

Entre Macondo y El Dorado:

Notas sobre la economía política de Colombia Contemporánea

Bruce Michael Bagley
Universidad de John Hopkins

En una América Latina acosada por el estancamiento económico, la inestabilidad política y las tensiones entre Oriente y Occidente, Colombia es considerada por muchos observadores como uno de los pocos países exitosos en la región durante la década de los ochenta, y, en efecto, existen razones de orden político y económico que justifican esta opinión optimista. Pero por otra parte, los escépticos señalan algunas tendencias perturbadoras que conducen a conclusiones algo pesimistas con respecto al futuro de ese país; entre ellos, la creciente dependencia económica de las exportaciones de productos básicos, la desigualdad económica generalizada, el continuo tráfico de drogas, la corrupción en todas las áreas del quehacer nacional, la intensificación de la guerrilla y la inestabilidad política. Este ensayo se propone elaborar un balance de los logros políticos y económicos en Colombia desde la creación del Frente Nacional en 1958, y destacar al mismo tiempo los desafíos más importantes con respecto a la prosperidad económica y a la estabilidad política que dicha nación enfrentará en la segunda mitad de los ochenta.

Logros económicos

Desde comienzos de los años cincuenta hasta los ochenta el PIB de Colombia mostró un crecimiento satisfactorio superior al 5% anual. Durante los sesenta, el PIB real aumentó significativamente en el orden del 25%, y en la década siguiente, 40%. En 1980 el PIB per cápita en términos reales era aproximadamente 75% superior al registrado en los veinte años anteriores¹.

1. Albert Berry y Francisco Thoumi, "Colombian Economic Growth Policies (1970-1984)", en Bruce Bag-

ley, además, el crecimiento económico colombiano se ha visto acompañado de mejoras significativas en los indicadores del desarrollo social. La tasa de analfabetismo por ejemplo, declinó constantemente desde el 43,1% en 1960, al 21,5% en 1983; la mortalidad infantil bajó del 135,8 por 1000 en 1950, al 45,7 en 1981. La expectativa de vida aumentó durante el mismo período, de 42,0 a 62,5 años². Aunque la evidencia disponible sobre los patrones de distribución de ingresos no muestra grandes mejoras en las últimas décadas, éstos tampoco han sufrido deterioro relevante, por lo tanto, los incrementos acumulativos del PIB se han distribuido entre la mayoría de los grupos y clases sociales, produciendo sólidos avances en el nivel de la vida de muchos de los sectores más pobres de la sociedad colombiana³.

Al producirse la gran depresión latinoamericana de los ochenta, la tasa de crecimiento económico en Colombia disminuyó significativamente. Sin embargo, éste es el único país en toda la región que no ha sufrido un solo año de crecimiento negativo en los años ochenta⁴. Así,

ley, Francisco Thoumi y Juan Tokatlian, *State and Society in Contemporary Colombia* (Boulder: Westview, 1987, por publicar); Departamento Nacional de Planeación (DNP), "La economía colombiana 1950-1975", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XI, No. 3 (Oct-Dic. 1977).

2. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Colombia Estadística 86* (Bogotá: DANE, 1986); e Inter-American Development Bank (IDB), *Economic and Social Progress in Latin America: 1985 Report* (Washington D.C.: IDB, 1986).

3. Berry y Thoumi, *op. cit.*; Miguel Urrutia, *Winners and Losers in Colombia's Economic Growth in the 1970s*, (London: Oxford Up, 1986).

4. ECLA, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, No. 424/425, (Dic. 1985): 11, cuadros 2 y 3. Según

en 1985, el ingreso per cápita en Colombia era aproximadamente el mismo que en 1980, mientras que en la totalidad de América Latina sufrió una reducción del 8,9%⁶.

Colombia tampoco ha tenido que enfrentarse con la abrumadora carga de endeudamiento que ha paralizado a las otras economías latinoamericanas en la década de los ochenta. El país, con una deuda externa pública y privada del orden de los US\$ 13 mil millones, tiene uno de los niveles de endeudamiento per cápita más bajos en el hemisferio. Igualmente, la economía colombiana goza de una favorable relación entre el servicio a la deuda y los ingresos externos, y cuenta con una apropiada relación entre la deuda externa y el Producto Interno Bruto⁶.

Por supuesto, Colombia no escapó ileso de la crisis de endeudamiento que afectó a toda la región latinoamericana. Durante el fin de los setenta y principios de los ochenta, el endeudamiento público y privado casi se duplicó⁷. Entre 1982-1983, varias instituciones financieras se declararon en bancarota, forzando al gobierno a adoptar medidas de emergencia, para así reforzar el tambaleante sistema financiero de país. Entre 1984-1985, la baja tasa de crecimiento y los problemas económicos cada vez más graves, obligaron al gobierno de Betancur a adoptar estrictas medidas de austeridad, siguiendo el modelo del FMI⁸. En abril de 1985, Colombia se vio en la obligación de acordar un plan de ajuste, con una monitoría "intensificada" del FMI, con el propósito de asegurar a los acreedores extranjeros y a los bancos comerciales, la credibilidad financiera del país⁹. A pesar de estos golpes, la

economía colombiana se mostró lo suficientemente flexible como para evitar la solicitud de un préstamo de contingencia al FMI en el período 1985-1986¹⁰.

La combinación de diversos elementos le ha permitido a Colombia afrontar la crisis de endeudamiento más eficazmente que otras economías latinoamericanas. En primer lugar, aunque la economía colombiana depende de las exportaciones de productos básicos, el principal producto de exportación del país —el café— ha mantenido un precio relativamente favorable en el mercado internacional en la última década. Otros productos básicos claves como el petróleo, el trigo, el azúcar, el estaño y el cobre, han variado sus precios dramáticamente, lo que ha originado consecuencias negativas en la mayoría de los países latinoamericanos que los exportan¹¹.

