscriminada de importaciones y encarecimiento del crédito afectó drásticamente a este grupo a principios de los 90´ s. La reducción de la producción para abastecer la industria textil y agro-alimentaria

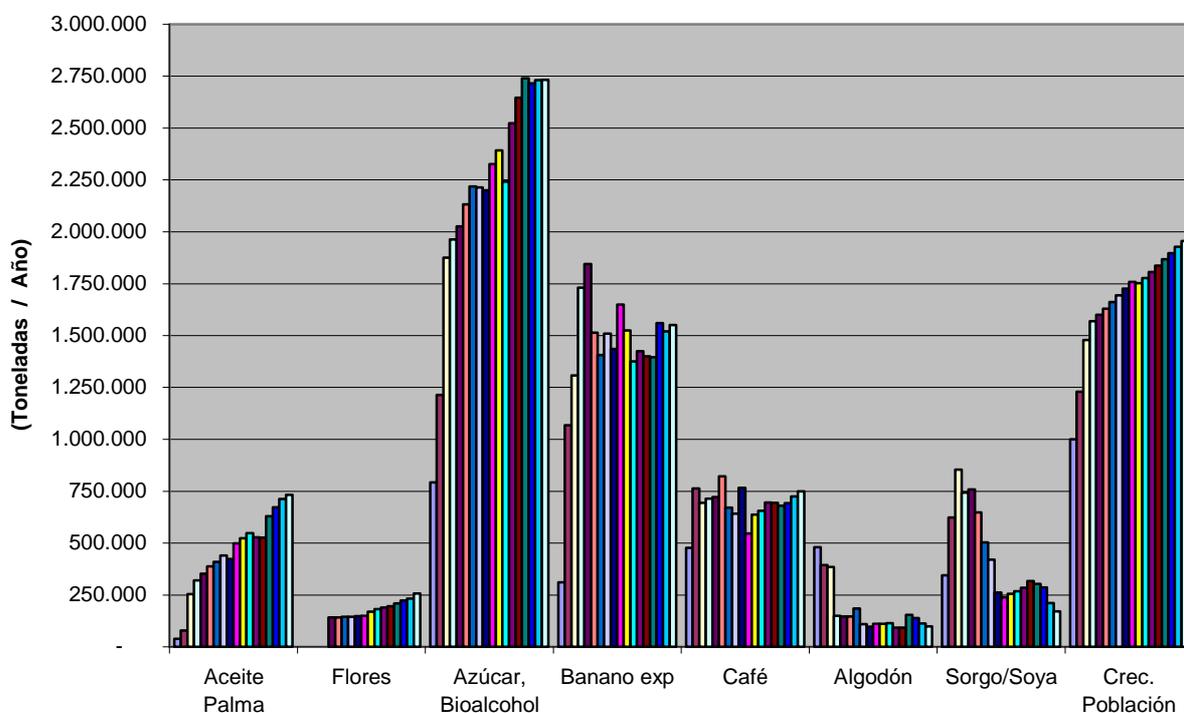
---

<sup>444</sup> MinAgricultura reporta una superficie de 364 mil Has. en 2008, duplicándose respecto del 2001.

nacional, especialmente de algodón, sorgo, soya y cacao, así como otros cultivos comerciales, se pueden apreciar en la Gráfica No. 54.

Gráfica No. 54

CULTIVOS COMERCIALES 1971 ; 1981 y 1991 al 2007



FUENTE: DANE, Ministerio de Agricultura.

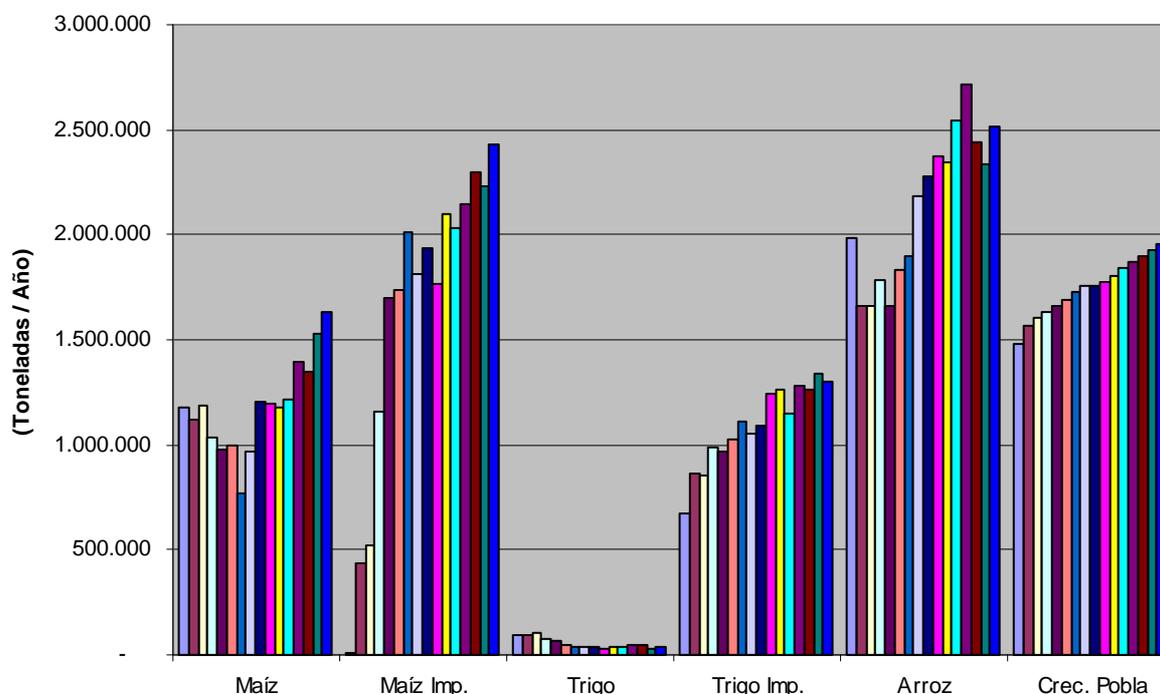
Cultivos comerciales de corto plazo que presentan fuertes subsidios a su producción en los países desarrollados como maíz, soya, trigo, sorgo y algodón, fueron en Colombia rápidamente desplazados por importaciones, en gran parte provenientes de los Estados Unidos. Un análisis ligero y muy ideologizado de los funcionarios neoliberales concluyó que la producción del país "no era competitiva". Estos cultivos habían generado un alto nivel de empleo en décadas anteriores y presentaban fuertes encadenamientos con industrias como la textil y agro-alimentaria. A la par con el declive de ellos, también decayó la fuerte industria textil, que tampoco resistió la veloz apertura de la economía a principios de los 90's. Las industrias agroalimentarias se adaptaron a la importación masiva de sus materias primas, reduciendo drásticamente el valor agregado local. Sólo cultivos comerciales de corto plazo destinados a la exportación, como las flores, y de largo plazo con fuerte base agroindustrial, como la Caña de Azúcar y la Palma aceitera, utilizados como materias primas para bio-combustibles (bio-alcohol y bio-diesel), presentaron altos crecimientos en el período considerado.<sup>445</sup> El aporte a la Canasta

<sup>445</sup> Parte de los cultivos de Caña de Azúcar se han dedicado a la producción de bio-alcohol desde el 2005 (338 mil toneladas equivalentes de azúcar crudo en 2007, que produjeron 1,1 millones de litros/día de alcohol ó 14% de la producción azucarera), el cual está siendo mezclado con la gasolina automotriz.

Alimenticia de los colombianos de tres importantes cereales se aprecia en la siguiente Gráfica <sup>446</sup> :

Gráfica No. 55

PRODUCCION LOCAL MAIZ, TRIGO y ARROZ 1990 - 2007 \* IMPORTACIONES



FUENTE: DANE y MinAgricultura.

Entre los hechos más destacados producidos por la estrategia neoliberal de los años 90's para la Canasta Alimenticia colombiana y para la estructura agropecuaria y social nacional, se encuentra la **veloz sustitución del maíz local por el importado**. En los años 70's el maíz ocupaba cerca de 800.000 Has. y junto con el algodón explicaban más de la mitad del total del área con cultivos de corto período, abasteciendo totalmente el mercado nacional. Además el maíz era cultivado en todos los pisos térmicos del país y por todo tipo de productores, pero especialmente por pequeños agricultores, quienes distribuían una parte para el mercado y otra para auto-consumo. La persistencia de la pobreza entre el campesinado y la violencia impidieron que lograra un desarrollo tecnológico competitivo, de manera que **al abrirse las importaciones el maíz subsidiado de los Estados Unidos lo desplazó rápidamente**. Su importación superó los 2,4 millones de toneladas el 2007 y presenta tendencia creciente. <sup>447</sup> En la Gráfica 55 se observa cómo la producción nacional de maíz descendió en los 90's y su recuperación parcial desde el 2000 fue posible gracias a medidas de protección como las Franjas

<sup>446</sup> En las Gráficas 53, 54 y 55 se puede observar al lado derecho el índice de crecimiento de la población colombiana para los años 1971, 1981 y el período continuo 1990 - 2007, para efectos de comparación.

<sup>447</sup> En Dic. 2008 el Ministerio de Agricultura autorizó la ampliación del cupo de importación de maíz amarillo, sin pago de aranceles, hasta 3.050.000 Toneladas para el año 2009. También anunció el Ministro que se retirará la Franja Arancelaria porque los precios internacionales están elevados.

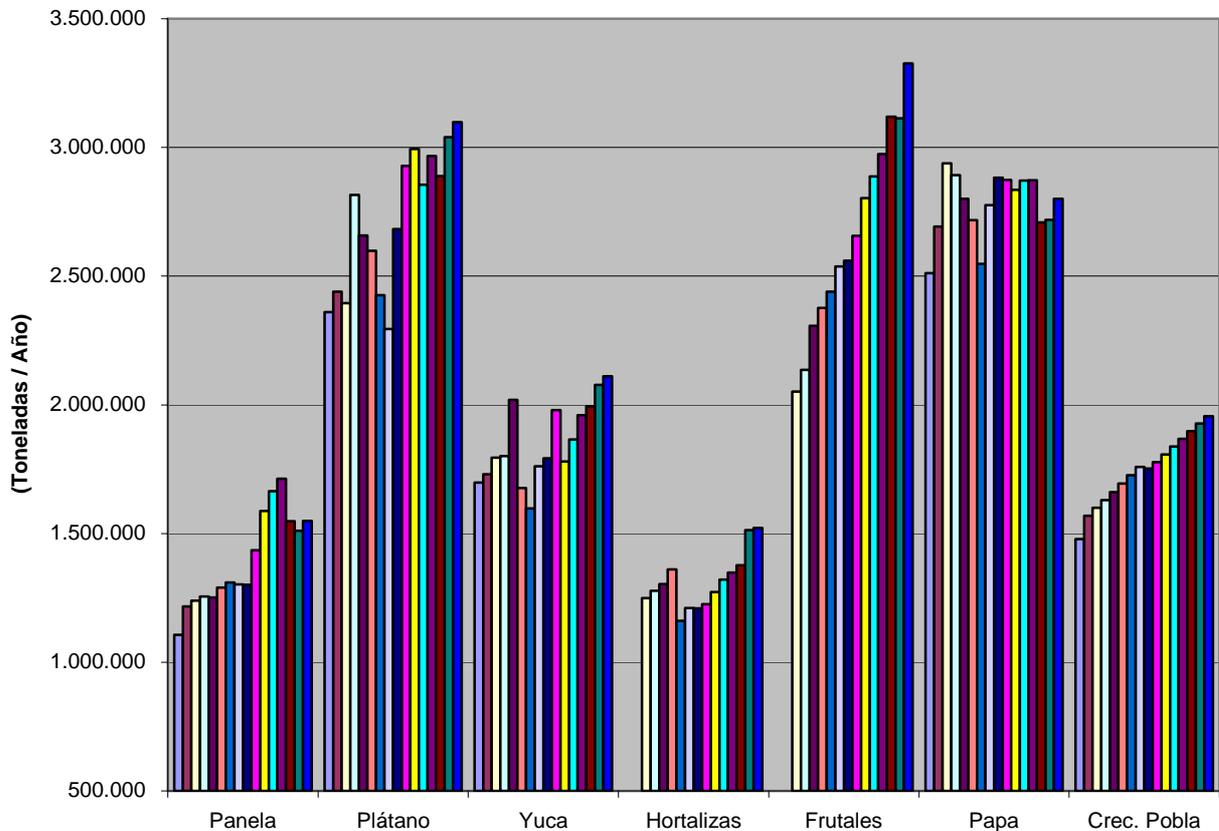
Arancelarias acordadas con los países del Pacto Andino. Sin embargo, el grano importado ha pasado a ocupar un espacio muy importante en la demanda de las industrias agroalimentarias y la producción nacional se está generando con base en los medianos propietarios, que logran productividades de 4 a 6 toneladas/Ha, mientras que los varios cientos de miles de pequeños obtienen escasas 1,5 a 2 Ton/Ha., ubicándose en la franja de **campesinos que gradualmente desaparecen**.

La historia de la crisis en la producción de Trigo fue anterior pero similar a la del maíz, con la diferencia de que los pequeños cultivadores ubicados en las tierras altas nunca se recuperaron. En el 2007 se importaron más de 1,3 millones de Toneladas, especialmente de trigo subsidiado de Estados Unidos, mientras la producción nacional es completamente marginal. En la Gráfica 55 se aprecia también la evolución de otro cereal transable internacionalmente, el Arroz, el cual contrasta con la de los anteriores, porque ha logrado ampliar su producción y sostener su participación en el mercado nacional. A diferencia del maíz y el trigo, el arroz es producido por agricultores comerciales, quienes logran absorber las innovaciones tecnológicas, tienen acceso al crédito bancario y eficientes sistemas de mercadeo. Si se compara la permanencia del arroz en el mercado con la del Algodón, cultivo que decayó notablemente a pesar de ser también cultivado por agricultores comerciales, se puede establecer que el algodón se utilizaba como materia prima de la industria textil, cuya primera medida de adaptación a la apertura comercial fue la de importar el algodón. En cambio, el arroz se vende directamente como alimento a los consumidores. Los cultivadores de este grano se han opuesto decididamente a un acuerdo de liberación comercial con los Estados Unidos, debido a que serían desplazados, dada la estructura de subsidios agrícolas que utiliza dicho país.

Otros importantes componentes de la Canasta Alimenticia colombiana que hasta el presente se manejan como no-transables (baja importación/exportación) como la papa, el plátano, la yuca y las hortalizas, presentaron declives a finales de los 90' s, pero se han adaptado al nuevo entorno y mantenido respecto del crecimiento poblacional. Productos como los frutales han sostenido dinámicas relativamente estables de crecimiento y participación en el mercado nacional. Estos son cultivados por agricultores pequeños y medianos, siendo el aporte de los pequeños significativo, particularmente para frutos que requieren uso intensivo de mano de obra. En la producción de Panela (azúcar negra en barra) también es importante el aporte de pequeños cultivadores, quienes gracias al procesamiento semi-industrial realizado en los Trapiches paneleros distribuidos en todo el país, consiguen regular los precios y sus aportes al mercado, evitando su desplazamiento.

Gráfica No. 56

PRODUCCION ALIMENTOS TRADICIONALES 1990 - 2007



FUENTE: DANE y MinAgricultura.

El impacto del modelo neoliberal en áreas ocupadas y empleo en la agricultura colombiana se puede observar en la Tabla No. 21. Para el año 1990 los cultivos semestrales ocupaban un 52,6% del área; al 2004 habían perdido un quinto de dicha área. En términos de puestos de trabajo, su reducción fue cercana al 40%. Informa el Ministerio de Agricultura<sup>448</sup> que entre 1990 y 2004 se presentó para este tipo de cultivos una reducción de 762.000 Has. y de 159.000 empleos. Los cultivos Permanentes (sin Café) son cultivos tropicales donde se destacan dos grupos: Plátano, Frutales y Yuca (cultivos tradicionales), así como Caña de Azúcar y Palma Aceitera (cultivos agroindustriales), que en conjunto ganaron participación tanto en superficie (530,000 Has.) como en Empleo (324,000), protegidos los primeros por su no transabilidad a nivel internacional, así como por las tradiciones y necesidades del consumo local, mientras que los segundos constituyen inversiones de empresarios agrarios con apoyo en infraestructura agroindustrial, alta inversión por empleo generado, aprovisionamiento de industrias alimenticias nacionales y un mercado exportador creciente como bio-energéticos.

<sup>448</sup> MinAgricultura, Agrocadenas, 2006. Informe: "Impacto en el empleo del cambio estructural en la agricultura". Pg. 4 y 5. Bogotá.

Tabla No. 21

CAMBIO ESTRUCTURAL AGRICULTURA COLOMBIANA 1990 - 2004				
Tipo Cultivo	Superficie Cultivada		E m p l e o	
	1990	2004	1990	2004
De Corto Período :	52,6%	42,9%	28,3%	15,4%
Cereales	36,4%	31,5%	13,1%	7,6%
Oleaginosas	10,8%	6,0%	6,5%	2,4%
C. Permanentes (sin Café)	26,1%	43,4%	39,2%	50,6%
Otros Permanentes	18,1%	27,3%	25,8%	38,4%
Café	21,4%	13,7%	32,6%	29,5%
De Exportación (sin Café)	7,9%	16,1%	13,4%	12,1%
TOTAL AGRICULTURA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FUENTE: MinAgricultura, Agrocadenas. El Empleo en la Agricultura 1990 - 2004. P. 4

El Café, que fue el cultivo más importante de Colombia durante el siglo XX, perdió en el período considerado 461.000 Has. y redujo en 152.000 el volumen de empleo. Para el 2004 ocupaba 886.000 Has. y cerca de 770.000 trabajadores directos. Este importante cultivo sufrió un grave golpe de orden externo: en Julio de 1989 las políticas desregularizadoras en ascenso en el concierto internacional propiciaron que las 7 grandes Tostadoras de Estados Unidos y Europa renunciaran al "Pacto Internacional del Café", que garantizaba cuotas de producción y precios negociados para los países latinoamericanos, africanos y del Asia del Sur que hacían parte del Pacto. Éste había estimulado un desarrollo importante de la caficultura en Colombia y muchos otros países. Previamente a la denuncia del Pacto por parte de los grandes Compradores, los precios (Enero - Junio 1989) eran de US\$ 1,50 / libra para el café colombiano. Con la colocación en mercado abierto de los Inventarios de las Tostadoras, el precio se descuajó inmediatamente un 50% (a US\$ 0,76 /libra/promedio) y permaneció en niveles semejantes hasta 1994. La baja en los precios forzó a la reducción masiva de cultivos en Colombia y el mundo. Las cifras reportadas por el Ministerio de Agricultura (Tabla No. 20) indican una reducción del área del 21,4% en 1990 al 13,7% en 2004, mientras el descenso en el volumen de empleo habría sido significativamente menor (del 32,6 al 29,5%).<sup>449</sup>

Otros cultivos que se destinan preferentemente a la exportación (sin Café ni Hoja de Coca), tales como las Flores, la Palma aceitera y el Banano, duplicaron su área pero redujeron su generación de empleo, evidenciando que los cultivos más dinámicos del Agro no constituyen espacios que puedan satisfacer las necesidades de empleo de la población campesina. En el conjunto de la economía, el Empleo en la Agricultura Colombiana

<sup>449</sup> El leve descenso del empleo reportado por el Ministerio contribuye a mejorar las cifras oficiales respectivas, pero no parece apoyarse en la realidad de la crisis vivida por el sector cafetero, cuyos propietarios debieron reducir drásticamente las áreas, la mano de obra y todo tipo de costos.

escasamente creció el 0,4% en 14 años, es decir, su comportamiento fue negativo al compararlo con el crecimiento poblacional. El informe de MinAgricultura mencionado indica que en el 2004 habrían 3,682,000 empleos en el Sector Agrícola.