En segundo lugar, la bonanza cafetera, producida a mediados de los años setenta, se vio complementada con el aumento de la exportación ilegal de drogas (marihuana y cocaína). Estos dos factores conjuntamente, produjeron un superávit cambiario y facilitaron la rápida acumulación de las reservas internacionales en Colombia, mientras que, por el contrario, la mayoría de los países latinoamericanos solicitaba préstamos externos de magnitud considerable en los mercados financieros internacionales¹². Como demuestran Berry y Thoumi, una proporción sustancial del crecimiento de la deuda externa en Colombia en el período de fines de los setenta y principios de los ochenta, pasó a formar parte de las reservas internacionales del país,

ECLA, Cuba también evitó un año desfavorable. Sin embargo, los conceptos usados para medir las rentas de Cuba son diferentes de los usados en los demás países latinoamericanos, lo que invalida la comparación entre estos países y Cuba.

6. Para el 31 de diciembre, 1985, la deuda externa pública colombiana era de US\$ 9,432 billones; la deuda privada era de US\$ 3,435 billones; el total era de US\$ 12,867 billones. Para un análisis más detallado de la situación favorable de la deuda en Colombia, ver The World Bank, *Colombia: Economic Development and Policy Under Changing Conditions* (Washington D.C.: The World Bank, 1984): 58-75; 145-146.

7. Sobre la evaluación de la deuda externa colombiana, ver Jorge Garay, "Situación de la deuda externa", *Economía Colombiana*, (Septiembre 1984); César Gaviria Trujillo, *Deuda pública latinoamericana* (Bogotá: Contraloría General de la República, 1984): 102-109.

8. Acerca de los problemas del sistema financiero a principios de los ochenta, ver Garay, *op. cit.*; para una descripción del programa de estabilización económica adoptada por el gobierno de Betancur, ver *Colombian News Letter*, New York, 4 (Abril, 1984): 1-2.

9. Para un análisis de los factores que llevaron al go-

bierno de Betancur a establecer este arreglo especial con el FMI, ver el estudio de Bagley y Tokatlian, en Bagley, *et. al., op. cit.* Para un resumen y evaluación del primer año de operación, ver "Acuerdos de Colombia con FMI", *El Tiempo*, 19 de julio 1986: 1A, 10A.

10. A mediados de 1986, se especuló que el debilitamiento del sector externo y el reciente déficit gubernamental podrían forzar a Colombia a no cumplir con las obligaciones para con el FMI, y sumergir la economía en graves dificultades financieras. Ver por ejemplo "La política económica: del ajuste al desajuste", *El Tiempo*, 17 de julio, 1986: 1A, 9A. Hubo también alegaciones de que el gobierno de Betancur había dejado las finanzas públicas en un virtual colapso. "Se avecina otro colapso en las finanzas públicas", *El Tiempo*, 20 de julio, 1986.

11. Jorge, García-García y Gabriel Montes, "Coffee Boom, Government Expenditure, and Relative Prices in Agriculture: The Colombian Experience" (Washington D.C.: International Food Policy Research Institute, aparecerá en 1986).

12. Rodrigo Botero, "The Colombian Economy in the 1980s". Ponencia presentada en una conferencia sobre las relaciones entre los Estados Unidos y Colombia, "U.S.-Colombia Dialogue", Woodrow Wilson Center for International Scholars, The Smithsonian Institution, Washington D. C., 23-26 de octubre, 1983.

dándole a la economía una crucial flexibilidad para afrontar la recesión ocurrida entre 1982 y 1985¹³.

En tercer lugar, a través del Frente Nacional y los arreglos políticos subsiguientes, Colombia pudo instaurar un régimen político relativamente estable, protegido de las presiones populistas y militares que han distorsionado la política de países como Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Perú¹⁴.

En cuarto lugar, y en estrecha relación con lo anterior, las élites tecnocráticas colombianas han tenido la habilidad y la previsión suficientes, junto con el apoyo político necesario, para adoptar e implementar una política macroeconómica que ha favorecido la inversión y el crecimiento sostenido, a la vez que han evitado el endeudamiento excesivo, y el establecimiento de una economía ni demasiado abierta (y por lo tanto vulnerable), ni demasiado cerrada (y por lo tanto protegida). Entre los ejemplos más representativos de esta eficaz política económica se hallan la puesta en marcha, a finales de los sesenta, de un esquema de devaluación gradual, y el cambio de una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones por un modelo de crecimiento orientado hacia la exportación. Asimismo, en las décadas siguientes, se optó por un mecanismo de inversión asociativa entre el capital nacional y extranjero para el desarrollo y explotación de los depósitos de carbón y petróleo del país¹⁵.

El quinto factor considerado fue el rápido crecimiento económico que en la década de los setenta le permitió al país crear fuentes de trabajo y así impedir más tensiones sociales y políticas. Otros cambios en las variables socioeconómicas también contribuyeron al mayor ingreso familiar y bienestar económico, como por ejemplo, el índice más alto de participación femenina en la fuerza laboral y la dramática disminución de la tasa de crecimiento de la población al 2% anual (del 3,4% en los sesenta)¹⁶.

Sexto y último, el desarrollo económico de Colombia se ha beneficiado con grandes montos

de ayuda y crédito externos. En efecto, durante el último cuarto de siglo, este país ha sido uno de los más importantes prestatarios del Banco Mundial dentro del conjunto de países en vías de desarrollo. Durante la década de los sesenta, Colombia, junto con Chile, se transformó en uno de los "países-ejemplo" de la Alianza para el Progreso. Tanto la A.I.D. (hasta 1975) como el Banco Interamericano de Desarrollo, han participado activamente en la financiación de proyectos en Colombia¹⁷.