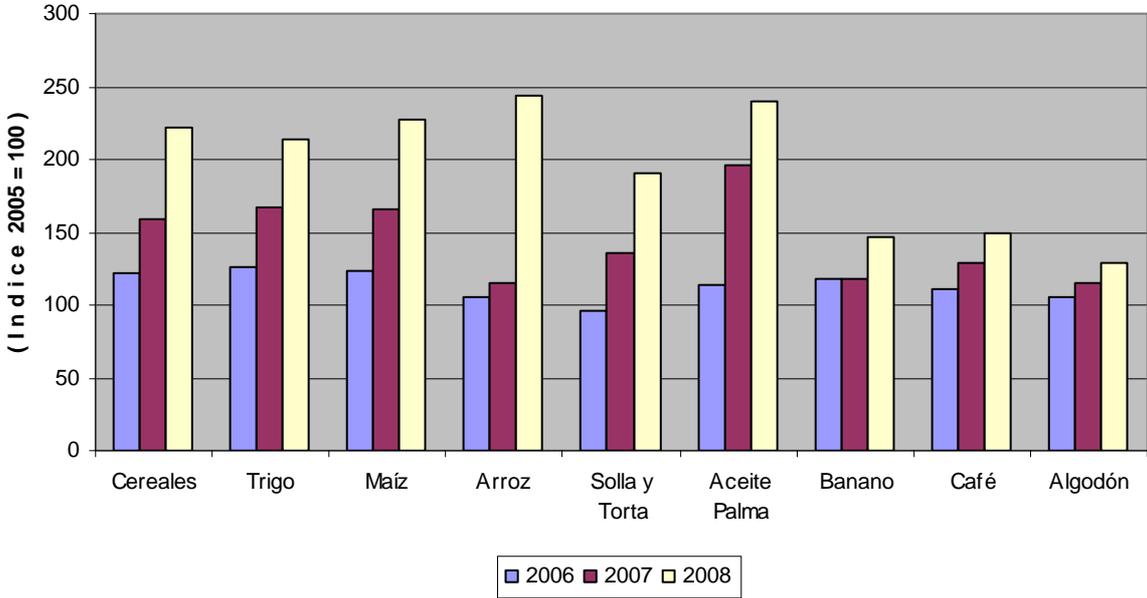
Esta baja dinámica del sector sin duda está siendo confrontada por la coyuntura del comercio mundial que se vive en los últimos 3 años y que ha generado un rápido aumento de la mayoría de precios de los alimentos comercializables internacionalmente, en función del :

- incremento en el consumo e importación de países como China e India,
- fuertes variaciones climáticas que han elevado los niveles de riesgo y reducido los Inventarios mundiales,
- el uso de los alimentos para extraer biocombustibles,
- el inicio del desmonte de los elevados Subsidios por parte de la Comunidad Europea, y
- la especulación en las Bolsas con el volumen y precio de los alimentos.

Los precios estables o en moderada baja (en US Dólares) de la década del 90 han variado. En la Gráfica No. 57 se aprecia su vertiginoso crecimiento en los años recientes (Índice año 2005 = 100).

Gráfica No. 57

PRECIOS INTERNACIONALES AGRICOLAS 2005 - 2008



FUENTE: Fondo Monetario Internacional. Estadísticas a 09.01.2009.

Al momento que los precios internacionales de los alimentos se duplican, el modelo neoliberal asumido por Colombia y muchos otros países latinoamericanos, lo encuentra convertido en importador masivo de maíz, trigo, sorgo, soya y torta de soya, colocando al sector agrícola y alimentario en una nueva dimensión de dependencia de las

importaciones, que exige una alta dedicación de divisas para financiarlas.<sup>450</sup> Gracias a la fuerte revaluación del Peso Colombiano que se presentó entre el 2004 y el 2007, el impacto financiero no fue traumático. Pero en el 2008 la crisis mundial provocó su rápida devaluación, los costos de producción para las industrias consumidoras de cereales crecieron desbordadamente y el índice de inflación de alimentos casi duplicó la meta esperada. Esta situación podría constituir un estímulo para apoyar programas de sustitución de importaciones y recuperación de áreas y empleos perdidos en la Agricultura. Este proceso se ha venido dando parcialmente para el caso del Maíz, con base en una recuperación más que proporcional de los empresarios agrícolas que de los campesinos minifundistas, quienes continúan desapareciendo del espacio nacional.<sup>451</sup>

Este tipo de crecimiento fundamentado en políticas económicas que favorecen al `sector moderno´ de la economía, en detrimento y exclusión de las mayorías del campo, no es nuevo sino tradicional en los esquemas de desarrollo de Colombia. Nuevo es en el esquema neoliberal que, para el caso de los cereales (con la excepción del arroz), la producción nacional se supedita a actuar como `complemento subordinado´ de los cereales importados. Incluso en coyunturas como la del alza veloz de precios internacionales, las autoridades recurren a la mayor importación, con el argumento de que la producción local no da abasto a las necesidades y por tanto, se subirían los precios internos de los alimentos. Es decir, no se concibe una planeación del auto-aprovisionamiento en el mediano y largo plazo. La estrategia de favorecerse en el corto plazo de los subsidios en Estados Unidos y otros países, para abaratar el costo de la canasta alimenticia de la población urbana, puede implicar sin mayor problema para los estrategias estatales, el sacrificio de muchos productores nacionales, especialmente los pequeños. Los cultivos de los que viven estas comunidades han resultado entre los más afectadas por las políticas agropecuarias neoliberales: la liquidación del instituto estatal de regulación de mercados (Instituto de Mercadeo Agropecuario -IDEMA), la drástica supresión de los programas de asistencia técnica, la importación masiva de productos competitivos, el encarecimiento de las tasas de interés, el debilitamiento del crédito para pequeños productores y la negación de la necesidad de avanzar programas de democratización de la propiedad agraria.

La política agrícola favorecedora de un `sector moderno´ también se revela como una política elitista subordinada a intereses que no corresponden a las mayorías de la nación, subalterna de los dictámenes del Consenso de Washington, cuyos implementadores locales se muestran incapaces de reaccionar ante el cambio mundial de tendencia en la producción de alimentos. Puede concluirse que **la reestructuración de la producción**

---

<sup>450</sup> El valor de las Importaciones CIF en US Dólares por `Alimentos y Bebidas´ (DANE) subió en Colombia de US\$ 862 millones el año 2004 a US\$ 1.544 millones en 2007 y hasta Oct. 2008 sumaron US\$ 1.723 millones. A pesar de su duplicación del valor en Dólares, continúa representando un 5% del valor total de las importaciones.

<sup>451</sup> El Ministerio de Agricultura reporta que el área plantada con Maíz Tradicional en 2002 correspondía al 75% del total en maíz. En 2007 el área se amplió, pero la tradicional se redujo al 56%. En términos de Producción la reducción del Maíz Tradicional fue mayor, disminuyendo del 52% al 29%. El área que produce Maíz Tecnificado (amarillo y blanco) aporta la mayor parte de la cosecha y tiende a seguir desplazando al tradicional.

agraria que implicaría un nuevo escenario de precios internacionales -más costosos en el largo plazo-, no está dada en Colombia sólo por factores económicos (de costo - beneficio o de `precios competitivos´). Tienen un peso profundo factores de tipo político, vinculados a la tradición autoritaria de concentrar la propiedad y sus beneficios en pocas manos, desconociendo los derechos y aportes de las mayorías campesinas.

### 12.3.1 El Desplazamiento permanente y con violencia de los Campesinos.

En la parte I de la presente investigación se expusieron las consideraciones de tipo histórico, psicológico, culturales y políticas que han fundamentado la exclusión de las mayorías de la población de los beneficios que produce el trabajo en el país. El desplazamiento violento de millares de campesinos que vive endémicamente Colombia, se incrementa cuando las tierras en que viven comunidades consideradas por las élites gubernamentales y grandes propietarios como `marginales´ -tales como campesinos pobres, afrocolombianos e indígenas-, adquieren un valor comercial especial que incita a otros grupos minoritarios a apropiárselas. **Cuando las comunidades son consideradas débiles, marginales o se las ha cargado con prejuicios negativos en la valoración social predominante, los grupos detentadores del poder económico e ideológico acuden en Colombia con una facilidad pasmosa a la violencia, para ampliar sus propiedades expropiando.** La pretensión sobre estas tierras se resolvería de otra manera entre grupos de reconocimiento social similar (entre ciudadanos con iguales derechos), por medio de la compra-venta.

El presidente de la organización no gubernamental colombiana que más profundamente se ha ocupado del tema en el país, la "Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES", Sr. Jorge Enrique Rojas, se apoya en los análisis de Hannah Arendt para definir el concepto de "desplazado" :

"En *Los Orígenes del Totalitarismo*, Hannah Arendt (1973: 279), sugirió que el término **Desplazado** fuera inventado expresamente para lograr la liquidación de la categoría de personas apátridas que preparó el terreno para la pérdida de los derechos de la ciudadanía de los perseguidos, que así se convertían en personas sin derechos. Arendt de manera significativa dijo: "Cuanto más aumentó el número de personas sin derechos, más grande se hizo la tentación de poner menos atención a los hechos de los gobiernos perseguidores, que a la condición del perseguido" (294). Además señaló que "...la falta completa de la responsabilidad (estatal respecto del desplazado) será la marca de su condición sin derechos, tanto como fue el sello de su condición política" (295) porque como personas sin derechos ... "su libertad de opinión es una libertad falsa, porque sin derechos lo que ellos piensen no tiene valor" (296)". <sup>452</sup>

Hannah Arendt analizó la problemática al considerar las sangrientas `limpiezas´ étnicas que se cometieron, inicialmente por Nazis y posteriormente por Stalinistas,

---

<sup>452</sup> CODHES, Julio 2005, Cifras e Indicadores del Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia. Rojas, Jorge Enrique. Observatorio sobre Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y Conflicto Interno de CODHES. P. 30. Bogotá.

contra personas de otras nacionalidades como los judíos, polacos, rusos, gitanos o germanos -según los casos-, que convivían en los límites políticos de un mismo país. A diferencia, en Colombia los desplazados y desplazadas se consideran legalmente como 'colombianos'. Su nacionalidad no está cuestionada sino su ciudadanía, pues ha sido usualmente considerada por las élites autoritarias como de segunda categoría, es decir, aquella que no tiene derechos reconocidos en la práctica y contra quien las agresiones se pueden invisibilizar e incluso, el Estado puede apoyarlas, al no aplicar el "estado legal de derecho" vigente para otros grupos de población. No se trata del caso de un Estado que desconoce a nacionalidades o minorías de "otros" Estados (como en la Europa antes y en la 2ª. Guerra), sino del mismo Estado colombiano que no garantiza los derechos a sus propios ciudadanos. El desconocimiento de la gran injusticia y violaciones de todo tipo que se producen contra las poblaciones campesinas desplazadas se oculta tras la aplicación del concepto del "enemigo interno", claramente expuesta por el jefe paramilitar Salvatore Mancuso (Ver Capítulo IV). Relata el Presidente de CODHES:

"... un gerente de una compañía grande de Barranquilla me dijo lo mismo que me había dicho un paramilitar en Apartadó: "Es que realmente no hay desplazados, hay muchos guerrilleros disfrazados como campesinos". Colombia tiene ahora (2004) la tercera población más grande de desplazados del mundo. Así mismo los informes mencionan que **los Afrocolombianos y los Indígenas sufren el desplazamiento de manera desproporcionada**". (Se pregunta el Sr. Jorge E. Rojas): "Cómo se puede entender -revisando los informes sobre el desplazamiento realizados por ONG y entidades internacionales-, que el silencio cívico y/o el confinamiento que acompaña la presencia paramilitar no significan que:

- No hay guerra
- No hay desplazamiento
- No hay violaciones de derechos humanos
- No hay masacres.

Quizás, el acceso a los desplazados y sobrevivientes y a sus historias está limitado por el conflicto armado, por los silencios, por los bloqueos y otras situaciones. Sin embargo, estos hechos no eliminan ni las historias de los desplazados, ni sus verdades, ni sus necesidades." <sup>453</sup>

La invisibilización del Desplazamiento Forzado en Colombia se aprecia con claridad en las Estadísticas elaboradas por el Gobierno Nacional a partir de 1995 (Red de Solidaridad Social) y hasta 1999, al compararlas con las de CODHES:

---

<sup>453</sup> Op. Cit. Ps. 34 y 36.

Tabla No. 22

Año	Desplazados registrados por :	
	Red de Solid. Social	CODHES
1995	247	89.000
1996	2.570	181.000
1997	11.099	257.000
1998	34.467	308.000
1999	29.139	288.000
Sub-total 1995/99:	77.522	1.123.000
2000	329.339	317.375
2001	373.702	341.925
2002	422.977	412.553
2003	219.469	207.607
2004	213.535	287.581
2005	243.380	
2006	287.257	
2007	353.657	
2008	325.162	
Sub-total 2000/8:	2.692.258	

Fuentes: CODHES, Op. Cit. P. 6. Cuadro No. 1 "El Desplazamiento en Colombia". Red de Solidaridad Social: [www.accionsocial.gov.co/Estadísticas](http://www.accionsocial.gov.co/Estadísticas).

La población Desplazada registrada por el Gobierno Nacional representó el 7% de la estimada por CODHES hasta 1999, es decir, era un problema negado oficialmente y malinterpretado como confinado a "pequeños focos de guerrilleros" que huirían de las Fuerzas del Orden. La similitud entre las cifras de CODHES y las del Gobierno Nacional a partir del año 2000 evidencian la credibilidad de las estimaciones de CODHES y un primer reconocimiento de los Gobiernos colombianos -después de gran presión local e internacional- acerca de la gravedad del fenómeno. Este reconocimiento sin embargo, no se extiende a la reparación de los daños, ni al restablecimiento de las condiciones para vivir en paz. A raíz de controversias presentadas con los datos del DANE, el gobierno del Presidente Uribe hizo en el 2004 gala de su autoritaria visión sobre el manejo de las estadísticas oficiales del país. Cita el Presidente de CODHES:

"En el caso del DANE, según el entonces director de esa entidad, César Caballero (citado en el Diario El Tiempo), el jefe de prensa de la Presidencia, Ricardo Galán, le dijo a Caballero que "no era conveniente para el gobierno presentar una encuesta donde el 75% de los consultados dicen que han sido víctimas de un delito o una contravención"

(17.09.2004, P. 1-4). La moraleja aquí es que cuando la cifra no le conviene al gobierno, entonces no existen ni la cifra, ni tampoco el hecho mismo". <sup>454</sup>

La magnitud e insolubilidad del problema se ve con claridad en la permanencia del Desplazamiento desde mediados de la década de 1980, su agudización en los 90's y la estabilidad del hecho violento masivo en lo corrido del siglo XXI. Llama la atención con respecto a la valoración del problema, que el gobierno del Presidente Uribe (2002-) con renovada insistencia reclama **"el éxito de su política de Seguridad Democrática"**, sin importarle mayor cosa que cientos de miles de campesinos continúen, de manera imparable, siendo violentamente desplazados de sus tierras. Debe tenerse claro que el desplazamiento se produce con la ocurrencia de masacres, asesinatos selectivos, violación de mujeres, cercos militares que impiden la entrada de alimentos, medicinas y elementos necesarios para vivir, así como un listado enorme de violaciones a los derechos humanos de las comunidades campesinas, conformadas en su mayoría por poblaciones afrocolombianas, indígenas y mestizas pobres. Se aprecia que la **"seguridad democrática"** no constituye la seguridad del campesinado, sino **prioritariamente la de las élites** e inversionistas extranjeros, para que los grandes flujos de mercancías, materias primas y capitales puedan circular "libremente". El sustento ideológico del concepto "seguridad" es claramente autoritario, ya que poco importa la seguridad de la población pobre, que es la mayoría del país.

Si en las acciones violentas de desplazamiento de comunidades campesinas jugaron un gran papel los narcotraficantes a fines de los años 80's, y en los 90's su actividad se robusteció con la "estrategia paramilitar" de las élites autoritarias, en lo corrido del siglo XXI el tipo de guerra centrado en el control de territorios, ha implicado que las guerrillas hayan ganado rápidamente participación en esta masiva acción violenta contra la población rural. En la medida que las fuerzas militares estatales y las paramilitares tratan de `recuperar` las zonas manejadas por las guerrillas, en las cuales se cultiva la coca y mantienen sus fuerzas militares y los campos de concentración con centenares de personas secuestradas, la guerra irregular invade los territorios de las comunidades indígenas y campesinas, resultando la población civil gravemente afectada.

La estabilidad en la exportación de cocaína que muestran todas las estadísticas indican que, gane quien gane en las contiendas militares por los territorios, los cultivos de coca permanecen, mientras que la población civil resulta aterrorizada y desplazada. Una comunicación de la Comunidad Indígena Nasa en Febrero 2009, titulada "Para qué matan a los (indígenas) Awá?", interpreta de la siguiente manera el fenómeno violento que los está extinguiendo, a raíz de una masacre de 10 indígenas por parte de la Guerrilla:

"¿Para qué matan a los Awá? Es indispensable plantearnos esta pregunta y reaccionar con coherencia y firmeza en consecuencia. De lo contrario, el terror de esta masacre servirá como excusa para cometer otras y como medio para despojarlos de su territorio, de su cultura, de su forma de vida y desaparecerlos en un genocidio planificado. Habrán luchado para nada quienes se hayan sacrificado por defender sus vidas, culturas y territorios. Nos habrán convencido una vez más, que estas masacres contra los Awá en Nariño no tienen nada que ver con las de San José de Apartadó, Urabá, Catatumbo, Amazonía, Cauca y todo

---

<sup>454</sup> Op. Cit. P. 32.

el territorio Nacional. Que nada tienen que ver con los asesinatos de mujeres, sindicalistas, campesinos, defensores de derechos humanos, falsos positivos y toda la parafernalia de hechos y actos de terror, vengan de donde vengan. Porque sabemos que el terror es un medio perverso hacia un fin perverso, hacemos memoria, señalamos unos hechos, denunciarnos y condenamos a las (guerrillas) FARC con ira y dolor, por el crimen cometido y por contribuir de esta manera no solamente a sembrar muerte, miseria y dolor, sino a ayudar a que se despoje a los pueblos indígenas de pueblos y territorios... A todos los grupos armados exigimos respeto a la vida y derechos de los pueblos indígenas de Colombia y que nos dejen vivir tranquilos como antes, que no nos involucren en una guerra que no es nuestra ni apoyamos".<sup>455</sup>

Los grupos autoritarios violentos, bien sean estatales, paramilitares o guerrilleros, bien sea que combatan por ocupar territorios para sembrar Palma Aceitera, para extraer recursos naturales y energéticos, para apoderarse de la tierra agrícola o para garantizar la materia prima para producir cocaína, en ningún caso consideran que la población residente en "sus" zonas de combate pueda tener derechos y ser respetada. La guerra, su acción violenta, tiene prelación. El desconocimiento sistemático de los derechos de esas poblaciones es la regla que prevalece. Su carácter autoritario se impone, independientemente del enfoque ideológico que exhiban los contendores, quienes en su "lucha por el ingreso nacional" (como la describió el jefe paramilitar Mancuso), no importando su legalidad ni los medios con que se obtenga, en esa violenta lucha estos grupos minoritarios sacrificarán todos los derechos democráticos de la población trabajadora del país.

El desplazamiento violento del campesinado pobre se revela como una política que se ha vuelto estructural, que mantiene y agiliza la expropiación de los pocos derechos de las poblaciones tradicionalmente más excluidas del país, las cuales coincidieron con las étnias que desde la conquista hispana fueron marginalizadas por las élites y definidas como subordinadas. La confinación de las comunidades indígenas y afrodescendientes a terrenos lejanos de los centros urbanos, a zonas inhóspitas cubiertas de selvas, parece haber terminado porque la globalización requiere de esos territorios para explotar recursos naturales o para especular con la propiedad agraria. Los desplazados de siglos anteriores vuelven a ser desplazados. A la presión armada se suma la económica, pues al carácter autoritario de muchas de las políticas legales neoliberales se han sumado las ilegales, para golpear la supervivencia del campesinado colombiano.

---

<sup>455</sup> <http://www.nasaacin.org/noticias.htm?x=9550> , Organización Indígena Nasa. Departamento del Cauca, Colombia. Consultado Feb. 8.2009.

#### **12.4 El modelo económico en curso no tiene capacidad para integrar a la producción y al ingreso a la población del país - El Sector Informal.**

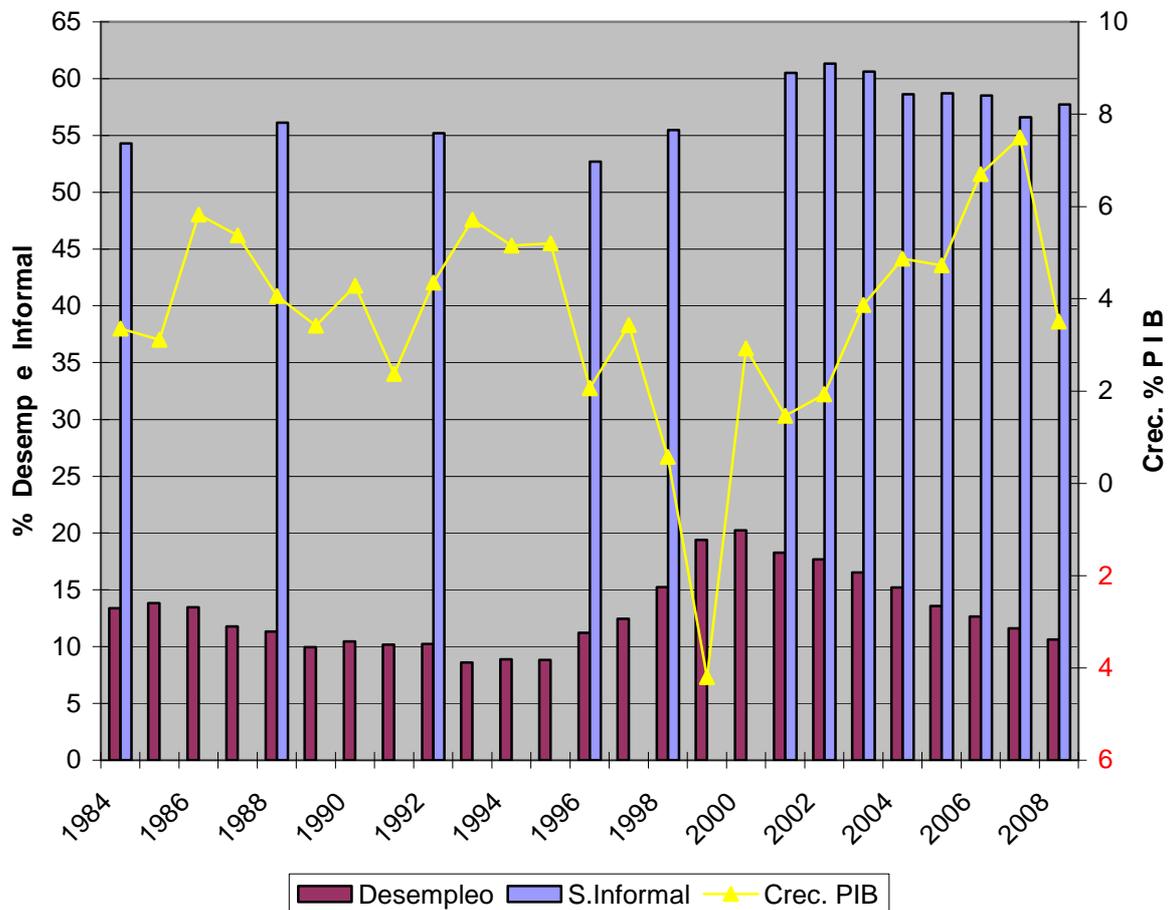
Qué rumbo toman los más de 4 millones de campesinos desplazados violentamente en Colombia desde los años 1980's? Toman el mismo rumbo que tuvieron las y los desplazados de "La Violencia" de mitad de siglo: migrar a las ciudades. Las ciudades del país crecen velozmente gracias al imparable flujo de migrantes del campo. Pero las fuentes de empleo en ellas, ya no son dinámicas. Ya vimos cómo el empleo industrial está estancado, igual que el empleo en sector agrícola. En el Sector de la Construcción, uno de los destinos típicos de los migrantes, el empleo es cíclico y no muestra mayor dinámica en los últimos lustros. Por la necesidad que tienen las familias migrantes, así como las que ya viven en las áreas urbanas, de generar un ingreso para subsistir, a más de la mitad de los habitantes urbanos les queda como el último y más accesible recurso acudir a las actividades informales, especialmente en el Sector Servicios, las que se caracterizan por cubrir con mínimos niveles de protección social a sus participantes.

De acuerdo con estudios del DANE y de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, durante las últimas décadas más de la mitad de los trabajadores del país hicieron parte del Sector Informal <sup>456</sup>, de manera semejante a la población de la mayoría de países Latinoamericanos. En la Gráfica No. 58 se aprecia que entre 1984 y 2008 la población clasificada dentro de las actividades Informales cubrió entre el 52 y el 61% de la población ocupada del país. Su participación se sostuvo arriba del 50% en las épocas de bonanza económica, cuando el crecimiento del PIB fue mayor del 4% anual, y se acercó al 60% cuando hubo crisis, sumándose a la población registrada como desempleada y mostrando una tendencia similar.

---

<sup>456</sup> Por Sector Informal o Actividades Informales se entienden aquellas en las cuales no operan las regulaciones gubernamentales que garantizan mejores condiciones de trabajo y seguridad social. Se incluyen en ellas diferentes tipos de relaciones laborales y legales, tales como las personas que se auto-emplean para prestar servicios o vender mercancías; otras que son indirectamente vinculadas para producir al destajo para firmas medianas y grandes, sin contratos laborales; así como pequeñas unidades y/o firmas que no cubren a sus empleados y/o familiares con las garantías laborales y de seguridad social. El DANE considera como "Unidad Informal" a las que tengan menos de 10 empleados, el valor de sus Activos Totales no supere los \$166 millones del 2003 y no estén constituidas por profesionales universitarios. Una interesante discusión sobre el Sector Informal se puede ver en el estudio de Carmen Elisa Flórez, "The Function of the Urban Informal Sector in Employment - Evidence from Colombia 1984 - 2000", Documentos CEDE de la Universidad de Los Andes, Abril 2002, Bogotá.

## TASAS DESEMPLEO, INFORMALIDAD y PIB 1984 - 2008



FUENTES: DANE, Informes varios; OIT /Cinterfor Boletín No. 155 - 2003.

Las mediciones sobre el Sector Informal varían de acuerdo con la definición adoptada <sup>457</sup>, pero todas coinciden en que alrededor de la mitad de la población devenga un moderado o mínimo ingreso a través de actividades informales. Los analistas del tema han constatado que la mayoría de las personas auto-empleadas y de las microempresas de este sector adolecen de grandes deficiencias que limitan su capacidad productiva y que usualmente conducen a deteriorantes condiciones de trabajo, tales como jornadas diarias de 12 horas con ingresos mínimos, nulas o deficientes medidas de seguridad industrial, entre muchas otras. Si se excluyen las personas y unidades Informales que laboran con regulaciones cercanas a las del sector formal, las cuales de acuerdo con los ciclos económicos pueden ocupar entre el 15 y 30% de los trabajadores informales <sup>458</sup>, para las demás se dan condiciones deficientes o lesivas para el desarrollo de una

<sup>457</sup> La metodología del DANE incluye en el Sector Informal a microempresas con menos de 10 trabajadores, algunas de las cuales trabajan con los parámetros del sector formal. El estudio de la OIT "Capacitación laboral para el Sector Informal en Colombia", elaborado por Jaime Ramírez Guerrero en 2003, estima que los empleados de dichas microempresas podrían representar cerca del 10% de lo estimado por el Dane para el sector.

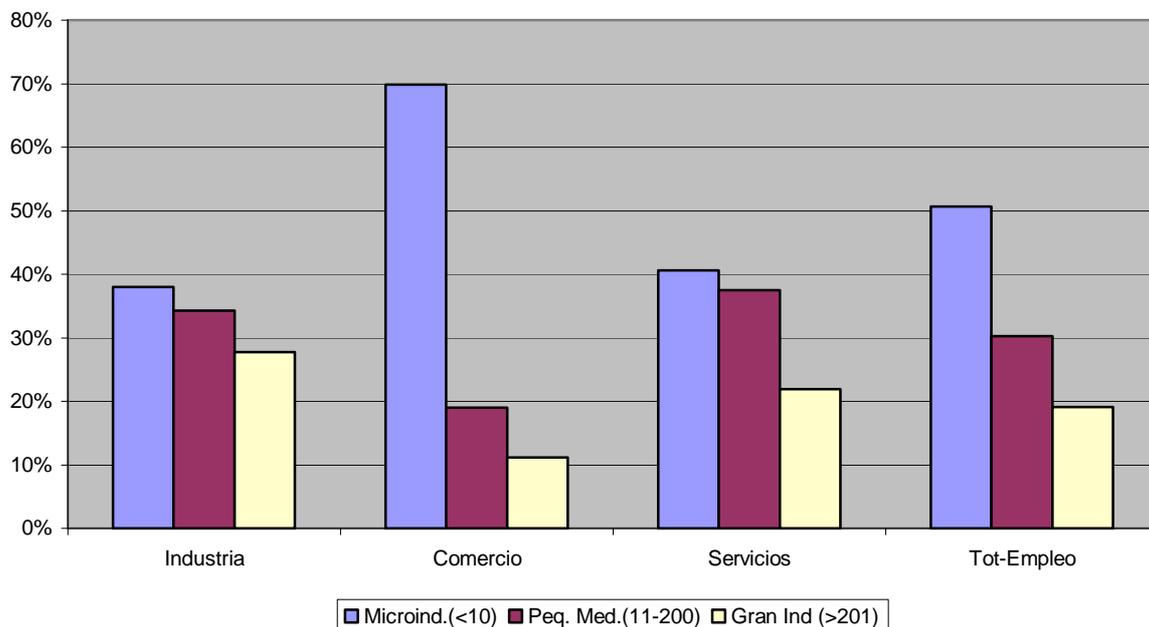
<sup>458</sup> Flórez, Carmen Elisa, Op. Cit. Tablas varias.

actividad productiva, factor que constituye para esas personas una forma de exclusión del mundo del trabajo, al cual se vinculan marginalmente en tanto soportan condiciones deteriorantes de trabajo e ingresos. En otros términos, el "trabajar" se considera como una actividad que debe desenvolverse dentro de unas condiciones mínimas físicas, de ingresos y derechos. Los tipos de dinámicas que prevalecen en el Sector Informal de acuerdo con los ciclos de la economía son descritas por la investigadora C.E. Flórez:

"La vinculación de trabajadores informales a grandes firmas se comporta de manera similar a la del sector formal: disminuye la absorción de migrantes recientes en períodos de crisis económicas. En el sector informal de auto-empleados se produce el fenómeno contrario: éste absorbe una mayor proporción de migrantes recientes durante los períodos de crecimiento económico negativos ... El incremento de la flexibilidad laboral introducida por la reforma de 1990 llevó a aumentar la proporción de contratos temporales en todos los subsectores del mercado laboral, incluido el sector formal. Esta tendencia fue reforzada por la profunda crisis económica de fines de los 90's. Parece que los trabajadores formales se vieron más afectados por la reforma laboral, subiendo consistentemente la proporción de contratos temporales del 6% en 1984 a cerca del 19% en 2000. Sin embargo, los trabajadores informales se vieron más afectados por la crisis económica ... su proporción de contratos temporales subió del 20% en 1994 al 36% en 2000."<sup>459</sup>

Gráfica No. 59

EMPLEO SEGUN TAMAÑO EMPRESA y SECTOR - COLOMBIA 2005



FUENTE: DANE Censo 2005.

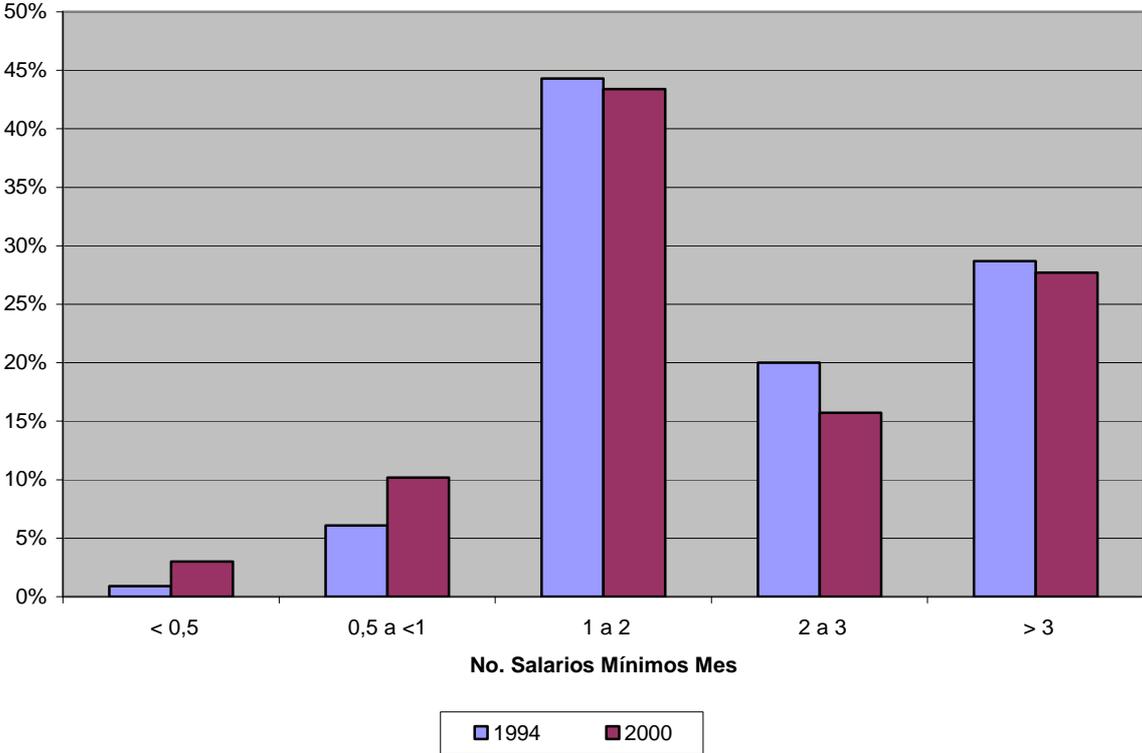
De acuerdo con los resultados del Censo del DANE del 2005, las unidades empresariales con menos de 10 trabajadores constituyen el mayor empleador del país. Cerca del 80%

<sup>459</sup> Idem, Ps. 21, 23 y 25. Traducción del inglés por el autor del presente trabajo.

de estas microempresas y personas están vinculadas a los Sectores de Servicios y Comercio. Como se aprecia en la Gráfica 59, mientras en la Industria y los Servicios también participan como importantes empleadores la mediana y gran empresa, en el Comercio los pequeños negocios y auto-empleados constituyen el 70% del total de trabajadores. Su vinculación a este sector tiene que ver con la escasez de mejores opciones de trabajo y con las menores barreras de ingreso que existen para colocar, por ejemplo, un puesto de ventas en un andén de cualquier ciudad, donde las condiciones de trabajo son deteriorantes. A pesar de cierta tolerancia de las autoridades que controlan los espacios urbanos, con frecuencia estas actividades caen en categorías de ilegalidad, por no poseer licencias de funcionamiento. Usualmente venden mercancías de contrabando (también ilegales), o evaden el pago de algún tipo de impuestos, de manera que una proporción grande de la población trabajadora está en riesgo permanente de ser criminalizada y perseguida por las autoridades, o de caer víctimas de manejos de políticos corruptos que podrían `protegerlos´. La ausencia de una dinámica económica que estimule la creación de puestos de trabajo en condiciones productivas y decentes, propicia la multiplicación de conflictos entre miembros de la misma sociedad.

Gráfica No. 60

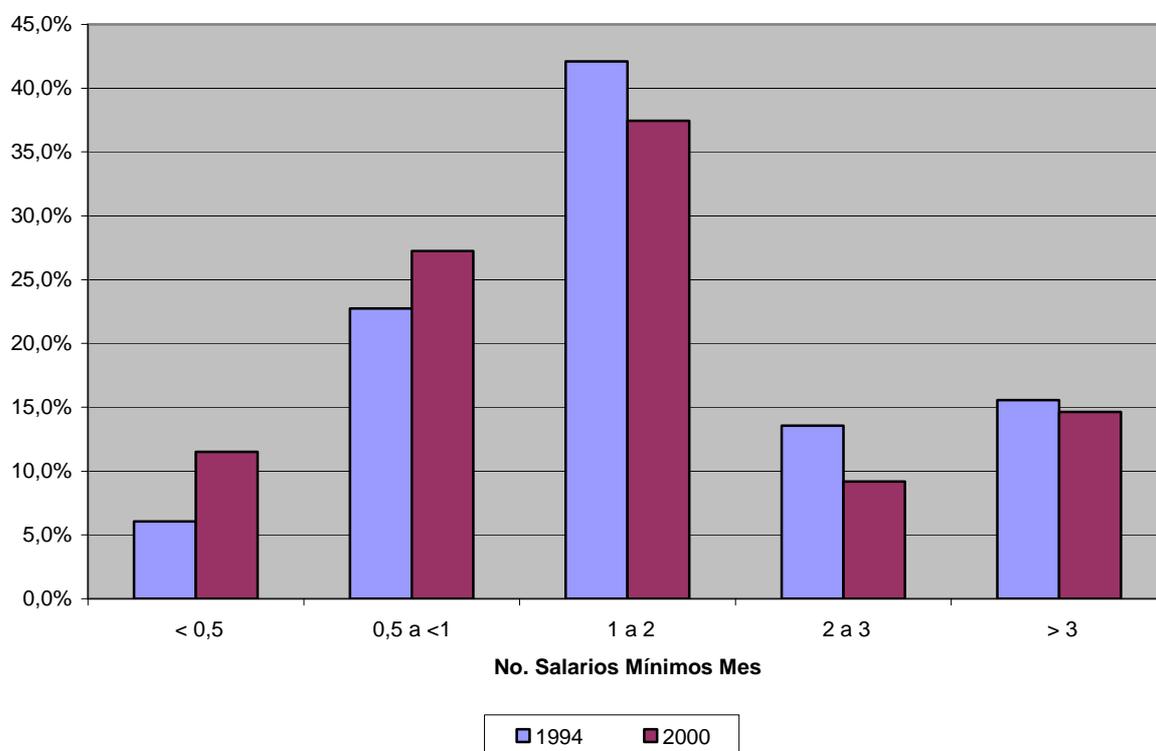
INGRESO MENSUAL TRABAJADOR SECTOR FORMAL 1994 y 2000



FUENTE: Flórez, Carmen Elisa. Op. Cit. P. 46.

Gráfica No. 61

INGRESO MENSUAL TRABAJADOR SECTOR INFORMAL 1994 y 2000



FUENTE: Flórez, Carmen Elisa. Op. Cit. P. 46.

Como se observa en las Gráficas 60 y 61, la diferencia de ingresos entre los trabajadores de los sectores Formal e Informal se aprecia en las barras del área izquierda (trabajadores que devengan menos de 1 salario mínimo mensual -SMM). Mientras en el sector Formal estos salarios -que no compran sino una fracción mínima de la Canasta Familiar- cubren entre el 8 y 13% del total, en el sector Informal cobijan a la tercera parte. Además de este diferencial debe tenerse en cuenta que los trabajadores del sector formal están afiliados a instituciones de seguridad social que les prestan servicios personales y para la familia, pagados en 2/3 por los patrones, mientras que los Informales no cuentan con dichos apoyos. <sup>460</sup>

La presencia del Sector Informal se ha vuelto estructural en las economías urbanizadas latinoamericanas. **Las exclusiones tradicionales del mundo rural se trasladaron a las sociedades urbanas.** Los procesos de desindustrialización agilizados desde los años 90's por las políticas neoliberales <sup>461</sup> han contribuido a la "terciarización" de sus economías ,

<sup>460</sup> En el Informe de la OIT mencionado, Ramírez, Jaime (2003) estima que los ingresos típicos de un trabajador del sector informal constituyen entre un 60 y un 77% de los de un trabajador formal.

<sup>461</sup> Se puede ver un amplio análisis de la crisis del modelo neoliberal en la obra del Profesor Eduardo Sarmiento Palacios, particularmente en: "El nuevo paradigma de la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso", 2005, y en "El modelo propio: teorías económicas e instrumentos", 2002, ambas editadas por el Grupo Editorial Norma – Escuela Colombiana de Ingeniería en Bogotá.

terciarización que en su sector moderno sólo absorbe a grupos relativamente pequeños de personal calificado con más de 14 años de escolaridad, mientras la generación masiva de puestos de trabajo recae en el sector Informal con empleos deficientes, mal remunerados, deteriorantes de la integridad personal de las y los trabajadores, y con poca frecuencia, colocados en situación de criminalización. La escasa dinámica de crecimiento y democratización del sector real de la economía implica que la mayor parte de los nuevos grupos de jóvenes que buscan trabajo, así como los desplazados y migrantes rurales, sólo pueden ser difícilmente absorbidos por el Sector Informal. Los bajos ingresos que percibe una amplia proporción de ellos, sumada a aquellos grupos cuyos ingresos familiares en el Sector Formal no superan los dos salarios mínimos, así como a los desempleados de hogares pobres, arroja un gran total de población cuyos ingresos no alcanzan para sostener a una familia, proporción similar a la mostrada en la Gráfica 22 del Capítulo X que corresponde a la Población Pobre e Indigente de Colombia.

La tradicional exclusión social que ha existido en países como Colombia se confirma y se reproduce con esquemas de crecimiento económico elitistas e insuficientes como los neoliberales, los cuales se apoyan con gran facilidad en las estructuras autoritarias hechas vigentes por la fuerza, que niegan la necesidad de una redistribución del ingreso nacional y excluyen a las mayorías de la población de unas condiciones de trabajo decentes e integradoras socialmente. La precaria inclusión en el mundo del trabajo que dichas relaciones económicas y sociales permite, se da dentro de esquemas de contratación laboral inestables, mal remunerados, en condiciones deteriorantes, es decir, **“se incluye” al ciudadano en tanto acepte las condiciones de sumisión social.** **El concepto de inclusión con estatus de ciudadanía se ha estancado** y no alcanza a ser satisfecho para muy amplios sectores sociales a principios del siglo XXI en Colombia.

## CONCLUSIONES

### a.- Los modelos Neoliberal y Autoritario se agotan

Las transformaciones que debieron sufrir las y los sobrevivientes de las nacionalidades aborígenes que ocupaban el territorio que hoy conforma Colombia fueron dramáticas : **la Conquista y Colonización Españolas introdujeron un manejo social perfectamente autoritario**, donde su objetivo de `construir el Imperio en ultramar` fue tan decidido, como terribles sus medios y confuso su horizonte, porque se amalgamaron la necesidad económica de corto plazo por extraer riquezas mineras, a costa de la extinción de la mayoría de las y los aborígenes, con la meta socio-religiosa de largo plazo consistente en cristianizar el Nuevo Mundo para expandir el universo Católico. Para lograr ambos objetivos se recurrió en primer lugar al poder de la espada conquistadora, la que fue seguida por la cruz evangelizadora. Y en ambos casos, las necesidades, aspiraciones y derechos de las poblaciones aborígenes fueron completamente desconocidas. En el límite de la virtual extinción de los indígenas, la importación de esclavas y esclavos africanos presentó similar patrón, definido en este caso por la negación de su existencia como seres humanos, confirmada por el carácter de esclavización de millones de mujeres, hombres y niños de raza negra por la élite de otra etnia.