La concatenación de elementos estructurales favorables, junto con una política macroeconómica consistente y la ayuda externa, le permitieron a Colombia soportar más eficazmente que cualquier otro país latinoamericano, los caprichos de la economía internacional durante la primera mitad de la década de los ochenta. Al comienzo del período presidencial de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), con la bonanza del café en 1986, el comienzo de la exportación del carbón de El Cerrejón, y la explotación de las recientemente descubiertas reservas de petróleo en Arauca, Colombia se halla preparada para una renovada expansión económica¹⁸.

Desafíos económicos

A pesar de estas predicciones optimistas, en lo que resta de la década de los ochenta, Colombia se verá enfrentada a una serie de desafíos económicos, los cuales tendrán que solucionarse satisfactoriamente si se quiere mantener el continuo crecimiento económico. La tarea inmediata será la de superar el estancamiento económico de la primera mitad de los ochenta, y estimular el crecimiento. De intentarse esto, el Presidente Virgilio Barco y su equipo económico deberán evitar que la economía sea víctima de la "enfermedad holandesa", es decir, de la excesiva dependencia de las exportaciones de pro-

17. Sobre el papel de la economía externa y asistencia técnica en Colombia, ver IBRD, *Bank Operations in Colombia: An Evaluation* (Washington D.C.: IBRD, Operations Evaluation Division, May 25, 1972); Committee on Foreign Relations, Subcommittee on American Republics Affairs, *Survey of the Alliance for Progress: Colombia - A Case History of USAID* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969); Fernando Cepeda Ulloa y Christopher Mitchell, "The Trend Toward Technocracy: The World Bank and the International Labor Organization in Colombian Politics", en R. Albert Berry et al., *op. cit.*: 237-256.

18. Ver por ejemplo "Crecimiento económico del 5% e inflación del 26% en 1986", *El Tiempo*, 24 de junio de 1986: última B; "Inflación del 20% y crecimiento de 6% en PIB prevé Fenalco", *El Tiempo*, 28 de junio de 1986: 1B.

13. Berry y Thoumi, *op. cit.*

14. Para discusiones sobre la relación entre el régimen político y la economía ver R. Albert Berry y Mauricio Solaun, "Notes Towards an Interpretation of the National Front" en R.A. Berry et al., eds., *Politics of Compromise: Coalition in Colombia* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1980): 435-460; y Bruce Michael Bagley, "Colombia: National Front and Economic Development" en Robert Wesson, ed., *Politics, Policies and Economic Development in Latin America* (Stanford: Hoover Institution Press, 1984): 124-160.

15. Ver Berry y Thoumi, *op. cit.*

16. The World Bank, *op. cit.*, 12-20, 59-63.

ductos básicos (como el carbón y el petróleo), que excluye o limita las posibilidades de otros sectores productivos de la economía nacional¹⁹. A pesar de su relativa diversificación, Colombia aún depende significativamente de la exportación de varios productos básicos: café, azúcar, bananas, marihuana, cocaína, petróleo y carbón. El modesto nivel de exportaciones manufacturadas se deterioró drásticamente a finales de los setenta y principio de los ochenta. Las bonanzas cafeteras a mediados de los setenta y de los ochenta fueron circunstancias fortuitas, pero si los precios de varias de las exportaciones del país llegaran a disminuir simultáneamente —especialmente los del café y el carbón— la economía nacional sería altamente vulnerable a las fuerzas exógenas de la economía internacional. Hasta el presente, Colombia ha tenido la suerte de poder escapar a esa desafortunada combinación de circunstancias desfavorables, más al juzgar por la situación del resto de América Latina, el país debe estar preparado para tal eventualidad.

El gobierno del Presidente Barco deberá actuar con rigor para sanear el sistema financiero de la nación. Como consecuencia directa de la mala administración y el fraude, durante los años de recesión de esta década, un gran número de instituciones financieras y de empresas industriales nacionales, fueron a la quiebra, o tuvieron que ser ayudadas por medio de préstamos gubernamentales. Aun teniendo en cuenta la relativa estabilidad lograda durante el gobierno de Betancur, la prioridad nacional deberá concentrarse en la reorganización y la modernización del sistema financiero del país, el cual se halla gravemente debilitado²⁰.

El explosivo crecimiento de la economía clandestina del país, especialmente el incontrolable cultivo de drogas junto con su procesamiento y tráfico, presenta el tercer desafío para los dirigentes colombianos. La mayoría de estos recursos están fuera del control de las autoridades nacionales. A causa de su clandestinidad no sólo no pueden gravarse, sino que tampoco se ha logrado imponer un sistema de control eficaz que permita canalizar los recursos hacia actividades productivas. Mientras no se detenga su avance, esta economía no sancionada agravará la corrupción en la vida económica e institucional del país, debilitará el control del gobierno sobre la política monetaria, introducirá presiones inflacionarias, y tergiversará la distribución racional

19. Para una discusión sobre este problema y sus consecuencias, ver García-García y Montes, *op. cit.*

20. Para varios análisis de las crisis del sector bancario colombiano y la reacción del gobierno de Betancur, ver Garay, *op. cit.*; Gaviria, *op. cit.*

de los recursos económicos y de la capacidad empresarial en la economía²¹.

El cuarto desafío que se les presenta a las autoridades colombianas se relaciona con el intrincado problema del subempleo y/o el desempleo, que alcanza 30%. A pesar de la disminución del índice de crecimiento de la población en la última década, Colombia tendrá, al menos hasta el fin de siglo, un gran número de jóvenes adultos que entrarán a formar parte de la población económicamente activa (la cual ascenderá a 13% anual). Para acomodar a estos nuevos trabajadores, que se suman a la nueva migración rural y al desempleo o subempleo existentes, la economía colombiana deberá crecer al menos 5% por año, y deberá acompañarse de una estrategia de desarrollo más intensiva en la utilización de la mano de obra. Si esto no se logra, el país puede presenciar un aumento del descontento popular, especialmente en las zonas urbanas²².

Un problema económico de suma importancia que el país deberá afrontar a mediano plazo, es el de adaptarse a la nueva era de crecimiento industrial de alta tecnología. Actualmente, Colombia no tiene ninguna ventaja comparativa en esta área; además, el sistema educativo es lamentablemente inadecuado para preparar a la población colombiana en la nueva fase de la era industrial. Si el país desea continuar su expansión industrial y ubicarse competitivamente en el mercado internacional, deberá reformar y actualizar el sistema educativo, modernizar y mejorar el anticuado sistema legal y adoptar una política económica nacional orientada a la creación de nuevas industrias de alta tecnología²³.

Asimismo, Colombia deberá esforzarse por mejorar la administración pública nacional, especialmente en lo que concierne a los sectores de transporte, energía, y también al sistema tributario. En efecto, la coordinación del transporte

21. Ver Richard B. Craig, "Domestic Implications of Illicit Colombian Drug Production and Trafficking", *Journal of International Studies and World Affairs*, 25, 3 (August, 1983): 325-50; Mario Arango and Jorge Child, *Narcotráfico: Imperio de la cocaína* (Medellín: Editorial Percepción, 1984): 232-62; y Bruce Michael Bagley, "The Colombian Connection: The Impact of Drug Traffic on Colombia" en Deborah Pacini y Christina Franquemont, eds., *Coca and Cocaine: Effects on People and Policy in Latin America* (Cambridge, MA: Cultural Survival Inc., Report 22, 1986): 89-100.

22. Sobre el desempleo en Colombia, ver The World Bank, *op. cit.*, 26-28; también, "Crear 2 millones 200 mil empleos recomienda misión Chenery", *El Tiempo*, 23 de julio, 1986. A mediados de 1985 el desempleo en las cuatro ciudades más importantes en Colombia era 14,7%. Aunque difícil de estimar, el porcentaje de subempleo era probablemente 15%. Ver *Coyuntura Económica*, XVI, 1 (Marzo, 1986): 19.

23. The World Bank, 126-131; 137-139.

continúa siendo deficiente y dominado por la corrupción y las prebendas políticas²⁴. El desarrollo energético ha sido rápido, desorganizado y mal planeado, lo que ha resultado en serios y costosos errores, en la excesiva capacidad de producción y en el alto nivel de endeudamiento²⁵. El sistema tributario es injusto, se administra deficientemente, y no produce el ingreso necesario para mantener los ambiciosos programas de inversión pública. Para asegurar el ahorro suficiente en el sector público y poder financiar los futuros programas gubernamentales, es necesario adoptar medidas generadoras de ingresos y agilizar la administración del sistema tributario²⁶.

Logros políticos

Junto con la producción económica relativamente positiva del último cuarto de siglo, también Colombia ha logrado varios aciertos en el orden político. El advenimiento del Frente Nacional en 1958 puso fin a una década caótica de guerra civil no declarada conocida como "La Violencia", y de dictadura militar, durante la cual 200.000 colombianos perdieron la vida. Asimismo, el Frente Nacional afianzó el gobierno y reforzó la autoridad civil sobre la militar, pauta que se ha mantenido hasta el presente²⁷.

Muchos analistas reconocen el importante papel del Frente Nacional en la reducción de los antagonismos entre los partidos políticos, y en lograr que ambos bandos vivan y trabajen en armonía. Aun cuando este proceso sea difícil de cuantificar o de medir, entre las indudables contribuciones del Frente Nacional a la cultura política de la Colombia actual se encuentran la instauración de una política de compromiso y transacciones que rige las negociaciones y convenios políticos, y el respeto a las normas democráticas²⁸.

24. *Ibid.*, 134.

25. *Ibid.*, 84; 133-134; 140.

26. *Ibid.*, 89-100.

27. Tanto Fernando Cepeda como Robert Dix enfatizan que la implementación del gobierno civil ha sido uno de los logros más significativos del Frente Nacional. En su clásico estudio *Colombia: The Political Dimensions of Change* (Yale UP, 1967), el Profesor Dix ofrece una explicación muy informativa sobre las causas que motivaron al retorno del gobierno civil en Colombia en 1958, y cómo se sostuvo la autoridad civil en los cruciales primeros años del Frente.

28. Entre los que afirman lo antedicho, se encuentran Mauricio Solaun, "Colombian Politics: Historical Characteristics and Problems", en R.A. Berry *et al.*, *op. cit.*: 1-58; Robert Dix, "Political Oppositions Under the National Front", en *Ibid.*: 131-180.

Como resultado de este proceso de "aprendizaje" político, en 1974 se llevó a cabo el cese del arreglo restrictivo del Frente Nacional y se institucionalizaron las elecciones competitivas; esto se realizó según lo planeado, sin ninguna crisis política o retorno a "La Violencia". Desde 1974 se han llevado a cabo tres elecciones presidenciales sin mayores problemas: en 1982, luego de dos triunfos liberales, los conservadores ganaron la presidencia y también allí, la transferencia del poder político se realizó sin incidentes. Finalmente en 1986, los liberales volvieron a triunfar y reasumieron la presidencia²⁹.