No puede extrañar entonces que los españoles que administraron el Virreinato de la Nueva Granada y formaron las siguientes generaciones, exhibieran los rasgos que caracterizan a la `Personalidad Autoritaria` definida por Theodor Adorno y la Escuela Crítica de Frankfurt 4 siglos después:

- Sujeción a una autoridad suprema (el Rey - el Virrey - el Papa), mientras se subyugaba incondicionalmente a los habitantes locales,
- establecimiento de patrones racistas a través de una clara diferenciación étnica determinante de la estructura social,
- confección de patrones ideológicos de minusvalía de las mayorías subordinadas,
- validación de la monopolización de las propiedades, las rentas, el ejercicio de la violencia y la administración de Justicia por la élite dominante,
- minusvalía de las mujeres de la propia etnia, pero derecho inobjetable al trato sexual con las mujeres de las demás étnias.

El patrón meridianamente autoritario se expresó en valores absolutos tales como "la pureza de sangre" de la nueva élite, su pertenencia al "pueblo de Dios" en oposición al concepto de "pueblos de infieles" dignos de ser exterminados (como extensión mental de las luchas contra los pueblos musulmanes). El reconocimiento social a las y los sobrevivientes de la globalización de aquella época se dió en términos como el : "te reconozco -te bautizo- como cristiano, en tanto te subordinas al Dios y al Rey". En la medida que la Colonización avanzó, una pequeña pero todopoderosa élite propietaria de

las tierras, rentas, conocimientos y privilegios se estableció firmemente por sobre una liviana capa de subalternos blancos y mestizos que ocuparon un lugar intermedio en la escala social, y sobre las grandes mayorías de labriegos y trabajadores manuales de pieles de color oscuro.

La lucha independentista a principios del siglo XIX impartió los primeros cambios en el patrón político autoritario vigente, afectando al tipo de sistema político, pero **los rasgos de personalidad dominantes entre los miembros de la élite republicana continuaron siendo racistas y exclusionistas** -individual y socialmente-, asumiendo muchas de las prerrogativas de sus antecesores, mientras sólo una parte de la población, aquella definida como `criolla' ganó el reconocimiento de nuevos derechos básicos, refrendada con la capacidad para exhibir títulos de propiedad privada. Con la República las capas de cortesanos se fueron transformando en capas medias que se ampliaron en proporción directa al ejercicio de nuevas actividades comerciales; el proceso de mestizaje reforzó dicha tendencia, dando lugar a una ampliación democratizante que sólo con grandes resistencias fue aceptada por la élite practicante de la doctrina ideológico-religiosa eurocentrista prevaleciente, ideario que no fue sustituido con la revolución de Independencia por otro paradigma, sino contradictoriamente complementado con las teorías de la Ilustración. Si la nueva dirigencia criolla se benefició con la independencia política, las comunidades indígenas vieron perder lo que quedaba de sus propiedades colectivas en sitios cercanos a las áreas urbanas -los Resguardos- a nombre de la doctrina liberal de la propiedad individual. La población afrocolombiana debió esperar hasta la mitad del siglo XIX para lograr su libertad formal, sin recibir ninguna indemnización en términos de adjudicación de tierras de labranza. El desconocimiento de los derechos inherentes a la población trabajadora continuó haciendo parte del consciente e inconsciente colectivo de las élites colombianas, con profundas huellas en las pequeñas capas medias y en quienes ocuparon las escalas bajas de la pirámide social.

Todavía 4 siglos después del arribo de Cristóbal Colón, en 1892 un prestigioso Presidente de Colombia, Miguel Antonio Caro, se expresaba en términos como: "la conquista y la colonización de estos países ofrece a nuestra consideración el espectáculo de una raza vencida que en parte desaparece y en parte se mezcla con una raza superior y victoriosa; un pueblo que caduca, y otro que en su lugar se establece, y del cual somos legítimas ramas . . ."

Para arrobarse dicha legitimidad, la élite republicana más conservadora reclamó para sí como un valioso atributo el pasado autoritario hispano, invisibilizando toda la arbitrariedad utilizada -"el espectáculo"- para que aquella "raza vencida que en parte desaparece" ... hubiera sido reducida a un número mínimo de sobrevivientes en condiciones de existencia degradantes. El mantenimiento de un sentimiento de superioridad, garantizable por el Estado y no sujeto a contradicción por las capas subalternas, se siguió expresando a todos los niveles. A mediados del siglo XX se refería así sobre los cimientos de la nacionalidad colombiana el también ex-presidente y poderoso caudillo Laureano Gómez: "Nuestra raza proviene de la mezcla de españoles, de indios y de negros. Los dos últimos caudales de herencia son estigmas de completa inferioridad". Y ya en el Siglo XXI otro influyente Presidente nacional, Alvaro Uribe Vélez, declaraba ante parlamentarios norteamericanos que la migración de trabajadoras y trabajadores

colombianos a ese país -aquellos que con las Remesas están cubriendo el déficit fiscal de su gobierno-, se podría controlar . . . : "El Presidente dijo que consideraría implantar microchips en los cuerpos de los trabajadores colombianos antes de su ingreso a Estados Unidos" ... como lo hacen los grandes hacendados con sus animales.

La introducción de principios democrático-liberales en la legislación y las costumbres inició con la República un proceso que al presente lleva ya dos siglos operando y a pesar de ello, **aún no adquieren vigencia cabal conceptos como la `ciudadanía´ o la `igualdad de todas y todos ante la ley´**, porque el derecho al usufructo de dichos principios se ha reservado para los grupos no-excluidos que conformaron y siguen constituyendo capas minoritarias de la sociedad. En la historia nacional, los principios liberales se amalgamaron con las tradiciones autoritarias, y se han aplicado de acuerdo con la posición de las personas y grupos en la pirámide social. La ampliación de los derechos democráticos ha sido posible básicamente a través de dos vías que están directamente influenciadas por la posición económica :

- a) por adquisición de derechos de propiedad, y posteriormente por
- b) reconocimiento de derechos como trabajador.

Sin embargo, el primer mecanismo no muestra una gran movilidad en el continuo histórico colombiano, pues la ampliación de los derechos de propiedad fue activada en pocas coyunturas, contándose entre ellas la expropiación de los macro-latifundios de la Iglesia hacia 1860, que tuvo como beneficiarios a miembros de las élites liberales y conservadoras, y por Colonización de tierras vírgenes, reconocida legalmente mientras fue liderada por grupos cercanos a las élites, usualmente por personas blancas y mestizas -tipo colonización cafetera-, mientras que la colonización por los demás grupos étnicos y sociales -tipo colonización del litoral Pacífico por gentes negras- requirió de verdaderas batallas, largas esperas y muchas víctimas para lograr al final escasos reconocimientos. A principios del siglo XXI continúa estando muy concentrada la propiedad de la tierra y el capital, padeciendo con frecuencia la pequeña propiedad y la propiedad colectiva de indígenas y afrocolombianos, de las debilidades del difuso reconocimiento legal, bien sea en su calidad de propiedad urbana o rural.

El segundo mecanismo de reconocimiento de derechos democráticos, el derecho al trabajo, bien fuera como funcionario estatal, agricultor o pequeño empresario independiente, como trabajador industrial o comercial, se hizo posible de manera creciente con el desarrollo del capitalismo a principios del siglo XX, de forma tal que un grupo ampliado de personas pudieron adquirir tanto derechos laborales como de ciudadanía (políticos, civiles) y con su mejor ingreso, adquirir derechos de propiedad, especialmente viviendas urbanas. Este proceso ha estado muy relacionado con la **`construcción social de Estado´**, ya no del Estado-gendarme tradicional, sino de un Estado que se va transformando e incorpora la legislación e instituciones que regulan los derechos individuales y sociales, aquellos pregonados por las ideas liberales desde el inicio de la República pero aún no garantizados en la práctica. Y ese Estado en proceso de estructuración como ente con capacidad socialmente expansiva, con ingresos propios y mentalidad para construir nuevas realidades y obras para la sociedad, prácticamente

inició su vida ya avanzado el siglo XX, especialmente con la reforma constitucional de 1936, que consagró nuevos derechos ciudadanos y rentas propias para el Estado.

Esta moderada apertura, auspiciada al finalizar la segunda guerra mundial por los crecientes ingresos por la exportación de café y el florecimiento de actividades privadas rurales y urbanas, no demoró en activar la resistencia de las élites depositarias de las viejas tradiciones autoritarias para impedir su expansión en el conjunto del tejido social: la reacción conservadora desembocó en la guerra civil de mitad de siglo, denominada 'la Violencia', sucesora ideológica de la guerra civil española de 1936, que actuó para re-concentrar la propiedad y rentas en manos de los seguidores del Partido Conservador y la Iglesia Católica, mientras la legislación civilista amplificadora de derechos fue congelada hasta la firma del tratado de Paz conocido como el 'Frente Nacional'.

Mientras en Colombia la reacción conservadora fortificaba sus derechos heredados, en el mundo la finalización de la Segunda Guerra abrió un proceso de expansión económica, de conquista de nuevos derechos y poder de compra por los trabajadores industriales, de reconocimiento de las libertades individuales y sociales que el fascismo y el conservadurismo habían negado. Esta nueva situación poco afectó a Colombia por la vía política, pero sí por la influencia económica ejercida por las Naciones Unidas (la Comisión Económica para América Latina -CEPAL) a través de su asistencia a toda Latinoamérica para estimular la industrialización por medio de la sustitución de importaciones -modelo ISI. Las industrias fueron decididamente apoyadas por un Estado fortalecido, la clase obrera creció, igual las ciudades -estimuladas también por el desplazamiento violento del campesinado-, y el Estado adoptó un modelo activista respecto de la creación de industria y garantista de determinados derechos colectivos, entre ellos el derecho a la contratación colectiva, a la constitución de Sindicatos, a la provisión creciente de servicios sociales como salud, educación y construcción de infraestructura urbana y alguna rural.

La confluencia de acciones entre el pacto político o 'Frente Nacional' con la ampliación de la economía y del papel del Estado en su estímulo, el desarrollo de ambas dinámicas en ausencia de guerra civil, dieron origen a una ampliación democrática, al crecimiento económico y **al mayor bienestar social que durante algunas décadas haya conocido la historia nacional**. La construcción de este modelo permitió la creación de una importante infraestructura social e institucional dirigida desde el Estado y sus Ministerios en amplios frentes como la salud, la educación, el mercadeo agropecuario, la asistencia técnica al campesinado, el apoyo estatal a la industrialización, el robustecimiento de la capacidad educativa y técnica del país. La ampliación de la base industrial permitió y obligó a la cualificación de personal técnico y universitario, el mismo Estado debió cualificar su personal e instituciones, el sector agrario igualmente en algunos sectores como el cafetero, algodónero, cañicultor, entre otros, dió pasos importantes que robustecieron las capas medias, las de trabajadores calificados y la formación de sectores demócratas y profesionales dentro de las élites. Durante este período el país vivió un ambiente de mejoramiento de la calidad de vida de crecientes

grupos, especialmente urbanos, compaginado con la estabilización de diferentes derechos ciudadanos.

Sin embargo, esta dinámica entró en choques permanentes con procesos de concentración de la propiedad industrial, comercial y de acaparamiento de las posiciones de dirección dentro del Estado. Si bien las capas medias crecieron, la permeabilidad de la élite no fue amplia y la política redistributiva del ingreso empezó a mostrar las deficiencias de su moderada capacidad de integración para más amplias capas de ciudadanos. Las industrias organizadas mono- y oligopólicamente coparon la capacidad de absorción del mercado nacional y no pudieron crecer más dentro de esos marcos. El Estado terminó férreamente concentrado en las dirigencias de los dos partidos tradicionales. Las políticas de reforma agraria fueron enterradas en 1971 y la redistribución de la propiedad y del ingreso no volvieron a hacer parte del ideario de la dirigencia nacional. A fines de los años 1980s la agitación social, la amplia corrupción entre la dirigencia política y estatal, la lucha armada de diferentes guerrillas de izquierda, la aparición del negocio del narcotráfico y su elevado uso de la violencia, fueron factores que coincidieron para evidenciar la asfixia política de una élite que perdió la dinámica que le aportó el esquema industrializador y reformador auspiciado por las Naciones Unidas.

Con la caída del Muro de Berlín y la implosión del `socialismo real` a comienzos de los 90s, pareció que **las teorías neoliberales** propaladas por el Consenso de Washington fueran las únicas viables para la economía mundial y particularmente para los países Latinoamericanos. Ante la ausencia de un proyecto reformador que pudiera avanzar sobre los logros del modelo industrializador en crisis, un núcleo de la dirigencia política y empresarial decidió -sin ninguna consulta con diferentes sectores del país-, acoger el esquema neoliberal. La implantación desde el Estado de las nuevas políticas implicaron un desmonte rápido de las instituciones estatales que habían servido para integrar a una mayor proporción de colombianos y colombianas a una sociedad garantista de mayores derechos ciudadanos. El modelo neoliberal al contrario se concentró en el estímulo de algunos segmentos de grandes inversionistas locales y extranjeros, especialmente del sector financiero, sector servicios y minero, sacrificando las condiciones para apoyar un desarrollo democrático y competitivo del sector privado y comunitario que permitieran la creación masiva de empleo. Mientras desmontaba gran parte de la institucionalidad estatal de servicio social, la que se declaró como `imposible de reformar`, abrió paso al proceso de privatización y concentración de capitales que continúa su marcha hasta el presente.

La falta de dinámica del modelo neoliberal para dar ocupación a los millones de habitantes de las ciudades y campos del país, el descuido y falta de capacidad para prestar los servicios sociales necesarios, la estrecha visión para concebir ampliaciones de la generación de ingresos y democratización de la propiedad, así como su negación de vías políticas que eliminen la confrontación armada entre colombianos, mantiene a la población en estado de permanente crisis, la cual no ha sido posible siquiera revertir durante los años de crecimiento económico -tal como lo propone **el ideario neoliberal**.

**Tal vez la mayor limitación que exhibe esta doctrina consiste en su negación de la reforma social y económica,** negación que en su interpretación por parte de las élites más conservadoras del país, da origen a privilegiar la confrontación militar en períodos de crisis, con la falaz expectativa de "solucionar" los problemas políticos. Se estructura así una visión que recoge los antiguos prejuicios autoritarios sobre las mayorías como "clases inferiores y peligrosas", visión que es reforzada por concepciones militaristas modernas que definen a amplísimos grupos de colombianos como: "La **población civil insurgente** (que) se define como la masa heterogénea conformada por elementos provenientes de diferentes sectores y unificada a través de un proceso de actividad psicológica ... La población civil insurgente se encuentra en los movimientos sindicales, estudiantiles, campesinos, políticos...", población que es declarada como "el enemigo interno" y masivamente tratada con esquemas militares. Este tipo de interpretación (expuesta por el líder paramilitar Salvatore Mancuso y tomada de manuales del Ejército Colombiano, a su vez tomados de manuales del Ejército Estadounidense) está en la base de la tragedia de muertes, desplazamiento masivo violento, secuestros y confrontación armada que no cesan en el país -nuevamente- desde fines de los años 1980s.

Durante la historia reciente del país, las dos últimas generaciones de colombianos han conocido del homicidio de medio millón de personas, generalmente hombres jóvenes. Una parte es reportada como 'muertos en combate' producto del prolongado conflicto armado. La mayoría corresponden a hechos de violencia callejera, a asaltos de un delincuente pobre por robar a otro pobre, a venganzas por negocios de narcotráfico, a irresponsables conductores de autos. En esta tragedia se puede palpar un **desconocimiento absoluto del derecho a la vida**, del irrespeto al bien más esencial de la individualidad del otro. Si bien la violencia es ejercida por muy distinto tipo de personas, no puede desconocerse el singular papel que la mentalidad autoritaria tiene en estos hechos y, particularmente, la actitud de quienes tienen la labor y los medios para orientar al país. Su usual indiferencia ante los hechos violentos que recaen sobre el ciudadano común, el constante encubrimiento de los medios de comunicación y gobernantes sobre situaciones incubadoras de violencia, e incluso -en la época del Presidente Uribe Vélez-, el llamado desde la primera posición del país a 'exterminar los terroristas' y constantes actitudes semejantes, sólo pueden conducir a incentivar la violencia a todos los niveles. Si el liderazgo ejercido por los dirigentes privilegia los comandos autoritarios, qué se puede esperar de quienes tienen las armas en las manos? Si el valor de la vida de una persona está tajantemente determinado (o desconocido) por una escala de valores propagada desde la dirigencia, según convicciones y conveniencias de orden político, no puede extrañar que otras personas y grupos se decidan por elaborar sus propias escalas, que tienen en común con la del dirigente, que ambas desconocen el máximo derecho de todo ser humano, su derecho a la vida, derecho violado con gran facilidad en Colombia por la existencia de la 'pena de muerte' extrajudicial.

La incapacidad de la dirigencia del país para encontrar salidas democráticas a la crisis socio-política ha llevado a los sectores más radicales a concebir "soluciones" para acabar los enemigos políticos armados, exterminando y desplazando a millones de civiles, población campesina mayoritariamente compuesta por personas de piel oscura, cuyas pequeñas propiedades son expropiadas por los políticos, terratenientes y jefes mafiosos

que dirigen las nuevas cruzadas de limpieza social. El Sr. S. Mancuso lo expuso con gran claridad: "En la guerra moderna el enemigo es difícil de definir ... el límite entre amigos y enemigos está en el seno mismo de la nación, en una misma ciudad, y algunas veces, dentro de la misma familia ... Todo individuo que de una u otra manera favorezca las intenciones del enemigo, debe ser considerado como traidor y tratado como tal", prescribe un manual del Ejército colombiano." La concepción meridianamente autoritaria de este tipo de dirigencia militar, política y empresarial sólo puede generar desastres en el tejido social nacional. El papel de la política como ordenadora y propulsora de vías que impulsen el bien común, de actividades de beneficio mutuo para los dirigentes y la población, esa política democrática no parece tener cabida en la concepción de miembros de élites que sólo conciben las políticas de tierra arrasada. Dicho imaginario aún no se separa de las ideas de exterminio de los "pueblos de salvajes" que tan eficazmente plasmó la educación autoritaria durante muchas generaciones.

La recurrente tragedia política del país se aprecia en la **polarización del conflicto**, en la apelación a medidas extremas, que evitan pasar por la reforma de las condiciones de injusticia. **La dirigencia más conservadora ha aprendido incluso a utilizar la oposición armada de las guerrillas de izquierda para su beneficio** y el de un proceso de concentración de poder, de tierras, rentas y recursos naturales. En la medida que las guerrillas cometen cada día mayores crímenes como el secuestro masivo, en la medida que para conservar su influencia sobre la explotación de narcóticos recurren al terror sistemático de la población rural, en esos mismos términos la élite belicista comprendió que ese tipo de enemigo le es supremamente conveniente para justificar una masiva actividad militar que a nombre de su combate, en realidad expropia a miles de campesinos, afrocolombianos e indígenas en cuyas tierras se han encontrado valiosos recursos minerales o son requeridas para construir grandes obras de infraestructura. Todas esas campañas se legitiman ante la población atacada y ante la comunidad nacional e internacional, como 'lucha contra la subversión y el terrorismo'. Las teorías conspirativas utilizadas por los poderes totalitarios durante toda la historia de la humanidad encuentran -especialmente durante el régimen del Presidente Uribe- un terreno fértil en Colombia. La que un día fue oposición política de las guerrillas se desdobló en un práctico instrumento para validar la barbarie de los poderosos.

El liderazgo político se ve envuelto cada día más en este tipo de manejos. A las guerrillas no se las está combatiendo con respeto por los derechos humanos, con el uso legítimo de la fuerza de un Estado de derecho responsable. Si durante la vigencia del Frente Nacional se asignó a las Fuerzas Armadas la confrontación militar de los pequeños grupos guerrilleros, en el período neoliberal las guerrillas encontraron condiciones favorables para su crecimiento y para combatirlos, numerosos miembros de las élites locales y nacional se comprometieron directamente en la guerra sucia, estimulando y apoyando los intereses del narcotráfico, cuyos ingresos y capacidad criminal se utilizaron para pagar las operaciones de todos los bandos. Los beneficiarios inmediatos de esa guerra (si en medio de esa miseria así se los puede llamar) han sido los grandes terratenientes, la mayoría de ellos oficiando como políticos regionales y nacionales. Las investigaciones por lo que se denomina 'el juicio a la parapolítica' incluyen -a pesar de la lenta manera como avanzan- a más de 100 altos funcionarios políticos. Este tejido

político-mafioso ha propiciado una mayor concentración del poder político en las regiones, eligiendo numerosos parlamentarios y funcionarios locales, constituyéndose en un poderoso y eficaz bloque político que se ha colocado al servicio del Presidente Uribe Vélez, bloque que no sólo aportó copiosos votos para elegirlo y re-elegirlo, sino mayorías en las votaciones del Congreso de la República, lo que habilita a la coalición gobernante hasta para reformar la Constitución.

**La arquitectura Constitucional del país**, ya suficientemente lesionada por las interpretaciones neoliberales y por las medidas de fuerza que la guerra impone, **resultó duramente afectada por el proceso que derivó en una fraudulenta reelección presidencial en 2006**, en la medida que el diseño para la limitación del poder central se estableció con base en la rotación del Presidente, del Parlamento y de los más altos funcionarios de los cuerpos de control cada cuatro años. El máximo cargo del poder ejecutivo dispone al momento de la capacidad de elegir -y hacer elegir-, a la gran mayoría de funcionarios de las instituciones que deben controlarlo, inclusive de la Corte Constitucional, organismo que jugó un valioso papel en la institucionalización democrática, especialmente con la validación de amplios derechos sociales e individuales mediante la aplicación de la Constitución de 1991.

**A la par que el modelo económico neoliberal impone una mayor centralización de las decisiones financieras y económicas, el modelo político se concentra en torno al Presidente**, apoyado en pequeños y poderosos grupos interesados en el fomento de los grandes capitales, privatizaciones, exenciones de impuestos e inversiones en explotaciones mineras, así como en relativamente amplias redes regionales de poderes político-mafiosos. Este modelo concentrador del poder político ha estado muy vinculado con el impulso al conflicto armado, aún desde antes de haber logrado la Presidencia de la República el Sr. Uribe Vélez. La extensión democrática que se propuso y empezó a materializarse con la Constitución de 1991, con la elección popular de Alcaldes y otras dinámicas aperturistas a la masificación de derechos, ha resultado -junto con los amplios grupos de personas victimizadas- la mayor víctima de la confrontación bélica en el país. La interpretación del mandato constitucional para garantizar y ampliar derechos sociales perdió fuerza, en la misma medida que la ganó la centralización del poder presidencial. La coalición política resultante de dicha re-concentración de fuerzas parece incapaz de tolerar, menos aún de propiciar, la participación creciente de la ciudadanía en las diferentes decisiones de la vida colectiva a través del ejercicio de la política. Donde no se impone el terror, lo hace una intensa campaña de medios de comunicación que invisibiliza los grandes problemas, polariza las interpretaciones, enseña cómo se debe tratar a `los enemigos´ y manipula la información. El número de familias campesinas desplazadas violentamente de sus tierras no para desde finales de los años 80s y se acerca a los 4 millones de personas. De manera similar, las que han abandonado el país desde fines de los 90s son también más de 3 millones, indicando que una proporción muy alta de colombianos padece una situación social y política extremadamente preocupante.

La estrategia de polarizar al máximo la confrontación militar para concentrar el poder en la Presidencia y desactivar la oposición y los controles democráticos ha sido

cuidadosamente utilizada por el gobierno de Uribe Vélez. Su habilidad para reclamarse como la esperanza del país antes de su posible `disolución`, lo han llevado a personalizar el ejercicio del poder. Antes que las instituciones y los funcionarios respectivos, es la intervención directa del Presidente la que debe resolver los problemas o buscar culpables. Los `Concejos Comunitarios` que frecuentemente realiza en todo el país con un generoso cubrimiento de medios de comunicación son activamente utilizados por el Presidente para resaltar su trabajo, para distribuir personalmente el presupuesto estatal, para exigir la subordinación de las instancias políticas y administrativas a sus determinaciones, en resumen, para demostrar liderazgo, así las instituciones no operen. La concentración del poder que ha logrado, facilitada por el dominio de un Congreso investigado penalmente como nunca en la historia del país, y por el reparto presupuestal entre los grupos políticos de su coalición -que son denominados `Partidos Uribistas`-, así como por el temor a contradecir la voluntad presidencial o de sus jefes locales, han conducido a que la institucionalidad se diluya y se puedan calificar más claramente los tipos de manejo gubernamental como los de un `Régimen Político`, fuertemente determinado por el carácter de su jefe.

La concentración del poder político no sólo se ha logrado estimulando las tradiciones autoritarias fundadas en la fuerza. El diseño institucional neoliberal también ha aportado decisivos elementos tecnocráticos, siendo el manejo centralizado de la política monetaria y financiera del país uno de los centrales. Este papel le correspondió al **Banco Central**, el cual implantó, de acuerdo con el ideario neoliberal, el modelo financiero que permitió el imperio de las tasas reales positivas de interés en la economía y la atracción del capital financiero internacional. Para montar este esquema se desmontaron a comienzos de los 90s los controles monetarios administrativos del modelo ISI, el control de cambio de divisas, el crédito subsidiado y los Fondos que abastecían de crédito barato al sector real, sustituyéndolos por el crédito bancario privado que obtiene dinero en mercado abierto y cobra tasas de interés reales positivas. El Banco de la República dirigió la apertura al mercado internacional de capitales, destinada a estimular la entrada y salida de éstos libremente, atraídos por la política de altos intereses pagados por la Tesorería al emitir Títulos de Deuda Pública (TES), los cuales crecieron más rápidamente que ninguna otra cuenta en el país y se constituyeron en el pilar central del edificio financiero nacional.

Los TES en un principio aportaron los recursos que financiaron el déficit fiscal del gobierno central y durante la crisis del sistema financiero a fines de los 90s le aseguraron al sistema una atractiva rentabilidad que le permitió recuperarse, ya que los intereses pagados por los TES al sistema financiero -con dineros del Presupuesto Nacional- sumaron cantidades de tal magnitud que le aportaron suficientes utilidades especulativas para recuperar las pérdidas originadas en la crisis de 1999. Una vez cumplidos dichos roles, el monto absoluto de TES continuó creciendo rápidamente y se revela exagerado en relación con los ingresos del gobierno central pues los intereses que se pagan por la deuda sobrepasan el 20% de sus gastos anuales -superando con creces la inversión en educación o salud- y su aporte neto a los presupuestos anuales durante lo corrido del nuevo siglo tiende a ser nulo. El presupuesto estatal ha quedado así atrapado en un negocio financiero especulativo que le implica continuar alimentando con elevados

intereses al capital financiero, ya que si en un período no emitiera nuevos títulos de deuda, se crearía un déficit de ingresos que a corto plazo le impediría al gobierno cumplir sus pagos. Esto significa que el manejo financiero estatal es 'deudo-adictivo' y el alto volumen de deuda se volvió un elemento rígido y costoso que debe pagar toda la economía nacional.

El Banco de la República estableció la infraestructura de captación de dinero a altos costos, la cual transmitió a la banca privada, quien a su vez la descarga en su clientela, lo que implica que todas las empresas del país deben obtener en la época neoliberal una mayor rentabilidad para destinar una proporción mayor de su trabajo para remunerar al sector financiero. Este diseño permite a la banca concentrar ingresos con crecimientos geométricos, posibilitando a los grupos financieros incrementar rápidamente su participación en la propiedad e ingresos del país. Ellos están presentes en todas las privatizaciones realizadas en el país, adquieren las empresas rentables de cada sector y se han convertido en uno de los principales pilares del modelo neoliberal, en buen cumplimiento de las disposiciones del Consenso de Washington. El centro de crecimiento de la economía se desplazó de la actividad real a la financiera, es decir, cuenta ahora con un componente especulativo más importante. A la par con este tipo de concentración financiera organizada autónomamente desde la Junta Directiva del Banco Central, también se concentra el poder político en torno al Presidente, el cual puede nombrar hoy -por su reelección- a todos los miembros de la Junta del Banco Central.

Otro resultado del manejo financiero neoliberal consistió en que **las variables monetarias del país crecieron a partir de los años 90s a un ritmo más rápido que el Producto Interno Bruto**, en virtud del poder acumulativo que tiene la reinversión de activos financieros que devengan altas tasas de interés, jugosos beneficios que atraen capitales especulativos externos e internos. Los TES constituyen hoy una apreciable parte del ahorro nacional que, sumados a los Títulos privados CDT, componen la mayor parte de los ahorros disponibles para prestar a la economía. La vieja ecuación macroeconómica que dice que el Ahorro es igual a la Inversión (o que debería ser), no se puede cumplir en Colombia pues los ahorros rebasan con creces la capacidad para ser invertidos por las empresas de la economía real, vía crédito bancario. De esta manera una parte cada vez mayor del ahorro queda ociosa -pero devengando atractivas tasas de interés-, habilitando a los grandes rentistas para acumular capital y realizar el carrusel de compra de los mejores activos reales del país y ampliación del proceso de concentración de la propiedad y el ingreso. Como las industrias y el sector real se han reducido relativamente durante el período neoliberal, gran parte de la reinversión de los Grupos Financieros se produce en 'papeles financieros', retroalimentando el proceso especulativo e induciendo la inflación en el valor de la propiedad raíz, amplificando el espiral especulativo, el cual lleva directamente a la crisis cuando se revientan las burbujas creadas.

**La crisis del Sistema UPAC** a fines de los 90s se insufló de esa manera por parte de las autoridades financieras (Junta Directiva del Banco Central y Ministro de Hacienda) cuando 'liberalizaron' el mercado financiero y desligaron la tasa de corrección monetaria del reajuste de los salarios, para vincularla a la Tasa de los CDT. La

acumulación de intereses sobre intereses que soportaron las y los usuarios del crédito Upac (Corrección Monetaria liberalizada + Márgen de Intereses liberalizados) hicieron imposible el pago de las deudas. En virtud del proceso de especulación que conduce a la valorización exagerada de la propiedad raíz, los inmuebles adquiridos con hipotecas en los años 90s se compraron a valores inflados que sólo recuperaron sus valores reales cuando la crisis estalló y los usuarios del Upac debieron perder gran parte del valor nominal impreso en los títulos. Las elevadas tasas de interés liberalizadas también se le cobraron a las industrias, agricultores y al conjunto del país, llevando el estallido de ese proceso especulativo a la recesión de 1999, la más fuerte que ha conocido el país desde que se llevan estadísticas económicas. Este constituyó un proceso especulativo bastante similar al que estalló con la crisis inmobiliaria en los Estados Unidos en 2008, la cual actuó como el detonador que reventó la burbuja financiera, lo que está conduciendo al mundo a la crisis económica más fuerte desde 1929.

Al ponderar el gran peso que tiene la política monetaria y financiera neoliberal en el estímulo a la concentración de la propiedad y el ingreso en Colombia, se puede concluir que **la estrategia neoliberal fomenta y requiere políticas autoritarias.**

Tanto la crisis local de 1999 como la mundial iniciada en 2008, tienen su origen en un proceso inducido por la enorme libertad otorgada al capital financiero por los gobiernos y las instituciones impulsoras del Consenso de Washington, para que especule con toda libertad, devengue altas tasas de interés para sus inversiones y concentre enormes masas de capital financiero, el cual termina invadiendo todas las actividades y al final reventándose y reventando la economía real. En la medida que las crisis no afectan a todas las personas e instituciones por igual, antes y después de la crisis se producen reacomodamientos de los activos y las funciones socio-económicas. En Colombia han sido los pocos pero poderosos grupos financieros (locales y foráneos) quienes han profitado de la concentración del capital. Las industrias del sector real, con algunas excepciones del sector no-transable, han perdido participación en el ingreso nacional. En particular las industrias que durante la estrategia ISI competían con productos extranjeros (sector transable), vieron con la apertura de fronteras reducir su mercado interno y las que sobrevivieron, debieron adaptar su producción hacia actividades de menores niveles de complejidad, hacia el ensamble de partes importadas. Con la pérdida de importancia relativa de la industria también perdió peso la generación de empleo formal y la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso nacional.

Una de las graves consecuencias que presenta dicho proceso consiste en el crecimiento y permanencia que ha logrado el denominado **Sector Informal**, que actúa como destino de los trabajadores urbanos cesantes del sector formal, de las y los migrantes campesinos, así como de los jóvenes que ingresan al mercado laboral. Las personas participantes de dicho sector, a pesar de las precarias condiciones en que se desenvuelven, no encuentran canales que les ofrezcan condiciones para avanzar hacia labores más estables, más tecnificadas y remunerativas en sus auto-empleos o en empresas formales. Más de la mitad de la población ocupada del país debe conformarse con trabajos de mínimo ingreso, con actividades de bajísima productividad, con frecuencia asumiendo altos riesgos personales y legales, añadiendo en promedio muy poco valor agregado a la

economía nacional. Adicionalmente, con el rápido proceso de `flexibilización` de las relaciones laborales promovido por los gobiernos, se han estimulado la contratación temporal de personal y la sub-contratación de obras por parte de las empresas formales, para reducir costos laborales. El Sector Informal entra así a participar como aportante temporal de brazos y sub-proveedor de las industrias, con trabajo realizado en los hogares o en pequeños talleres que contratan al destajo con las empresas. Se produce entonces una dinámica que en lugar de fortalecer el crecimiento del trabajo en condiciones técnicas y decentes (con crecimiento estable de las empresas), termina estimulando el trabajo temporal, inestable, el que difícilmente ofrece condiciones para mejorar la calidad de vida de los trabajadores y la productividad del conjunto de la economía.

El Estado desregulador apoyó dicho proceso al **eliminar crecientemente la estabilidad laboral** consagrada desde 1950 en el Código Sustantivo del Trabajo. En la década de 1990 se observó el recorte acelerado de las normas que establecían la estabilidad laboral, en función de reducir los costos de las empresas y hacerlas más competitivas internacionalmente -según explicaron los funcionarios neoliberales-. Y en el año 2000 el Ministerio del ramo aprobó un nuevo tipo de relaciones laborales que no exigen un contrato de trabajo directo, ni estable ni temporal, sino que los patronos sub-contratan sin las mínimas condiciones laborales a través del sistema cooperativo: las `Cooperativas de Trabajo Asociado`. Si bien las empresas han reducido con estas lamentables estrategias sus gastos laborales, los resultados son escasos: la mayoría de las industrias colombianas no crean tecnología, ni expanden sus actividades por sus fortalezas internas, sino que dependen crecientemente de su inclusión en las cadenas internacionales de ensamble con baja creación de valor agregado, donde les es funcional recurrir a mano de obra temporal -y legalmente desprotegida, que pueden licenciar en cualquier momento. Esta constituye una política cómoda para la industria en el corto plazo, pero totalmente carente de responsabilidad social y menos aún, de visión para lograr un desarrollo industrial pujante y un mercado interno que progresivamente amplíe su capacidad de compra: las políticas neoliberales carecen de visión para apoyar un desarrollo autónomo y dinámico de las industrias locales.

Las ejecutorias del modelo neoliberal durante dos décadas en Colombia son incluso pobres en otra de las estrategias claves para el desarrollo de sus objetivos: el fuerte **estímulo del Estado al sector privado para dinamizar la economía a través de la prestación privada de los Servicios de Educación y Salud Pública**. Con respecto a los logros de la primera, se observa que ya en el siglo XXI Colombia es el único país de la región donde la educación primaria no es gratuita. Sin embargo, este dudoso logro implica que el país exhiba la tasa neta de cubrimiento de sus niños más baja entre los países vecinos. El déficit de cubrimiento se agrava en la Secundaria y la Terciaria, mientras la proporción de prestación de este servicio por el sector privado crece. El promedio de escolaridad actual de un colombiano es de 7.5 años, situándose bastante más atrás con respecto a países que hace pocas décadas tenían mayores deficiencias educativas, tales como los del Este del Asia. Y en los segmentos que se observa mayor actividad, por ejemplo en la educación Terciaria, los beneficios están concentrados en una reducida parte de la sociedad que cuenta con mayores ingresos. Es decir, se

refuerza el proceso de inclusión de las minorías, mientras se continúa excluyendo de la educación a las mayorías.

Dentro del amplio estímulo que el Estado ha buscado darle al sector privado a través de los `subsidios a la demanda´ o los `colegios en concesión´, antes que haber logrado un eficaz despegue del sector privado que ofrece dichos servicios, ha activado un tipo de educación por lo general de escasa calidad, impartida en locales sin las mínimas condiciones de infraestructura, con profesoras y profesores sin materiales de ayudas pedagógicas, además de sentirse mal remuneradas. "Educación pobre - para pobres" es la resultante en una infinidad de escuelas y colegios privados, donde no siempre una alta dosis de voluntad personal de las maestras compensa las deficiencias del sistema. Con la desviación de recursos hacia el sector privado, también las escuelas públicas han quedado sub-atendidas, sufriendo la escasez de dotación. La educación se nivela por lo bajo. Si se acepta que a un número relativamente menor de centros educativos privados que ya funcionaban sin subsidios, éstos pueden haberle aportado un ingreso complementario, también es incuestionable que parte importante de los giros educativos estatales al sector privado educativo han abierto un amplio canal de corrupción, porque los subsidios con frecuencia son recibidos por amigos políticos del gobierno central o local, sin la debida prestación del servicio. A pesar de las deficiencias en las investigaciones judiciales por desviación de recursos públicos, no son pocos los casos encontrados. En éstos, el pretendido estímulo estatal al sector privado se transforma en corrupción privado-estatal. El Estado no activa así eficazmente la economía de mercado pero descuida la educación pública.

En la base de los pocos logros que exhibe el nuevo modelo educativo se encuentra que se pretendió privatizar aceleradamente la educación en un país de gente con bajos ingresos, donde más de las 2/3 partes de la población está catalogada como pobre o indigente. Esta amplia masa escasamente puede comprar una deficiente canasta alimentaria, además requiere pagar un techo, los servicios públicos indispensables y gastos que no puede eludir como vestuario, transporte o comunicaciones. De dónde obtiene recursos para pagar educación privada? Un modelo privado para poder operar activamente requiere de un mercado, una `clientela´ con suficiente capacidad adquisitiva. Por ello dicho modelo puede funcionar dentro del 20% de la población que puede pagar pensiones y matrículas relativamente costosas, pero naufraga cuando busca expandirse hacia los sectores de bajos ingresos. Muchas familias encuentran los crecientes gastos educativos impagables, constituyéndose en una masiva forma de exclusión social. Indices de cubrimiento Neto de la Primaria escasamente superando el 80% en el siglo XXI o de la Secundaria alrededor del 60% son altamente deficientes, en una época que la cultura se expande y la competencia técnico-científica entre los países es cada día más exigente.

El fenómeno de la desviación de recursos es aún más protuberante en el Sistema de Salud, especialmente en el Régimen Subsidiado que cobija (nominalmente) a más de la mitad de la población colombiana. Mientras muchos hospitales y centros de salud han debido cerrar sus puertas o reducir significativamente sus servicios, parte importante de los recursos girados regularmente por el Estado son capturados por una `clientela

política que apoya al gobierno de turno y a sus grupos locales en los procesos electorales. Este sistema de corrupción opera encubierto por una generalizada manipulación de los sistemas de información que registran un número de afiliados que con frecuencia no existen, o existen para cobrar los subsidios, pues no se les presta el servicio o éste es de escasa calidad. La labor de control de la Superintendencia de Salud es mínima y le ha correspondido a los Jueces, vía Acciones de Tutela, velar porque se cumplan los compromisos asumidos y pagados por el presupuesto estatal. La gran preocupación del gobierno central por mostrar elevadas cifras -en el papel- de cubrimiento de la población, así como el atractivo volumen de rentas que el Estado gira anualmente, ha estimulado que parte importante de los recursos estatales que pretenden dirigirse y `estimular al sector privado`, terminen en manos de `empresas sociales` de grupos corruptos que desvían gran parte de los recursos hacia el lucro privado y las campañas electorales, sin responsabilidad por el cumplimiento de los compromisos adquiridos formalmente. El nivel de corrupción llega a su máximo grado cuando se trata de las numerosas ciudades y regiones que dominan los grupos armados privados que trabajan en coordinación con los políticos de las coaliciones gubernamentales. En estos numerosos casos el nivel de supervisión de la Supersalud es nulo, mientras el control social es penalizado por los beneficiarios de las rentas.

**La estrategia neoliberal para que el Estado sirva de dinamizador del sector privado que presta servicios sociales ha resultado negativa**, pues sólo en los sectores sociales de mayor poder adquisitivo han funcionado los esquemas privados. En este segmento los avances no son contundentes, pues con el anterior esquema también funcionaba la inversión privada para los estratos de altos y medianos ingresos. Sin embargo, para crear dichos estímulos estatales al sector privado se perjudicó la prestación del servicio por parte de las instituciones estatales y en la práctica la implantación de los `subsidios a la demanda` quebró a muchas entidades -especialmente hospitales-, creándose un vacío de atención que no ha sido llenado por el sector privado. Estos vacíos sólo se cubren donde existen `mercados` atractivos, como en ciertos sectores de las grandes ciudades, pero no se compensa la pérdida en las áreas de bajos ingresos de las ciudades o en las zonas rurales. En estos sectores son mucho más eficaces un modelo de salud y uno educativo provistos directamente por el Estado, quien debe subsidiar enteramente a la población de menores recursos -que asciende a las 2/3 partes del total nacional-. Esto fue lo que ordenó la Constitución de 1991 al disponer la utilización del presupuesto estatal "preferentemente en inversión social", pero no bastando toda la normatividad expedida para privatizar servicios públicos del orden nacional, departamental y municipal, el año 2001 el Presidente de la República logró que el Parlamento modificara la Constitución para restringir el volumen de recursos destinados a la educación, salud, agua potable y otros sectores sociales. El reajuste de las finanzas estatales que exigió el Fondo Monetario Internacional a raíz de la crisis fiscal de 1999 no `racionalizó` (redujo) los elevados pagos por deuda pública al sector financiero, sino que recortó la inversión social en los estratos más necesitados.