Esta rotación frecuente de un partido a otro se postula como una de las pruebas decisivas de la estabilidad democrática de un país. Desde este punto de vista, Colombia es uno de los pocos países en América Latina que puede considerarse como una democracia viable.

Durante el gobierno del Presidente Belisario Betancur (1982-1986), se inició un histórico proceso de paz con las organizaciones guerrilleras del país, el cual, a pesar de varios obstáculos, condujo a la participación de la organización guerrillera más importante (FARC) en las elecciones de 1986³⁰. El Presidente Betancur también implementó una serie de reformas políticas las cuales introducirán entre otras, la elección directa de alcaldes municipales para 1988³¹. La aprobación de esta iniciativa representa una apertura significativa en la tradicional política centralista y unitaria de Colombia y marca, al menos potencialmente, el comienzo de una nueva etapa en la participación local y la democratización popular, lo cual puede conducir a la

29. Para una síntesis de la historia política de Colombia después del Frente, ver Johathan Hartlyn, "Colombia: Old Problems, New Opportunities", *Current History* (Nov., 1984); y Gary Hoakin, "Colombia Under Stress: A Presidency Lamed by Instability", *Caribbean Review*, XV, 1 (Spring, 1986): 7-9, 34.

30. Sobre la evolución de las iniciativas de paz iniciadas por el Presidente Betancur, ver America's Watch, *The Central-Americanization of Colombia?: Human Rights and the Peace Process* (New York and Washington D.C.: The America's Watch Committee, 1986): 147. También, Marc W. Chernick, "The Peace Process in Colombia: Democratic Opening in the Bi-Partisan Regime?". Trabajo presentado en el 45 Congreso de Americanistas, Bogotá, Julio, 1985. Sobre la participación de las FARC en las elecciones de 1986, ver "Las elecciones parlamentarias por dentro", *Estrategia*, 98 (abril, 1986): 32-33.

31. Para un análisis de la iniciativa de Betancur con respecto a la elección directa de alcaldes y a otras propuestas de reformas políticas, ver Ricardo Santamaría S. y Gabriel Silva Luján, *Proceso político en Colombia: Del Frente Nacional a la apertura democrática* (Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1984): 73-176; America's Watch, *op. cit.*: 88-92.

transformación del sistema político elitista de la nación³².

Algunos observadores también señalan importantes logros en el área de la política internacional. Especialmente durante el activista gobierno de Betancur, el papel de Colombia en organizaciones regionales —tales como la OEA, el grupo de Contadora y el Consenso de Cartagena— así como en los organismos internacionales —las Naciones Unidas y el Movimiento de Países No Alineados— se amplió substancialmente. Aunque se pueden cuestionar los resultados prácticos de estas iniciativas, sí existe una clara evidencia de que en los primeros años del gobierno de Betancur, la política exterior de marcado perfil nacionalista e independiente aumentó la popularidad y prestigio del Presidente dentro del país y reforzó la imagen democrática del país en el extranjero³³.

Desafíos políticos

Así como en la esfera económica, el sistema político colombiano se verá enfrentado a retos de suma importancia que ocuparán un lugar destacado en la agenda política de la nación durante los próximos años. En efecto, hasta puede afirmarse que en la situación actual, los problemas políticos que afectan al gobierno son más perturbadores y más difíciles de controlar que los económicos.

Una de las prioridades más acuciantes para el gobierno es el control de la ola de violencia revolucionaria que azota al país. De las siete organizaciones guerrilleras de izquierda que operan actualmente en Colombia, con excepción de las FARC —que siguen la línea de Moscú— todas rehusaron participar en el proceso de pacificación iniciado por el Presidente Betancur, o decidieron abandonarlo y volver a la lucha armada en el último año de ese período presidencial³⁴.

32. Hubo oposición a las elecciones directas municipales en los dos partidos políticos tradicionales. Públicamente, los opositores justificaban sus objeciones en la posibilidad de que líderes involucrados en el narcotráfico o en la guerrilla, pudieran ser elegidos en algunos distritos municipales. Pero bajo estas excusas, yacía la preocupación de los políticos tradicionales de perder sus prebendas y su red de clientelas a nivel local. Si esto fuera a ocurrir en la práctica, este tipo de elecciones directas podría debilitar el control ejercido por los partidos Liberal y Conservador sobre el electorado en varias regiones de Colombia.

33. Bagley y Tokatlian, *op. cit.*

34. Ver América's Watch, *op. cit.* También Bruce Michael Bagley, "Colombia: So Close to Unity, Now So Far", *Los Angeles Times*, November 27, 1985, Part II, p. 5.

La participación de las FARC —la organización rebelde más importante y disciplinada en Colombia— en el proceso de paz de 1986, alentó la esperanza de que tal proceso incorporara a algunas de las fuerzas rebeldes al sistema político. Sin embargo, desde el comienzo de su gobierno, el Presidente Barco se encontró con una situación de intenso conflicto catalizada por un movimiento guerrillero de izquierda empeñado en la reconstrucción radical de la sociedad colombiana³⁵. Extirpar a estas fuerzas rebeldes mediante la acción militar, podría requerir la suspensión general de los procedimientos democráticos, de las libertades civiles y de los derechos humanos³⁶. Negociar un tratado variable de paz con los grupos guerrilleros más radicales involucraría la concesión de ciertas demandas de estos grupos que las élites políticas colombianas no se hallan dispuestas a otorgar³⁷. La probabilidad de la intensificación de la violencia y la prolongación de la lucha guerrillera durante la presidencia de Barco es, lamentablemente, bastante alta.