No es claro si este tipo de desarrollos no eran los que planteaba idealmente el **Consenso de Washington**. Pero son los que se dan en Colombia porque la **única manera de hacer operar el conjunto de sus recomendaciones ha sido sellar una alianza con las élites**

**tecnocrático-autoritarias, que intermedian la implantación del modelo y dosifican la aplicación de la violencia.** Si con el modelo ISI auspiciado por las Naciones Unidas desde los años 1950 se selló una alianza con capas de industriales (locales y extranjeros), agricultores capitalistas y urbanizadores, la nueva alianza ha privilegiado a los capitalistas financieros especuladores (locales y foráneos) y a terratenientes mafiosos. El capital extranjero explotador de recursos naturales por su parte, ha contado con amplio margen en ambas etapas, a pesar de que en ninguna ha jalonado la economía, pues usualmente realiza labores concentradas en enclaves mineros.

Si durante las primeras décadas de crecimiento económico favorable del modelo industrializador de la CEPAL, las estructuras económicas, legales y sociales en Colombia ampliaron su capacidad de inclusión de crecientes sectores sociales, durante el período neoliberal los ingresos se concentraron más y el desempleo y subempleo crecieron, revelando su incapacidad de tornarse incluyente de la población, comportamiento que impone un gran interrogante sobre la capacidad de respuesta del sistema político y social cuando la situación de crisis generalizada se extienda, como empieza a suceder con la crisis irrigada desde el 2008 a partir de los países centrales de la economía mundial. Las protuberantes deficiencias del modelo neoliberal en su aplicación en Colombia da lugar a varias consideraciones doctrinarias sobre el funcionamiento de la 'libre competencia' :

- El universo del capitalismo competitivo, el capitalismo de la libre competencia por el que abogaron Milton Friedman y otros renombrados teóricos, existe sólo al margen del proceso económico y social en Colombia y en el mundo globalizado de principios del siglo XXI. La invocación de la validez del funcionamiento de sus leyes queda como un elemento ideológico que tiende a justificar el modelo, pudiendo interpretarse como una justificación engañosa, al pretender que las características profundamente dinámicas de la libre competencia operen con la concentración de recursos y distorsiones que imperan en países como Colombia al cambio del milenio.
- La libre competencia para operar exige grandes dosis de 'democracia económica' o situaciones societales que la acerquen, en términos de una población y sujetos económicos que gocen de similares derechos, que puedan competir en términos de una relativa igualdad. En una sociedad donde se estimula la aguda concentración del ingreso -como la colombiana-, difícilmente se puede esperar que operen y florezcan condiciones semejantes a las de la libre competencia.
- Para propiciar condiciones cercanas a las de la libre competencia, se requiere de fuerzas que tengan la capacidad de estimular la reforma económica y social para re-distribuir la propiedad, el ingreso y el conocimiento. Con la prevalencia de estructuras autoritarias excluyentes de las mayorías nacionales, estos objetivos se vuelven un imposible. El único instrumento viable para acercar semejante transformación es el Estado, en la medida que los sectores democráticos logren una transformación de las inercias sociales que estimule las libertades

económicas y políticas, de manera que la propiedad circule y su utilización pueda aportar valor a la construcción de un país más participativo.

La crisis mundial que se inició en el sistema financiero especulativo el 2008 dista mucho de ser sólo financiera y económica. Las fórmulas políticas y económicas neoliberales demostraron hasta dónde se sacrificaron instrumentos esenciales para que un país en desarrollo pueda ordenar sus actividades y superar sus deficiencias, con expresiones tan claras en Colombia como la **amputación del decisivo papel ordenador que juega el Estado**, al que se sometió durante las dos últimas décadas a un profundo proceso de :

- reducción al mínimo como planificador y motor directo del crecimiento económico,
- negación como ente re-distribuidor del ingreso nacional,
- recorte de sus inversiones sociales para estimular una privatización clientelista e ineficiente de la prestación de los derechos sociales,
- la asignación al Estado del rol de promotor de políticas especulativas a través del manejo monetario y el estímulo al capital financiero,
- del rol como `privatizador´ de sus empresas y garante de un modelo de inversión mono- y oligopolista privado que lo sustituye sin crear empleo y por el contrario, desindustrializando y colaborando al agotamiento de los recursos naturales,
- la pasividad de las instituciones ante la captura de áreas del Estado por mafias que lo usan para desplazar al campesinado, reprimir al Sindicalismo, degradar los derechos laborales existentes y apoderarse de las empresas de prestación de servicios sociales, y
- la reducción de las fuerzas armadas del Estado a la condición de `represoras´ de las exigencias y derechos de la población.

Uno de los argumentos más utilizados por la tajante crítica neoliberal al Modelo ISI fue que el Estado sobrepasaba sus funciones al actuar como inversor directo en industrias y prestamista en la economía. Por ello se forzó su retiro de la mayoría de empresas donde era socio, para privatizarlas. Sin embargo, el Estado no se retiró de la economía. Al contrario, se concentró en el sector financiero, donde es el mayor inversionista en el período neoliberal. La profusión de Emisiones de Títulos TES, la constante presión para que las instituciones estatales inviertan en dichos títulos, la costosa inversión en compra-venta de Dólares para mantener un valor determinado del Peso, han hecho que los recursos que anteriormente el Estado canalizaba hacia las industrias y apoyo al agro, ahora se canalicen hacia los Bancos y apoyo al sector financiero privado. Las diferencias entre los dos modelos de inversión estatal en términos de generación de empleo, creación de tecnología y estabilidad social son evidentes en ambos períodos. Los dos modelos se parecen cuando socializan las pérdidas, pero se diferencian cuando el privado no socializa las ganancias. **Lo que logró la crítica neoliberal no fue que el Estado se retirara de la economía, sino que cambiara su función de apoyo a la economía real por el fomento de la economía especulativa.**

El modelo neoliberal aportó tanto los argumentos ideologistas como las herramientas tecnocráticas para estructurar las nuevas condiciones de integración desfavorable del país a la globalización, pero no habría podido lograrlo de no haber existido en Colombia

una profunda herencia autoritaria que posibilitó que no hubiera consulta con la nación para implantar dichas políticas, y posteriormente para invisibilizar sus múltiples efectos negativos. Esta tradición autoritaria se ha encargado, con una combinación de reforma tecnocrática neoliberal y violencia armada legal e ilegal, de neutralizar las dinámicas democratizantes que se plasmaron en gran parte de la Constitución Política emitida en 1991.

La implantación en Colombia de manera paralela de dos cruciales iniciativas políticas a comienzos de los 90s : la apertura neoliberal y la nueva Constitución, ha significado una gran tensión que se ha definido en la mayoría de los casos a favor de los intereses de los grandes propietarios y especuladores, logrando dismantelar importantes instituciones ya construídas y neutralizar las disposiciones constitucionales que ordenan satisfacer las necesidades sociales con la participación decisiva del Estado, las comunidades y el sector privado. El estímulo a una economía democrática que apoye pujantemente tanto la iniciativa privada no-monopólica como la inversión estatal en sectores claves; que desarrolle el marco Constitucional para que la población participe, se integre, supervise y oriente las principales políticas e inversiones, tanto del Estado como de los sectores privado y comunitario, ha tenido que ser sacrificado en Colombia para dar paso a los intereses de las élites más conservadoras, que realizan todo tipo de alianzas, mientras se privilegie la defensa de sus intereses y se les otorgue carta blanca para desarrollar su limitada visión concentradora de la propiedad y el ingreso, generadora de exclusiones y conculcadora de libertades.

**El modelo neoliberal** propiciado por el Consenso de Washington, en lugar de apoyar un desarrollo político democrático en Colombia y las ambiciosas metas sociales contenidas en la Constitución, **al enfrentarse a su incapacidad y falta de voluntad política para comprometerse con esas metas, se nutrió de la tradición autoritaria para implantar sus políticas**, evidenciando que no constituye ninguna garantía para superar los grandes problemas de integración que padece el país, mientras por el contrario, se erigió en una versión ideológico-tecnocrática que validó la implantación de un capitalismo salvaje para amplias capas de la población, asumiendo durante los últimos años (régimen Uribe Vélez) un tono crecientemente autoritario, que lo identifica con las arbitrariedades y barbarie que se han aplicado contra millones de ciudadanos y mantienen al conjunto de la población en una inestabilidad permanente, con una falta de propósitos nacionales que le permitan recuperar su pujanza como pueblo libre, creativo y dueño de su futuro.

La crisis mundial que se inició en 2008 le exigirá a las fuerzas políticas al frente del modelo neoliberal y autoritario, nuevas iniciativas de represión de las protestas que crecientemente se desarrollarán por los costos de la crisis. Gracias al veto que dicha visión del mundo tiene respecto de la realización de reformas democráticas, en virtud de dicha incapacidad el país estará avocado a prolongar su inestabilidad política, la delincuencia, corrupción y la guerra interna hasta los límites de resistencia de la coalición neoliberal-autoritaria. Sin embargo, la larga crisis social también provoca reacciones democráticas que tienden a superarla: la persistencia de gobiernos locales incluyentes en Bogotá y otras ciudades, el cambio de liderazgo político que se ha venido presentando en Latinoamérica y el Caribe e incluso recientemente en los Estados Unidos,

liderazgos que paulatinamente se orientan a la solución de las principales necesidades sociales, a la integración de las economías y sociedades, al respeto por la naturaleza y al reconocimiento de los derechos de las mayorías.

Dicho cambio de tendencia podrá afectar positivamente a Colombia, en tanto sus recursos democráticos puedan aprovechar la debilidad manifiesta del modelo autoritario en su amalgama moderna con la doctrina neoliberal. La permanente tensión entre democracia y autoritarismo tiene amplias posibilidades de inclinarse, de nuevo y con mayor fuerza, hacia la construcción social de un Estado que avance decididamente en la inclusión del conjunto de sus habitantes. Para el éxito de este proceso se presenta como un gran reto la capacidad de renovación que tenga la población Colombiana, tanto sus élites progresistas como las demás capas sociales, para superar las pesadas ataduras ideológicas autoritarias creadas generaciones atrás y estimuladas día a día por una intensa campaña mediática destinada a fortalecer un poder manipulador que no vacila en imponerse por la fuerza. La crisis del modelo especulativo y violento que han impuesto, sólo tiene salida en términos de la recuperación de la capacidad de trabajo del conjunto de la sociedad, de la redistribución activa de sus recursos y del fortalecimiento del Estado para re-ordenar el tránsito hacia una sociedad que se enriquezca invirtiendo en la superación de la pobreza y las exclusiones, que apoye la cualificación de su población y estimule el desarrollo de sus industrias respetando su todavía rico medio ambiente, un Estado que garantice los derechos de sus ciudadanos y trabaje con ellos. En pocas palabras: que se construya democracia.

## **b.- Colombia y las nuevas tendencias políticas en América**

Desde su implantación en Chile en los años 1970s -gracias al campo abierto por la dictadura militar, las políticas neoliberales no han podido ofrecer, en ninguno de los países de Latinoamérica y el Caribe, condiciones sociales, políticas ni económicas integradoras para contribuir a transformar creativamente sus sociedades. Al contrario, los fuertes desequilibrios propiciados han conducido a graves conflictos sociales en todo el subcontinente. Colombia es uno de los pocos casos donde aún existe un cruento conflicto, pero el deterioro ha sido generalizado: en Argentina se esfumó con la crisis financiera en un corto período gran parte del patrimonio de millones de hogares; un gran exportador petrolero como Venezuela presentó índices de pobreza con niveles tan altos, que sólo la explosión social conocida como "el Caracazo" los puso en evidencia; en Ecuador y Perú la pobreza creciente y la violencia han forzado a la emigración a millones de jóvenes, mientras sus precarios `sectores informales´ se multiplicaron ante la falta de trabajo productivo; en Méjico, a pesar de la potencialidad que le ofrecería ampliar sus relaciones con los Estados Unidos, la pobreza, la violencia de la vida diaria, la concentración de la riqueza y la corrupción crecen sin que nada parezca poder detenerlas. En los mismos Estados Unidos la crisis hipotecaria del 2007 detonó la gran fragilidad acumulada en ese y otros sectores que crecieron desordenadamente con la desregularización neoliberal, entregando sus frutos especulativos y contagiando en su

caída a todo el planeta, para conducirlo a la peor crisis económica desde 1930. El pronunciado individualismo neoliberal evidenció en ese rico país que la falta de solidaridad tiene sin seguridad social a más de 40 millones de sus ciudadanos, la gran mayoría de ellos de origen afro-americano y latino-americano, cuya exclusión social propicia además que las cárceles del país estén llenas preferencialmente de personas de esas proveniencias.

Ante dicha situación generalizada de crisis -que ha incluido coyunturas de recuperación subóptimas-, se observa desde fines de los años 1990s en diferentes naciones del subcontinente Latinoamericano y el Caribe un giro en el panorama político: varios países han decidido a través de su expresión en procesos electorales, un cambio en el rumbo político. El común denominador ha sido el propósito de detener los excesos de la desregularización neoliberal, especialmente lo relacionado con la desfinanciación y desarticulación en la prestación de los servicios sociales básicos. Sin embargo, revertir políticas que se impusieron durante varias décadas, se muestra costoso y complicado, en tanto los presupuestos estatales se encuentran con bajos recursos financieros en sus arcas, con altos niveles de endeudamiento y los Estados han sido desprovistos de gran parte de la institucionalidad que les permitía incidir en la organización social. Las estrategias privatizadora y liberalizadora crearon estructuras -tales como la dolarización en Argentina, El Salvador o Ecuador- que produjeron fuertes ataduras, inercias y pérdidas, lo que implica altos costos para su reconversión, absorbiendo gran parte de los escasos recursos disponibles y exigiendo nuevos paradigmas de pensamiento. El hasta hace tan poco proclamado "Fin de la Historia" -o triunfo final del capitalismo-, se reveló como una profecía de vida efímera. En Latinoamérica y el Caribe nuevos conceptos de desarrollo se abren paso para lograr estrategias de recuperación. Los movimientos sociales emergidos con las crisis y renovadas dirigencias políticas han considerado necesario para afrontar dicho reto, estructurar todo un nuevo marco de políticas, entre las que se destacan:

- Recuperación del papel del Estado como ordenador de la vida social, dentro de patrones democráticos legitimados por procesos electorales y usualmente con la expedición de nuevas Constituciones Políticas.
- Reversión gradual de los mayores excesos del paquete neoliberal, especialmente lo relativo a la privatización de recursos naturales, la liberalización de los precios de bienes y servicios sociales.
- Los Estados han asumido -nuevamente- como una de sus tareas prioritarias la universalización de la educación básica y gratuita, con ambiciosos programas que en casos como los de Brasil, Venezuela o Bolivia, empiezan a mostrar importantes logros. Un elemento central de esta estrategia consiste en el apoyo masivo a la educación de sectores marginalizados, especialmente de amplios sectores de afroamericanos, indígenas y mestizos. En el Brasil se han generalizado los programas para fomentar la integración racial, en Bolivia y Ecuador se han multiplicado los programas educativos bilingües -Castellano y la lengua nativa-, junto con amplias estrategias de apoyo a la autodeterminación de sus masivas comunidades indígenas.

- Se ha estimulado la obtención de la independencia financiera respecto del Fondo Monetario Internacional -que condicionó sus créditos a la implantación del paquete neoliberal- a través de esquemas financieros de apoyo común, tales como la fundación del Banco del Sur y apoyos inter-gubernamentales regionales.
- En 2004 fue creado el ALBA -Alternativa Bolivariana para las Américas, como un acuerdo para la integración regional, del cual forman parte actualmente Venezuela, Cuba, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Dominica. En Nov. 2008 fue aprobado el inicio de un plan de instauración de una moneda común -a denominarse el Sucre-, que será manejada por el Banco del Alba como banco central, creado para otorgar financiación a los países miembros y para aportar fondos de estabilización a sus monedas.
- El 23.05.08 fue creada la UNASUR -Unión de Naciones Suramericanas-, con objetivos iniciales de auspiciar la integración política, económica y de la población de los 12 países del subcontinente, donde se conciben ambiciosas metas de corto, mediano y largo aliento que deberían conducir a una integración profunda en próximas décadas.

Todas estas medidas y fuerzas lideradas por corrientes de izquierda democrática coinciden en la necesidad de la promoción de la Integración Regional. Un primer e importante logro de la Unasur consistió en la conjuración del intento de derrocamiento del presidente constitucional Boliviano, Evo Morales a fines del 2008, al lograr el respeto de las instituciones democráticamente constituidas. Fue la primera vez en la historia que las Repúblicas Suramericanas definieron reglas de convivencia política y conjuraron una delicada crisis sin la participación de los Estados Unidos, cuya Embajada apoyó a los golpistas y finalmente debió reconocer también los principios democráticos. El camino a recorrer por la Unasur es muy amplio y apenas se inicia. Metas como un Banco y una Moneda común, la integración energética y vial, la cooperación en áreas de frontera, la libre movilización de sus ciudadanos, la elevación del nivel de vida y el cubrimiento efectivo de los derechos de los pobres, entre varios otros objetivos, requerirán de un gran apoyo político, inversiones y largo aliento para ser logradas en beneficio de las poblaciones comprometidas.

Los esquemas de integración regional como el Mercosur y el Pacto Andino actúan como importantes experiencias que deben superar sus concepciones economicistas y de beneficio casi exclusivo de las grandes empresas, para ganarse un lugar como integradores de la población y no sólo de los capitales. Nuevos esquemas de integración energética propiciados por Venezuela avanzan igualmente a nivel de Centroamérica y el Caribe, incluyendo ambiciosos programas de integración humana y novedosos mecanismos de apoyo mutuo que no se basan exclusivamente en los mercados. El país del subcontinente con la población mejor preparada académicamente -Cuba-, propicia intercambios educativos que intercambia con la adquisición de insumos y artículos de consumo, dentro de los programas del ALBA.

Si bien la integración Suramericana presenta hoy muchas incógnitas y retos, el fracaso de las políticas neoliberales ha forzado al encuentro de nuevas vías. La crisis económica mundial iniciada el 2008 indica además que el sistema capitalista presenta graves

contradicciones que no logran manejar las élites de sus naciones líderes, crisis que se agudiza aún más en las naciones de menor desarrollo relativo, y dentro de éstas, el peso real recae en la mayoría pobres a través del desempleo, la marginación y la violencia. En Latinoamérica el primer modelo exitoso de `integración hacia adentro` propiciado por las Naciones Unidas entre los años 1950s y 80s no alcanzó a reorientar su direccionamiento preferencial hacia el Norte: es mucho más rápido y fácil viajar de Bogotá a Londres, a Hamburgo o Nueva York, que a La Paz, Sao Paulo o La Habana. Este esquema centralizante se repite al interior de cada uno de los países. La construcción de nuevas vías y estrategias de comunicación que integren las diferentes regiones de cada nación entre sí, que efectivamente enlacen a sus poblaciones, así como a los países Latinoamericanos y del Caribe dentro de una comunidad con intereses y beneficios mutuos, requerirá de grandes esfuerzos y de ganar con hechos la convicción de que dicha labor redundará en mayores beneficios para la población que los esquemas tradicionales euro- y norte-centristas basados en la exportación de productos y recursos naturales, mientras se descuidan los mercados internos y gran parte de la población obtiene ingresos mínimos.

En la mayoría de regiones de Latinoamérica las relaciones económicas propias del capitalismo competitivo -a diferencia del papel central que ha jugado el capitalismo monopolista-, no han tenido espacio para mostrar su potencial multiplicativo de la producción, estimulado por la iniciativa individual. La gran concentración de la propiedad y el ingreso le han negado a la población el derecho a expresar su potencialidad productiva, tanto individual como en asociaciones de pequeños y medianos productores, o en empresas comunales. Masivos programas de redistribución y utilización más democrática de las tierras, las aguas, los recursos financieros, naturales y el conocimiento, así como el lograr que la riqueza acumulada efectivamente cumpla una función social, empiezan a tomar forma y han sido legalmente definidos en las nuevas Constituciones políticas aprobadas. Si bien la pujanza de los mecanismos del capitalismo competitivo fomentados por el apoyo estatal, sin duda pueden ayudar a jalonar una amplia participación de millones de nuevos participantes en la economía de estos países - como lo evidencian las experiencias recientes del Este Asiático-, la tendencia de los intereses hoy dominantes a monopolizar la propiedad y el control de los sectores más dinámicos, continúa exigiendo mecanismos reguladores y propulsores de los nuevos actores, que en el caso Latinoamericano sólo pueden ser proporcionados por los Estados Nacionales, dentro de las reglas democráticas ya legalmente definidas en un buen número de ellos.

Un elemento central a considerar, el cual se constituye en un reto de gran envergadura, consiste en la recuperación de la dinámica social y productiva de los países para garantizar la generación suficiente de empleo para el conjunto de la población, mejorando paulatinamente el ingreso de los hogares. Diferentes naciones de la región están logrando rápidos avances en los programas educativos, los cuales cualifican a su población para generar mejor y mayor producción. Transformar esa potencialidad en organizaciones productivas, en micros, pequeñas, medianas y grandes empresas, tanto estatales, como privadas y comunales, dentro de un tejido social y productivo que evite la tradicional y lesiva mono- y oligopolización, constituye uno de los más grandes retos

para el nuevo liderazgo latinoamericano y caribeño. El desarrollo actual de la economía mundial propulsado por las ideas neoliberales, conduce a la masiva producción de artículos y servicios, con cada vez menor participación de trabajadores. Es decir, cada día hay más producción y menos empleo. Este modelo no es sostenible, porque atenta contra el derecho de cada persona al trabajo y a obtener un ingreso. Y estimula la criminalidad y la enfermedad. Por tanto, una nueva estrategia para crear valor (productos y servicios) es necesaria, que involucre al conjunto de la población, que garantice que los recursos efectivamente cumplan una función social, es decir, que circulen sin restricciones monopólicas. Una tecnología adecuada para cumplir este fin es igualmente necesaria, que permita trabajar tanto centralizada como descentralizadamente, y en cuyo manejo pueda decidir la población afectada e incluya el control ambiental y la explotación sostenible de la naturaleza.

Qué tipo -o tipos- de Estado Nacional se configuren, los cuales garanticen dicha revolución pacífica, dependerá de una gran cantidad de variables locales e internacionales. Sin embargo, las opciones que actualmente se plantean indican que la recuperación del concepto de "Estado Democrático" vuelve a jugar un importante papel, en la medida que prácticamente todas las nuevas Constituciones Políticas aprobadas definen la legitimidad del liderazgo estatal como proveniente de la voluntad popular, emanada de elecciones universales, y además con una creciente ampliación de los mecanismos de participación popular en nuevas áreas de la vida social. El hecho de que dicho liderazgo provenga de procesos políticos pacíficos -a diferencia de las cruentas revoluciones y contra-revoluciones armadas típicas de la guerra fría-, procesos en los cuales los movimientos sociales juegan papeles muy importantes, indica el encuentro de nuevas vías de accionar político que evitan que la lucha contra las injusticias tradicionales se realice acogiéndose otro tipo de autoritarismo. Latinoamérica está asimilando -buscando no caer en los mismos errores-, las experiencias de los altos niveles de violencia que han exhibido tanto los regímenes pro-capitalistas que la han gobernado sin éxito, como las dictaduras apoyadas por la fenecida Unión Soviética en el siglo XX, que igualmente cercenaron con grandes dosis de violencia la libertad de la gran mayoría de sus ciudadanos. En los nuevos movimientos políticos de izquierda encuentra arraigo la experiencia de que todos los poderes autoritarios -tanto expresión del capitalismo monopolista como del socialismo estatizante, por el hecho de no contar con el conjunto de la población para tomar las decisiones, por la costumbre autoritaria de decidir burocráticamente sobre el manejo de empresas e instituciones, esos poderes gobiernan contra el común de la gente y entierran la democracia.

La traumática experiencia por la que actualmente atraviesa Colombia es digna de tener en consideración para el proceso Latinoamericano en curso, pues las bondades y rico contenido democrático de su Constitución expedida en 1991, han sido claramente torpedeadas por poderosas fuerzas conservadoras -con apoyo directo de los Estados Unidos, poderes que están desmontando, paso a paso y combinando formas legales e ilegales, el marco democrático definido en ella. El activo papel que han jugado los Estados Unidos al lado de las fuerzas anti-reformistas ha sido clave para impulsar esa lucha anti-democrática. Sin embargo, el rechazo que ese proceder le ha causado en gran cantidad de países del área -y del planeta, sumado a su crisis social y económica actual,

han posibilitado la aparición de un nuevo tipo de liderazgo con la Administración Obama, que declara el rechazo de las principales medidas autoritarias practicadas por gobiernos anteriores, lo cual parece abrir un nuevo ciclo que puede ser muy productivo para todas las naciones del continente. Éste sería positivo en tanto se privilegien las vías del entendimiento y respeto mutuos, el apoyo a los programas de desarrollo que corrijan las grandes injusticias sociales y con ello estimulen el mejoramiento del ingreso de los hogares, el crecimiento equilibrado de las economías y la integración del continente americano. Como hace poco declaró el presidente Boliviano Evo Morales, se requiere que los Estados Unidos pasen de la retórica a los hechos concretos de respeto y apoyo mutuo. Un nuevo tipo de relaciones políticas debe prender raíces para que las luchas políticas del hemisferio continúen dentro de la dialéctica de la resolución pacífica de los conflictos locales e internacionales. La resolución violenta de ellos y la preservación cruenta de los privilegios monopolistas, deberían convertirse en hechos del pasado. El liderazgo democratizante y transigente del Brasil en cabeza de su Presidente Lula Da Silva, está estimulando eficazmente dicha prometedora tendencia regional.

Sin embargo, el logro de una masiva integración de las y los ciudadanos de Latinoamérica y el Caribe a partir de una participación social y económica más activa, no puede verse a principios del Siglo XXI por fuera de dos macro-retos que pesan sobre todas las sociedades del planeta:

- el cambio del modelo energético fundado en los hidrocarburos, y
- la recuperación del equilibrio climático global.

El modelo de energía fósil que propulsó la revolución industrial y también nuestra civilización actual no sólo implica el fin de las existencias de petróleo en un par de generaciones <sup>462</sup>, sino que impone el precio de una altísima contaminación. Su utilización ampliada continuará ensuciando el aire, las aguas y toda la bioesfera, conduciendo a severos cambios en las tendencias climáticas, cuyos efectos altamente negativos que ya estamos viviendo, se agudizarán en el mediano plazo y pueden ser catastróficos para los jóvenes de hoy y las futuras generaciones. El subcontinente Suramericano tiene grandes reservas de hidrocarburos y es también la mayor reserva de agua dulce y diversidad biológica terrestre del planeta. Sin embargo, el grado de destrucción crece en todos los órdenes, desde la deforestación de la Amazonía y de los hábitats naturales, hasta la elevada contaminación de casi todos los espacios urbanizados y colonizados por el hombre, cuyos desechos deterioran el medio a velocidades dramáticas.

El cambio en las tendencias políticas que actualmente vive el subcontinente también debe responder a los nuevos retos globales planteados. La generación masiva de energías renovables, el aprovechamiento de la incidencia directa del sol en la zona ecuatorial, el desarrollo de nuevas fuentes no contaminantes, el tratamiento de las aguas residuales y la recuperación de las cuencas de agua, así como la reforestación del continente, todas éstas son tareas enormes e inaplazables que no pueden realizarse por sociedades escasamente educadas y arrinconadas en la lucha por la supervivencia diaria: la pobreza conduce al deterioro ampliado del medio ambiente; la riqueza concentrada

---

<sup>462</sup> Ver Altvater, E. 2007. El fin del Capitalismo ...

conduce a ignorar los atentados ecológicos en aras de lograr mayores rentabilidades. Y en Colombia su guerra interna sólo ayuda a intensificar la destrucción del propio hombre y de la naturaleza.

En medio de estas fuertes y extremadamente complejas tendencias climáticas y sociales, el reciente giro político hacia la izquierda y la democracia en Latinoamérica y el Caribe representa una positiva esperanza para la reorganización de sus sociedades y su medio ambiente. El cambio en la presidencia de los Estados Unidos en 2009 y el anuncio del nuevo gobierno de dar un firme apoyo al desarrollo de energías renovables - reconociendo la inconveniencia de la matriz energética vigente-, ofrece nuevas perspectivas. Los países Latinoamericanos y del Caribe deben también poder tener el derecho de decidir soberanamente sobre sus recursos naturales, para aplicar sus riquezas al reordenamiento espacial y ambiental de sus poblaciones, por lo cual demandan también un cambio en el tipo de relaciones políticas con los Estados Unidos.

En Colombia el liderazgo en el gobierno no da aún indicaciones de percibir dichos vientos de cambio. Sus políticas continúan atadas a compromisos definidos por la estrategia neoliberal y la `lucha antiterrorista´ establecidos con los anteriores gobiernos Estadounidenses, y hasta el momento los persistentes llamados internos al cambio son ignorados: la alarmante contaminación de sus principales fuentes de agua dulce continúa creciendo, igual que la de sus mares alrededor de las ciudades costeras; los combustibles vendidos por la empresa nacional de petróleos son altamente contaminantes; la destrucción de las selvas para plantar coca y su fumigación con venenos continúa eliminando las áreas naturales; el desplazamiento violento del campesinado acrecienta el hacinamiento en los pueblos y ciudades. Este cuadro indica que parte importante tanto de la élite en el poder, como de la dirección de las guerrillas y de la opinión pública del país, continúan evaluando su problemática con los ojos de la guerra fría. Pretenden afrontar los retos del presente y del futuro con la mirada puesta en el pasado.

Los liderazgos en Colombia requieren de una pronta renovación de su percepción como sociedad, de escuchar y atender los permanentes pedidos y exigencias sociales, de reconocer la responsabilidad que implica ocupar un área geográfica de privilegiada posición en el planeta. Sucesivos Alcaldes de Bogotá y multitud de otros líderes del país han mostrado localmente nuevos caminos y reclaman el cambio de actitudes y la renovación del tipo de liderazgo. La consolidación de la construcción de las nuevas dinámicas democratizantes que se abren paso en todo el continente, del Sur al Norte, aportaría una positiva contribución al logro de cambios tan importantes, que no sólo son de gran significación para nuestro hemisferio sino para un nuevo orden mundial que clama por una urgente transformación.

## **Bibliografía General.**

Adorno, Theodor. 1973. Studien zur Autoritären Charakter. Die Konstruktion der Faschismus (F)-Skala. (Estudios sobre el Carácter Autoritario. La Construcción de la Escala para medir el Fascismo). Frankfurt am Main.

Alcaraz, Bernal y Cornejo. 2008. Revista Biomédica, Vol. 28, P. 94. „Estado nutricional y condiciones de vida de los niños menores de 5 años del área urbana del Municipio de Turbo (Antioquia), Colombia, 2004". Universidad de Antioquia, Medellín.

Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit, 2007. Konkurrenz für das Empire - Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt. Verlag Westfälisches Dampfboot. Münster.

Altvater, Elmar, 2006. Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen. Eine radikale Kapitalismuskritik. Verlag Westfälisches Dampfboot. Münster.

Amnistía Internacional. 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. Informes Anuales. Capítulo Colombia.

Arendt, Hannah. 1966. The Origins of Totalitarianism. World Publ. Co. Cleveland

Arias, Ricardo, 1999. Revista Historia Crítica No. 17. Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes. „Los Sucesos del 9 de abril de 1948 como legitimadores de la violencia oficial". Bogotá.

Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías - Asofondos. Nov. 2006. „Las necesidades de los Inversionistas Institucionales" , Luis Fernando Mantilla.

Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías - Asofondos, 2002. „Informe de Análisis de Reforma Pensional año 2002" e Informes periódicos de diferentes fechas. Bogotá.

Ayala Diago, César Augusto. 1996. Resistencia y Oposición al Establecimiento del Frente Nacional: los Orígenes de la Alianza Nacional Popular -ANAPO. Colombia 1953 - 64. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. Bogotá.

Banco de Desarrollo del Asia. Informes años 2007, 2008.

Banco de la República, Subgerencia de Operación Bancaria. Diciembre 2006. Bogotá. Igualmente se consultaron Los "Informes de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso de la República" de los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. B.R.: "Reglamentación UPAC - UVR. 2008". Bogotá.

Banco Mundial, 2004: Social Protection Discussion Paper No. 0403; "Implicit pension debt: Issues, measurement and scope in international perspective". Holzmann, Robert y otros. Washington DC.

Barrero, Edgar, 2006. De Macondo a Mancuso - Conflicto, violencia política y guerra psicológica en Colombia, Ediciones Desde Abajo, Bogotá.

Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés, 1998. Elecciones y Democracia en Colombia, 1997 - 98. Universidad de los Andes. Bogotá.

Benjamin, Jessica. 1990. Die Fesseln der Liebe - Psychoanalyse, Feminismus und das Problem der Macht. (Las cadenas del amor - Psicoanálisis, feminismo y el problema del poder). Stromfeld / Roter Stern

Blom, Andreas; Hansen, Thomas. 2003. Economic Perspectives of Tertiary Education. Pg. 176. En: „Tertiary Education in Colombia“. The World Bank. Washington, D.C.

Bonilla, Ricardo; González, Jorge Iván - Coordinadores, Sp. 2006. Bien-estar macroeconómico 2002-2006, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de investigaciones para el Desarrollo - CID. Bogotá.

Cárdenas, Mauricio - Bodel, Alejandro. 2003. Colombia: Rule of Law, Creditor Rights and the Crisis of Housing Finance.

Cardona, Alvaro et al, 1999. Impacto de la reforma de la seguridad social sobre la organización institucional y la prestación de los servicios de salud en Colombia. Universidad de Antioquia, Medellín.

Castells, Manuel, 1998. "End of Millenium" Oxford: Blackwell.  
Central Unitaria de Trabajadores - CUT Valle del Cauca, Jaime Montoya, Directivo. 08.11.2008.

Centro de Investigaciones y Educación Popular -CINEP', 2005. „Deuda con la Humanidad - Pramilitarismo de Estado en Colombia 1988 - 2003". Bogotá.

CEPAL - Uribe Mallarino, Consuelo. Oct. 2002. Serie ‚Mujer y Desarrollo'. Trabajo „La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género". Santiago de Chile.

Cerroni, Umberto, 1998. Política: métodos, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Siglo XXI Editores. México.

Chomsky, Noam. 1999. *Profit Over People. Neoliberalism and Global Order*. Seven Stories Press. New York.

Clavijo, Sergio; Janna, Michel; Muñoz, Santiago. Agosto 2004. *La Vivienda en Colombia: Sus determinantes socio-económicos y financieros*. Bogotá.

Comisión Colombiana de Juristas, 2006. *„Revertir el destierro forzado‘*. Bogotá.

Constitución Política de Colombia (Expedida en 1886), 1982. Editorial Dintel Ltda. Bogotá.

Constitución Política de Colombia (Expedida en 1991), Marzo 2006. Quinta reimpresión. Panamericana Editorial. Bogotá.

Contraloría General de la República, 2008. *“Informe Social 2007”*, Bogotá.

Contraloría General de la República. 2006. *Evaluación de la política pública de vivienda social*. Sep. 2006. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal. 26.06.08. *Sentencia anticipada contra ex-Representante a la Cámara Yidis Medina Padilla. Aparte 2.2.9*. Bogotá.  
Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala Penal. *Sentencia del 11.07.2007*. Bogotá.

Dahl, Robert. 1988. *Un Prefacio a la Teoría Democrática*. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas.

De Currea Lugo, Víctor, 2003. *El derecho a la salud en Colombia: Diez años de frustraciones*. Publicaciones ILSA. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, *Colombia Estadística 1986*. Bogotá.

DANE - 2008. *Informe Censo General 2005*. Bogotá.

DANE - 2008. *Boletín de Necesidad Básicas Insatisfechas - Mortalidad Infantil*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2006. *Educación Básica en Colombia - Opciones futuras de Política*. Bogotá.

DNP - MERPD. 2006: Documento *„Colombia: Visión 2019”*. Tabla Evolución de Indicadores de Desarrollo 1830 - 2004. Bogotá.

Distrito Especial de Bogotá. Sep. 22.2004. *Secretaría de Educación Distrital - SED, Plan Sectorial de Educación 2004-08 “Bogotá- una gran Escuela”*. Bogotá.

Escuela Nacional Sindical - Revista Cultura y Trabajo, 24.10.07. Artículo "21 años de asesinatos sistemáticos contra sindicalistas en Colombia: de números sin rostro y memorias que aún duelen". Correa Montoya, Guillermo; Director área de Investigaciones. Medellín.

Flórez, Carmen Elisa, Abril 2002. "The Function of the Urban Informal Sector in Employment - Evidence from Colombia 1984 - 2000", Documentos CEDE de la Universidad de Los Andes, Bogotá.

Forero, Efraín. 2003. Documento presentado a la XLI Conferencia Panamericana para la Vivienda, organizada por la Unión Interamericana para la Vivienda, Uniapravi. Ciudad de Panamá, Agosto 11-13.2003.

Foro Nacional „Así vamos en Salud". Bogotá, Sep. 28 de 2006. Ponencia de Molina Marín, Gloria. Facultad de Salud Pública, Universidad de Antioquia.

Friede, Juan. 1974. Los Chibchas bajo la dominación española. Editorial La Carreta. Bogotá

Friedman, Milton, 1970. *Die Gegenrevolution in der Geldtheorie*. En: „Der neue Monetarismus", editado por Kalmbach, Peter. Nymphenburger Verlagshandlung, München.

Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press. Chicago.

Fundación Democracia y Seguridad. 2003. *Paramilitares Puros e Impuros*. Bogotá.  
Gaitán Daza, Fernando; Deas, Malcolm. 1995. „Una Indagación sobre las Causas de la Violencia en Colombia", en: *Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia*. Edit. Tercer Mundo. Bogotá.

Gallardo, Henry, 1998. *El sistema de salud en Colombia - Evolución, situación actual y perspectivas*. Fundación Corona. Bogotá.

Garay Salamanca, Luis Jorge. 1991. *Colombia y la crisis de la deuda*. Cinep. Bogotá.

Garay, Luis Jorge. 2003. „El Papel de la Desjudicialización en un Estado Social de Derecho". En Bernal Cuéllar, Jaime. Coordinador. *Estado Actual de la Justicia Colombiana: Diagnóstico y Soluciones*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Gaviria Díaz, Carlos, 2006. *El reto de una Colombia justa*. Editores Héctor Peña y Fernando Arellano. Bogotá

Gilhodes, Pierre, 1998. „La Cuestión Agraria en Colombia 1900-46", en *Nueva Historia de Colombia, Volumen III*, Planeta Editores. Bogotá.

Gómez García, Juan Guillermo, 2006. Colombia es una cosa impenetrable - Raíces de la intolerancia y otros ensayos sobre historia política y vida intelectual. Ediciones Diente de León. Bogotá.

Gómez, Laureano. 1929. Interrogantes sobre el progreso de Colombia. Bogota.

Gramsci, Antonio, 1980. Maquiavelo, la Política y el Estado Moderno. Río de Janeiro.

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

Guzmán Campos, Germán et. al. 1968. La violencia en Colombia. Editorial Progreso. Cali.

Heitmeyer, Wilhelm. 2007. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Ein normaler Dauerzustand? (Hostilidad hacia Grupos específicos. Una situación normal?) Frankfurt am Main.

Herrán, María Teresa, 1991. La Industria de los Medios de Comunicación en Colombia. Fescol. Bogotá.

Hopf, Christel y Wulf, Hopf. 1997. „Familie, Persönlichkeit, Politik - Eine Einführung in die politische Sozialisation". (Familia, Personalidad, Política - Una introducción a la Socialización Política). Juventa Verlag, Weinheim und München.

Hoyos, Juan José, 1994. El Oro y la Sangre. Planeta Colombiana Editorial. Bogotá.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES, 2001. La Educación Superior en Colombia - Década de los Noventa. Bogotá.

Instituto de Seguros Sociales - ISS. Abril 2008. Informe Anual de Rendición de Cuentas año 2007. Bogotá.

Instituto Nacional de Salud -INS, Revista Biomédica, Sp. 2006, Vol. 26 y Ediciones 2007 - 08. Bogotá.

Instituto Nacional de Salud. 2007. „Estado nutricional de niños palúdicos residentes en El Bagre y Turbo, Antioquia, Colombia, 2004-2005" Revista Biomédica, Vol. 27, P. 559-70. Uscátegui, Rosa; Correa, Adriana. Escuela de Nutrición Universidad de Antioquia, Medellín.

Instituto Nacional de Salud. Restrepo, Berta et al. 2006. Estado nutricional de niños y niñas de hasta 6 años de edad en el Resguardo Embera-Katío, Tierra-Alta, Córdoba, Colombia. Revista Biomédica, Vol. 26, P. 517-27. Universidad de Antioquia, Medellín.

Instituto Pensar de la Universidad Javeriana, 2005. El Derecho a la Educación de niños y niñas en situación de desplazamiento y de extrema pobreza en Colombia". Editores: Due Process of Law Foundation e Instituto Pensar. Bogotá.

Kalmanovitz, Salomón. 2001. En: "El Debate a la Constitución : 10 Años de la Constitución de 1991". Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Leal, Francisco y Dávila, Andrés. 1990. Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional. Tercer Mundo Editores / IEPRI. Bogotá.

Lewin Pinzón, Juan Esteban. 2006. La Inmovilidad de los textos. La nación en los manuales de historia de Colombia, 1911 - 1957. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia, Documento No. 112. Bogotá.

Linz, Juan José. 2000. Totalitarian and Authoritarian Regimes. Lynne Rienner Publishers, Inc. London.

López de Mesa, Luis. 1984. Bolivar y la Cultura Iberoamericana. Bogotá.

López Michelsen, Alfonso, 2001. Artículo „Cátedra de Clausura". En : "Conflicto y Negociación en Colombia", Bogotá.

Lula Da Silva, Luiz Ignácio. 24.09.2005. Segunda Conferencia Mundial del Café. Discurso Ceremonia de Apertura. Salvador de Bahía, Brasil.

Mancuso, Salvatore, 2007. Versión Libre rendida el 15/16/17.05.07 ante el Fiscal de Justicia y Paz en Medellín, dentro del proceso de negociación entre las Fuerzas Paramilitares y el Gobierno de Colombia. Publicación de Revista Semana. Bogotá.