El dilema del actual Presidente se complica con la decisión de las Fuerzas Armadas de que la única solución viable al problema de la violencia revolucionaria, luego del ataque guerrillero al Palacio de Justicia en noviembre de 1985, es la aniquilación total de las fuerzas re-

35. En julio de 1986, hubo varios informes no oficiales indicando que el ELN, el M-19 y tal vez otros grupos, habían iniciado una apertura hacia el gobierno de Barco con el objeto de reanudar las negociaciones de paz, que se habían desmoronado durante el último año de la presidencia de Betancur. De ser cierto, esto sería un signo favorable, el cual debe evaluarse a la luz de las dificultades que debió enfrentar Betancur.

36. Las Fuerzas Armadas han intentado repetidas veces destruir las organizaciones guerrilleras del país en los últimos 30 años. Aunque se ha podido debilitar a algunos grupos, no se los ha podido eliminar totalmente. No hay razón para pensar que esto se logre ahora.

37. Mientras que las FARC han estado aparentemente dispuestas a aceptar la integración al proceso electoral, grupos como el M-19, el ELN y el EPL han solicitado compartir el poder y reorganizar las Fuerzas Armadas como condiciones básicas para abandonar su lucha revolucionaria. Un arreglo de este tipo indudablemente no es aceptable ni para los líderes civiles ni para los militares.

La toma del Palacio de Justicia por el M-19 el 6 de noviembre de 1985, llevó al límite la tolerancia de los militares, los cuales iniciaron un contra-ataque frontal. La cobertura televisiva en vivo de los tanques del ejército derribando las puertas de entrada del Palacio, el combate y conflagración resultantes, la cual 36 horas después no dejó más que brasas humeantes a lo largo del costado que da a la Plaza de Bolívar, y 95 muertos —incluyendo a todos los miembros del M-19 involucrados en el asalto, y a 11 jueces de la Suprema Corte— son símbolos del alcance de este contra-ataque.

beldes mediante la acción militar³⁸. Durante los últimos seis meses del gobierno de Betancur, varias organizaciones internacionales de derechos humanos destacaron la existencia en Colombia de una guerra "sucía" entre los militares y la guerrilla, y señalaron que las autoridades civiles no poseían el control sobre las tácticas y estrategias puestas en práctica por las Fuerzas Armadas³⁹. Reforzando esta interpretación, a mediados de mayo de 1986, el Procurador General de la Nación denunció públicamente las ejecuciones extra-judiciales y las prácticas de torturas empleadas por los militares en la lucha contra la guerrilla⁴⁰.

Prácticamente nadie cree que la guerrilla pueda derrocar al gobierno colombiano en un futuro previsible; por lo que la verdadera amenaza a la estabilidad política del país no se encuentra en el triunfo de los rebeldes, sino en que las Fuerzas Armadas, respondiendo a la extendida violencia de la guerrilla, terminen por militarizar a la sociedad colombiana⁴¹. En ese proceso, el sistema político se vería forzado a adoptar patrones más excluyentes y autoritarios. Aun cuando la situación actual no ha degenerado hasta el punto de que tal escenario sea inminente, la probabilidad de que esto ocurra no debe descartarse. Para el gobierno del presidente Barco y para los funcio-

38. Los militares colombianos nunca aceptaron de buen grado las iniciativas de paz del Presidente Betancur. Inmediatamente después del ataque del M-19 al Palacio de Justicia, los altos mandos militares declararon públicamente su intención de "aniquilar" a los rebeldes "en el término de un año". Las raíces de la recalcitrante posición militar con respecto a los planes de pacificación de Betancur se encuentran en el ferviente anticomunismo que predomina en la oficialidad, en la convicción de que no se puede confiar en que los "subversivos" mantengan un acuerdo, y finalmente, en la renuencia a otorgar, aun indirectamente, el reconocimiento oficial a "delincuentes" y "criminales". Para los militares, quienes han combatido la guerrilla y han perdido varios de los suyos a lo largo de 30 años, cualquier negociación se considera como un insulto al honor de la institución y una contravención a la Constitución. Durante el episodio del Palacio de Justicia, los militares notificaron al Presidente Betancur que no tolerarían más negociaciones con el M-19 o con cualquier otro grupo rebelde que hubiera recomenzado la lucha armada.

39. Ver por ejemplo, Amnesty International USA, "Amnesty International Reports Killings, Torture in Colombia" (New York: Amnesty News Release, July 17, 1986).

40. Ver las declaraciones del Procurador General Dr. Carlos Jiménez Gómez en *El Tiempo*, 11 de mayo, 1986: 1A.

41. Entrevistas personales con el Dr. Alfredo Vásquez Carrizosa, presidente del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia, 12 de mayo, 1986, Bogotá, Colombia; America's Watch, *op. cit.*: 101-147.

narios civiles, en general, el asegurar que esto no ocurra es uno de los retos más críticos que deberán afrontar en el transcurso de la presente década⁴².

Aunque afrontar el problema de la guerrilla es una urgente prioridad nacional, ésta debe interpretarse como una de las dimensiones más visibles de otro conflicto más serio y profundo que amenaza la estabilidad del sistema político colombiano en estos momentos: la progresiva erosión de la legitimidad del régimen. Mientras que la mayoría de la población colombiana disfruta de un mejor nivel de vida que cuando se instauró el Frente Nacional en 1958, existe evidencia de que el sistema político no ha logrado institucionalizar los mecanismos de participación política capaces de canalizar y controlar los conflictos de grupos y clases en la sociedad colombiana.