Mantilla, Giovanni, 2006. Gubernamentalidad y seguridad democrática - Una aproximación a las prácticas de seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá.

Mariátegui, José Carlos. Feb. 1984. Siete Ensayos de Interpretación de la realidad Peruana. 40a. Edición. Biblioteca Amauta. Lima.

Medellín Torres, Pedro, 2006. El Presidente Sitiado. Editorial Planeta. Bogotá

Meinert, Gabriele. 1999. Ursachen von Währungskrisen: eine Verknüpfung theoretischer Ansätze mit der Analyse bedeutender Währungsunruhe der Post-Bretton-Woods-Ära. Institut für Volkswirtschaftslehre. Universität Hohenheim. Stuttgart.

Merkel, Wolfgang. 1999. Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Westdeutscher Verlag, Opladen.

MinAgricultura, Agrocadenas, 2006. Informe: "Impacto en el empleo del cambio estructural en la agricultura". Bogotá.

Ministerio de Educación República de Colombia. 2006, 2007, 2008. Informes varios. Bogotá.

Ministerio de Educación de la República de Taiwán. 2008. Taipei.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informes Anuales 2006, 2007 y 2008. Bogotá.

Ministerio de Protección Social de Colombia - Informe al Congreso de la Rep. 2007-08, Bogotá.

Misas Arango, Gabriel, 2002. La Ruptura de los 90 - del gradualismo al colapso. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Molano Bravo, Alfredo, 2001. Artículo „Desarrollo del Diálogo y la Negociación en el Proceso de Paz". En „Conflicto y Negociación en Colombia", Bogotá.

Müller, Gesine. 2006. Hombre y animal y el descubrimiento del Nuevo Mundo: variantes de una relación compleja en Las Crónicas y la Nueva novela histórica. Documento inédito. P. 1. Berlín.

Neumann, Franz, 1995. Handbuch politische Theorien und Ideologien. Opladen.

Noppeney, Claus. 1998. Zwischen Chicago-Schule und Ordoliberalismus. Wirtschaftsethische Spuren in der Ökonomie Frank Knights. Verlag Paul Haupt. Bern.

O'Donnell, Guillermo. 1993. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems - A Latinamerican View with Glances at Some Post-Communist Countries. Helen Kellogg Institut, Working Paper No. 192

O'Donnell, Guillermo. 1994. Delegative Democracy. Journal of Democracy. Vol. 5, No. 1.

Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Marzo 2002. „Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia". Bogotá.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo. OECD. Informes años 2006, 2007, 2008.

Pancho Aquite, Avelina et. Al. Abril 2005. Educación Superior Indígena en Colombia - Una apuesta de futuro y esperanza. IESALC - UNESCO - CRIC. Cali.

Perea, Carlos Mario. 1999. Revista Historia Crítica No. 17. Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes. „Esa tarde inenarrable e inútil“. Bogotá.

Pérez, H. Eduardo, 1989. Proceso del bipartidismo colombiano y Frente Nacional. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Pérez, Miguel, 7 y 8.11.2007. Presidente de ACOSET en Seminario del C.I.D. „Precariedad y Pobreza en el Trabajo“. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá,

Periódico El Pulso. Julio 2007, No. 106, Año 9. Artículo „El retiro de Salud Total ARS“. Bogotá.

Pizarro Leóngomez, Eduardo. 1989. „Democracia Restringida y desinstitucionalización política“. Publicado en: La Reforma del Estado en América Latina. Fundación Friedrich Ebert de Colombia. Edit. Medellín T., Pedro. Bogotá.

Pizarro, Eduardo - Bejarano, Ana María. 2002. From ‚Restricted‘ to ‚Besieged‘: the changing nature of the limits to democracy in Colombia. Ed. Kellogg Institut, Working Paper No. 296. Notre Dame.

Policía Nacional de Colombia. Reporte Criminal 2006, Bogotá.

Presidencia de Colombia. 2004. [www.presidencia.gov.co/2004/agosto/02/17022004.htm](http://www.presidencia.gov.co/2004/agosto/02/17022004.htm). Consulta el 25.05.06.

Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Defensa Nacional. 2003, 16 de junio. Política de Defensa y Seguridad Democrática - Carta del Presidente de la República. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. 2003. Memorias Seminario Taller „Sobre el Proceso de Búsqueda de Solución Amistosa en el Caso de la Unión Patriótica que se adelanta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos“. Bogotá.

Ramírez Guerrero, Jaime y Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2003. „Capacitación laboral para el Sector Informal en Colombia“. Bogotá.

Ramírez Ocampo, Augusto, 2006. „Pasado, Presente y Futuro de los Procesos de Paz en Colombia“, publicado en „Conflicto y Negociación en Colombia“, obra compilada por Martínez González, Serafín. Editado por la Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga.

Rivera Flórez, Guillermo, 2005. Cultivos de Coca, conflicto y deslegitimación del Estado en el Putumayo. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Rodríguez Bobb, Arturo, 2002. Exclusión e integración del sujeto negro en Cartagena de Indias en perspectiva histórica. Editorial Iberoamericana, Madrid.

Rodríguez Bobb, Arturo, 2008. Multiculturalismo y Jerarquización Racial - Las interminables transgresiones, memorias de la diáspora africana. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.

Rodríguez Bobb, Arturo. 2004. At the other side of the Atlantic - Ensayo sobre la esclavitud del negro. Wissenschaftlicher Verlag. Berlin.

Rojas, Jorge Enrique - CODHES, Julio 2005. Cifras e Indicadores del Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia. Observatorio sobre Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y Conflicto Interno de CODHES. Bogotá.

Rowland, Peter. 2005. Foreign and Domestic Firms in Colombia: How Do They Differ? Edit. Banco de la República. Bogotá.

Sánchez, Nelson Camilo, 2007. Evaluación del impacto de la revolución educativa en la gratuidad de la enseñanza", En: "El Derecho a la Educación", Editado por la Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá.

Sarmiento Palacios, Eduardo, 2002. El Modelo Propio: teorías económicas e instrumentos Grupo Editorial Norma y Escuela Colombiana de Ingeniería, Bogotá.

Sarmiento Palacios, Eduardo, 2005. El nuevo paradigma de la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso. Grupo Editorial Norma y Escuela Colombiana de Ingeniería. Bogotá.

Stanley G., Payne, 1995. La primera democracia española - La Segunda República 1931-36. Editorial Paidós, Barcelona.

Stiglitz, Joseph. „The roaring nineties: a new history of the world's most prosperous decade", 2003. Norton, New York.

Stoer, Stephen; Rodrigues, David; Magalhaes, Antonio. 2003. Theories of Social Exclusion - European Social Inclusion. Peter Lang Editores, Frankfurt am Main

Superintendencia Financiera de Colombia. Desempeño del Sector Financiero al cierre de Diciembre 2007. Boletín de Prensa. Bogotá.

The World Bank Research Observer, 2.000, vol 15, No. 2, August.

The World Economy: Historical Statistics, Anuario 2006.

Tirado Mejía, Alvaro, 1998. „López Pumarejo: La Revolución en Marcha"; en Nueva Historia de Colombia, Tomo I, Planeta Editores, Bogotá.

Titularizadora Colombia S.A. Informe de Gestión Año 2007. Bogotá, Marzo 2008.

Umaña Luna, Eduardo, 1978. Un País en Estado de Sitio. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Educación. Informes de varios años.

Universidad Industrial de Santander, 2006. Conflicto y Negociación en Colombia. Edición de la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.

Uribe Celis, Carlos Humberto, 1991. Democracia y Medios de Comunicación en Colombia. Editorial Foro Nacional. Bogotá.

Vásquez Carrizosa, Alfredo, 1992. Historia crítica del Frente Nacional. Edit. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

Weber, Max. 1982. Escritos Políticos I. Primera Edición en Español, Folios Ediciones. México.

Wilde, Alexander. 1980. „Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia“. En: The Breakdown of Democratic Regimes - Latinamerica. Ed. Linz, Juan José y Stepan, Alfred. The John Hopkins University Press. Baltimore y Londres.

Wills, María Emma. 1999. La Convención de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta: Imaginando un Soberano para el Nuevo País. Revista Historia Crítica No. 17. Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes. Bogotá

## **Bibliografía - Artículos Periodísticos**

Berliner Zeitung, 25.03.09. „China bereitet das Ende des Dollarzeitalters vor“. Berlin.

Revista „Salud Colombia“ Artículo editorial, Agosto 2007.

Revista ILA No. 245, Mayo 2001. Bonn.

Revista The Christian Science Monitor, Artículo “Targeted Teachers”. Consultada el 17.06.03.

Univisión. 19.05.2007. Artículo „Chávez pidió al Papa disculparse“. Caracas.  
<http://www.univision.com/content/content.jhtml?cid=1186276>. Consultada en 19.5.2007.

www.caracolradio.com. Bogotá. La Parapolítica. Consultada el 19.05.06.  
[www.colombia.indymedia.org/news/2007/09](http://www.colombia.indymedia.org/news/2007/09). Artículo: „Hacia un Colapso en el régimen subsidiado de Salud?“ Consultada el 06.07.09.

[www.elespectador.com](http://www.elespectador.com). Diario “El Espectador”, Artículo „Tarde otra vez“. Bogotá. Consultado el 22.11.08.

[www.elespectador.com](http://www.elespectador.com). Diario El Espectador, Bogotá. Artículo „UVR: Bomba de Tiempo“. Consultado el 29.09.2007.

Diario “El Tiempo”, Bogotá:

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Columna ‚La combinación de las formas de lucha‘, Valencia, León. Bogotá. Consultado el 21.05.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo “La sombra de Martín Llanos”. Bogotá. Consultado el 09.10.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Artículo „El Diario de Eillen“. Diario El Tiempo, Bogotá. Consultado el 01.09.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Artículo: „Dónde estaba el fiscal Osorio?, por María Teresa Ronderos. “, Diario El Tiempo, Bogotá. Consultado el 22.11.06.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo „El guerrillero que mató a Iván Ríos. Consultado en 10.03.2008.

[www.eltiempo.com/opinion/editorial/2007-06-19/articulo-web-nota\\_interior-360115](http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/2007-06-19/articulo-web-nota_interior-360115). Consultado el 19.06.2007

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo: „Petro dice que en finca ‚Las Guacharacas‘, de propiedad del Presidente Alvaro Uribe, los ‚paras‘ asesinaron campesinos.“ Consultado el 14.04.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo ‚Bogotá, una de las ciudades del mundo en donde más creció valor del arriendo de suelo industrial‘, Bogotá, Consultado en abril 16.2008.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo "Hallazgo de víctimas en fosas comunes modificará las estadísticas sobre homicidios". Consultado el 01.10.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Jefe paramilitar H.H. confesó más de 1.200 muertos en año y medio". Bogotá. Consultado el 30.10.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Remedio Saludable". Bogotá. Consultado el 30.08.2008.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Bogotá. Consultado el 08.06.08.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Coronel Bayron Carvajal dice que operación en Jamundí fue aprobada por sus superiores." Bogotá. Consultado el 24.07.2006.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Hallazgo de víctimas en fosas comunes modificará las estadísticas sobre homicidios". Bogotá. Consultado el 01.10.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Jefe paramilitar ‚H.H.' confesó más de 1.200 muertos en año y medio". Bogotá. Consultado el 30.10.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Jefe Paramilitar Iván Zapata Laverde ‚El Iguano' confesó 2.000 crímenes. Consultado el 12.09.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Mensaje al General". Consultado el 01.10.08.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo „Apartes de las respuestas a las preguntas más sensibles formuladas al presidente Alvaro Uribe." Bogotá. Consultado el 20.04.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo „Ministro del Interior propone reforma permanente del Código Penal". Bogotá. Consultado el 09.08.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo „Referendo para que el pueblo ordene repetir elecciones del 2006 anunció el Presidente". Bogotá. Consultado el 27.06.08.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo: „Congresista de E.U. pide cuentas a Uribe por relevo de jueces de crímenes a Sindicalistas". Consultado el 30.01.08.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo „Así se tejió el pacto secreto del 2001 entre políticos y ‚paras' en Santa Fe de Ralito". Sección Política. Consultado el 20.01.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo "Sobornos en Salud, los que más marcaron en encuestas de corrupción". Bogotá. Consultado el 03.03.08.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Artículo „Estado colombiano debe pagar \$12.500 millones por matanza que ordenaron hermanos Castaño". Sección Derechos Humanos. Bogotá. Consultado el 25.02.06.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Entrevista al Alcalde Garzón. Bogotá. Consultado el 29.12.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Sección Editorial. Bogotá. Consultado el 06.05.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Sección Justicia. Artículo „Con cabo que mató a su esposa y sus dos hijos van 39 militares que se suicidan este año". Bogotá. Consultado el 18.07.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Sección Justicia. Artículo „Así fue la toma de los paramilitares a la Costa Atlántica". Bogotá. Consultado el 19.05.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Sección Justicia. Artículo „En 6 meses, 40 paramilitares de 2812, han declarado en Justicia y Paz". Bogotá. Consultado el 18.06.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo. Sección Justicia. Artículo „42 muertos más que los que se le atribuyen en computador de Jorge 40' confesó ‚Don Antonio". Barranquilla - Bogotá. Consultado el 19.04.2007.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo: „La Corte Suprema llama a indagatoria por el caso de la parapólitica a Mario Uribe, primo del Presidente". Consultado el 26.09.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo „Exigencias adicionales retrasarán el trámite del TLC con Colombia en Congreso de Estados Unidos". Consultado el 11.05.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Consultado el 20.04.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Bogotá. Consultado el 03.05.02.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Artículo: „Banana ,para-republic". Consultado el 20.03.07.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Sección Financiera. Bogotá. Consultado en 02.04.08.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). El Tiempo, Cálculos atribuidos al ex.ministro de Hacienda C. Carrasquilla en Artículo „La liquidación del Sistema UPAC". Bogotá. Consultado en 12.05.08.

[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). ElTiempo, Artículo „7,5 millones de afiliados al régimen subsidiado de salud están en riesgo de perder sus servicios". Consultado el 05.09.07.

[www.elpais.com](http://www.elpais.com). Diario El País. Información de ANUPAC - Asociación Nacional de Usuarios del UPAC. Cali. Consultado el 02.10.2007.

<http://service.gmx.net/de/cgi/g.fcgi/mail/print?mid=ewf6Lzddt1I1Omtld2hvS1vnwwshellH>. Resumen de agencias. Artículo „Un round entre el Gobierno y Vargas Lleras". Bogotá. Consultado el 20.09.2006.

Hilton, Isabel, 2005. The Guardian. Artículo „Colombia's drug untouchables". Inglaterra. [www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1527241,00.html](http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1527241,00.html) Consultada el 13.07.05.

[www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36100](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36100). Consultado el 21.12.05.

[www.muieresporlapaz.org/doc05.htm](http://www.muieresporlapaz.org/doc05.htm). Bogotá. Consultado el 25.08.2003.

[www.nasaacin.org/noticias.htm?x=9550](http://www.nasaacin.org/noticias.htm?x=9550) , Organización Indígena Nasa. Departamento del Cauca, Colombia. Consultado Feb. 8.2009.

[www.nytimes.com/2005/07/04/opinion/04mon3.html](http://www.nytimes.com/2005/07/04/opinion/04mon3.html)? New York Times. Consultado el 04.07.05.

[www.portafolio.com](http://www.portafolio.com). Diario Portafolio, Informe de Juan Carlos Giraldo, presidente de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, Consultado el 23.09.08

[www.cambio.com](http://www.cambio.com). Revista Cambio, Artículo „Ex-alcalde de Valledupar, Elías Ochoa, sindicado al senador Alvaro Araújo y a su padre, de instigar a Jorge 40 para secuestrar a su hermano Víctor Ochoa". Bogotá. Consultada el 16. 25.01.2007.

Revista "Semana" :

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „Lo que usted ordene, señor Presidente", de Daniel Coronel. Consultada el 14.11.2005.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Comunicado de la Personería de Bogotá D.C. Consultada el 05.02.09.

[www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=104682](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=104682). Revista Semana, Artículo „Uribe ordena arremetida de Fuerzas Armadas en Buenaventura." Bogotá. Consultada el 25.06.2007.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Entrevista a Jorge Iván Laverde, jefe del ‚Bloque Catatumbo' de las Autodefensas, Consultada el 20.12.07.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „El año de la verdad. Salvatore Mancuso vincula a más políticos con las autodefensas". Bogotá. Consultada el 16.05.2007.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „La red anti-corrupción' de Jorge 40". Bogotá. Consultada el 25.08.2008.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Ed. 1291. Artículo „Paramilitares fusilados que se hacen pasar por guerrilleros ..." Bogotá. Consultada el 27.01.07.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „Paramilitares fusilados que se hacen pasar por guerrilleros, tortura de milicianos de las Farc y operaciones conjuntas entre autodefensas y Ejército hacen parte de las espeluznantes actuaciones del comandante del Batallón La Popa". Bogotá. Consultado el 27.01.2007.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „Derechos Humanos - Deuda Pendiente". Consultada el 12.05.08.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Articulo.aspx?idArt=103362. Consultada el 12.05.2007.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „El Coletazo". Edic. 1357. Bogotá. Consultada el 05.03.08.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Bogotá. Consultada el 15.11.2006.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Entrevista a Vicente Castaño. Bogotá. Consultada el 02.08.2007.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, No. 1374, Artículo „Remedio Saludable". Bogotá. Consultada el 30-08.08.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „Deuda Pendiente". Bogotá. Consultada el 14.05.07.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „Replantearía usted la estrategia militar contra las Farc?", por María Isabel Rueda. Bogotá. Consultado el 18.01.06.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo "Todopoderoso". Consultada el 27.03.08.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „El hombre del cartel". Consultado el 19.06.07.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „Por qué teme que el proceco de la para-política terminará como el 8.000?". Entrevista con María Isabel Rueda. Bogotá. Consultado el 05.06.08.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo sección Judicial „La historia secreta - Una carta de Vicente Castaño enviada al Comisionado para la Paz descubre los compromisos y acuerdos suscritos durante el último año entre el gobierno y las AUC." Bogotá. Consultada el 05.11.2006.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Entrevista a ex-presidente Andrés Pastrana. Consultada en 05.06.08.

[www.semana.com](http://www.semana.com). Revista Semana, Artículo „El oficio de matar". Consultado el 12.08.2007.

[www.TelesurTV.net/secciones/noticias/nota/index.php?ckl=5742](http://www.TelesurTV.net/secciones/noticias/nota/index.php?ckl=5742). Consultada el 13.04.07

## **Páginas Web institucionales consultadas**

[www.accionsocial.gov.co/Estadísticas](http://www.accionsocial.gov.co/Estadísticas). Depto. De Acción Social. Bogotá.

[www.afp.co](http://www.afp.co). Asociación Colombiana Administradora de Fondos de Pensiones. Bogotá.

[www.asiandevelopmentbank.com](http://www.asiandevelopmentbank.com). Banco de Desarrollo del Asia.

[www.banrepública.gov.co](http://www.banrepública.gov.co). Banco de la República. Bogotá.

[www.contraloriageneral.gov.co](http://www.contraloriageneral.gov.co). Contraloría General de la República de Colombia. Bogotá.

[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co). Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Bogotá.

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

[www.districtcapital.gov.co](http://www.districtcapital.gov.co). Distrito Capital Santa Fe de Bogotá. Bogotá.

[www.europecentralbank.com](http://www.europecentralbank.com) Estadísticas Financieras y Monetarias. 2008 - 2009.

[www.humanrightswatch.org](http://www.humanrightswatch.org). Human Rights Watch.

[www.ilo.org](http://www.ilo.org). Organización Internacional del Trabajo.

[www.imf.com](http://www.imf.com) Estadísticas Financieras y Monetarias. Informes varios años.

[www.ins.gov.co](http://www.ins.gov.co). Instituto Nacional de Salud. Bogotá.

[www.internationalamnesty.org](http://www.internationalamnesty.org). Amnistía Internacional.

[www.mineducación.gov.co](http://www.mineducación.gov.co). Ministerio de Educación Nacional. Bogotá.

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co) Ministerio de Hacienda y Crédito Pública. Bogotá.

[www.minprotecciónsocial.gov.co](http://www.minprotecciónsocial.gov.co). Ministerio de Protección Social. Bogotá.

[www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co). Ministerio de Salud. Bogotá.

[www.mycpf.cpf.sg/Members/home.htm](http://www.mycpf.cpf.sg/Members/home.htm) 2008. Central Provision Fund, Singapur.

[www.policianacional.gov.co](http://www.policianacional.gov.co). Departamento Nacional de Policía de Colombia. Bogotá.

[www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co). Presidencia de la República de Colombia. Bogotá.

[www.superfinanciera.gov.co](http://www.superfinanciera.gov.co). Superintendencia Financiera de Colombia. Bogotá.

[www.unal.gov.co](http://www.unal.gov.co) Universidad Nacional de Colombia. Tarifa de Matrículas, Octubre 2008. Bogotá.

[www.unesco.org](http://www.unesco.org). Organización de las Naciones Unidas para la Educación.

[www.univalle.gov.co](http://www.univalle.gov.co) Universidad del Valle, Tarifa de Matrículas, Octubre 2008. Cali.

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Banco Mundial.