La violencia de la guerrilla es una manifestación extrema de este problema subyacente de legitimación institucional. El liderazgo tradicional de los partidos Liberal y Conservador sigue manteniendo su hegemonía en el electorado, lo que se manifiesta en los sucesivos éxitos en las urnas y la relativa debilidad de la izquierda. Sin embargo, como menciona Gary Hoskins en su estudio sobre el sistema de partidos políticos en Colombia, se ha abierto una gran brecha entre lo que se conoce como *el país político y el país nacional*; entre las preocupaciones de las élites políticas del país y las exigencias, problemas y expectativas de la población colombiana en general. Esta brecha se refleja parcialmente en el alto nivel de abstención electoral, en la creciente apatía y cinismo de los sectores populares, en la decreciente identificación del votante con los dos partidos tradicionales, en las fluctuaciones del voto urbano que favorece a uno u otro partido indistintamente, y en la generalizada desconfianza del ciudadano hacia las instituciones políticas y sus administradores⁴³.

Otro índice de esta brecha es el alto nivel de pretorianismo que se ha experimentado en el país en las últimas décadas: la radicalización del movimiento de los campesinos (Acción Comunal y ANUC), la explosión de protestas urbanas ma-

42. El Presidente Barco hizo mención indirecta a los abusos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas nacionales de seguridad en su discurso inaugural del 7 de agosto, 1986, al declarar que aunque "los que han escogido la rebelión... y el terrorismo violan los derechos básicos, el gobierno no puede recurrir a métodos similares". Alan Riding, "New Colombia Chief Stresses Domestic Problems", *The New York Times*, August 8, 1986: A3.

43. Hoskins, *op. cit.*

nifestada en *paros cívicos*, la creciente militancia política de los movimientos sindicales (decadencia de la CTC y la UTC, el crecimiento de federaciones independientes y la creación de la CUT) y, finalmente, el recrudescimiento de la actividad guerrillera tanto en las zonas rurales como en las urbanas⁴⁴.

También, se notan signos del creciente descontento político entre los sectores de la clase media urbana. En las elecciones presidenciales de 1982 por ejemplo, Luis Carlos Galán y la facción disidente del Nuevo Liberalismo, conquistó electoralmente a un amplio sector de la clase media urbana, la cual reflejó así su descontento con la maquinaria política tradicional del Partido Liberal. Mediante estos votos, Galán logró dividir el electorado liberal en contra del candidato de ese partido, el ex-presidente Alfonso López Michelsen, lo que en definitiva, ayudó al triunfo del candidato del Partido Conservador, Belisario Betancur⁴⁵.

Aunque esta actitud del electorado de clase media no se repitió en las elecciones presidenciales de 1986 —en parte por los errores del mismo Galán y en parte por la generalizada animosidad en contra del candidato conservador de derecha, Alvaro Gómez Hurtado— el alejamiento de la clase media de la maquinaria política tradicional es un hecho latente que puede resurgir en futuras elecciones. La relativa disminución de los ingresos de la clase media en la última década con respecto a los niveles más bajos y más elevados de la escala social, sumada al creciente interés por parte de ese sector en cuestiones de orden legal y social —como la corrupción política y la violencia relacionada con el narcotráfico— han contribuido a que diversos sectores de la clase media hayan desarrollado, tanto en la derecha como en la izquierda, un sentimiento en contra del sistema tradicional.

Todos estos factores apuntan al progresivo socavamiento de la legitimidad y estabilidad del régimen. El Frente Nacional y los acuerdos concretados después del Frente, no han logrado acomodar a los nuevos grupos y clases sociales originados en la modernización capitalista del país en el último cuarto de siglo. El consenso consociativo entre los representantes de las clases dominantes se ha visto debilitado por la presencia de estos nuevos contendientes del poder. Los tradicionales mecanismos de control polí-

tico —la afiliación partidista basada en “odios heredados”, prebendas o clientelismo— han perdido parte de su eficacia tradicional, especialmente en las áreas urbanas, creando como resultado, un electorado cada vez más impredecible y un creciente pretorianismo tanto en el área rural como en la urbana. Durante la presidencia de Turbay, el Estado, sin mucho éxito, se volcó a la intensificación de la represión militar (el Estatuto de Seguridad Nacional) con el fin de suprimir la guerrilla. Con el Presidente Betancur, las negociaciones de paz que se llevaron a cabo con los rebeldes, junto con ciertas reformas políticas tendientes a ampliar la participación en el sistema, sólo alcanzaron un moderado éxito. Al inicio de la presidencia de Barco, los dirigentes nacionales se encuentran en una coyuntura que les exige la institucionalización de nuevos canales de participación democrática; de lo contrario, en el futuro éstos deberán enfrentarse a la intensificación del pretorianismo y de la inestabilidad política en el país.

El panorama internacional también presenta importantes desafíos políticos para la nueva administración. Por ejemplo, el énfasis que Betancur puso en el grupo de Contadora y en la búsqueda de la paz negociada en América Central, aunque goza del apoyo popular ha ofrecido escasos resultados concretos, además de oponerse a la política de los Estados Unidos con respecto a esa región. Por una parte, al continuar con el proceso de Contadora, se corre el riesgo de aumentar las fricciones con el gobierno de Reagan en un momento en que Colombia requiere mantener buenas relaciones económicas y financieras con los Estados Unidos para facilitar la recuperación económica. Por otra parte, si se abandona Contadora y se apoya la política norteamericana en América Central, se podría ofender los sentimientos nacionalistas dentro de Colombia, y deteriorar la imagen de moderación e independencia que el país goza en el exterior. El Presidente Barco, por lo tanto, tendrá que moverse cuidadosamente entre estos dos extremos.

Por el momento, ninguno de estos factores o signos de debilitamiento de la legitimidad del régimen alcanza niveles que pongan en duda la estabilidad del sistema político colombiano. Sin embargo, el régimen obviamente está experimentando serios embates. Si las élites gobernantes del país no encuentran nuevas formas de adaptación política durante la segunda mitad de esta década, es probable que el futuro cercano se caracterice por una nueva y trágica etapa de conflicto y pretorianismo que provocaría una profunda crisis de legitimidad, la cual eventualmente podría llevar a una quiebra del sistema político.

44. Ver Bruce Michael Bagley, “The State...”, en Bagley, *et al.*, *op. cit.*

45. Hoskins, *op. cit.*

La presidencia Barco (1986-1990)

Un resultado tan apocalíptico no es de ninguna manera inevitable. De hecho, el Presidente Virgilio Barco asumió su mandato con mayores ventajas políticas y económicas que su predecesor —el conservador y reformista Belisario Betancur—, lo cual le puede permitir afrontar con éxito algunos de los persistentes problemas políticos del sistema. En primer lugar, Barco heredó una economía en recuperación, la cual puede proporcionar a su gobierno mejores recursos para implementar las necesarias reformas socio-económicas; situación que contrasta con la de su predecesor, el Presidente Betancur, cuyo período en el poder coincidió con la crisis de endeudamiento en la región⁴⁶.

Contrariamente a Betancur, cuyo partido fue minoritario en el Congreso durante su presidencia, Barco posee la mayoría en ambas Cámaras. Si el actual Presidente logra mantener la unidad de su partido —lo cual no es tarea fácil— podrá introducir iniciativas reformistas en el Congreso sin debates dilatorios y sin la obligación de moderar las propuestas para aplacar a la derecha del Partido Conservador, como le sucedió a Betancur en su momento⁴⁷.

Por último, el Presidente Barco cuenta con la ventaja de haber obtenido una victoria aplastante, de más de 1,6 millones de votos sobre su rival conservador, Alvaro Gómez Hurtado⁴⁸. Así, al inicio de su presidencia, Barco goza de una posición excepcionalmente ventajosa desde la cual puede favorecer la elaboración de las reformas socio-económicas y políticas. Además, como candidato victorioso de un Partido Liberal más unificado, se encuentra más libre de los tradicionales "jefes naturales" y del sistema de clientela que cualquiera de los presidentes liberales anteriores.

Dadas estas circunstancias favorables, mucho dependerá de la capacidad y voluntad política de

Barco. La campaña presidencial abundó en generalidades y escaseó en planteamientos específicos: ¿Está el Presidente interesado en introducir reformas substanciales? ¿De qué tipo de reformas se trata? ¿Posee Barco las cualidades de liderazgo requeridas para movilizar el apoyo popular y el de las élites y llevar a cabo sus iniciativas? ¿Es el sistema político colombiano lo suficientemente flexible para adoptar e implementar dichas reformas si las inicia el gobierno? ¿Puede revertirse la escalada de violencia guerrillera y represión institucional? ¿Podrán las autoridades civiles mantener el control sobre las Fuerzas Armadas en las actuales circunstancias de violencia intensificada?

Mirando hacia el futuro: escenarios alternativos

Desafortunadamente, sólo el tiempo responderá a estas preguntas. Por el momento, sin embargo, es posible conjeturar las líneas alternativas principales que el sistema colombiano podría seguir en los próximos años. Tres panoramas básicos, cada uno con posibles variaciones, pueden formularse dentro de las opciones disponibles: 1) un escenario contradictorio caracterizado por el gradualismo en cuanto a las reformas distributivas; 2) un escenario democrático-reformista que favorece las reformas redistributivas; y 3) un panorama excluyente y autoritario de línea represiva, orientado a mantener el orden político en ausencia de serias reformas.

Aunque la historia ofrece cuando menos una perspectiva incierta acerca del futuro, la evolución política colombiana indicaría que la primera opción presenta la alternativa más factible. Las propuestas de reformas implican necesariamente grandes riesgos, puesto que generan demasiadas expectativas por parte de los futuros beneficiados y una fuerte oposición por parte de los grupos que buscan proteger intereses creados y el statu quo; debido a esto, los gobernantes colombianos se han mostrado generalmente reacios a abogar por iniciativas radicales o reformas redistributivas, con la excepción de los tiempos de crisis extremas. Si esta norma se mantiene, puede esperarse que el gobierno de Barco proponga iniciativas reformistas moderadas, las cuales se moderarán aún más en el proceso de negociaciones políticas. Una vez aprobadas, la implementación de estas propuestas probablemente se retrasará y las mismas se volverán a modificar, al enfrentarse a las fuerzas de la oposición dispuestas a defender sus intereses.

En este escenario, lo que más concretamente puede esperarse es la propuesta de reformas incrementales similares a las que han sido implemen-

46. A mediados de 1986 la mayoría de los analistas pronosticaban un índice de crecimiento en Colombia del 4,0% y 5,0%, con una inflación de alrededor del 22%. Ver *Colombian News Letter*, No. 4, April 23, 1986: 1. Betancur asumió la presidencia el 7 de agosto de 1982, casi tres semanas después de que México anunciara su bancarrota, con lo cual se puso de relieve la crisis de endeudamiento en América Latina. Por lo tanto, la presidencia de Betancur se vio afectada por la recesión internacional y la depresión en América Latina.

47. Para los resultados de las elecciones parlamentarias de marzo de 1986, ver Estrategia, "Las elecciones parlamentarias por dentro", *Estrategia*, 98 (Abril, 1986): 17-21, 26-37.

48. Los resultados de las elecciones presidenciales de mayo de 1986 aparecen en *Latin American Monitor: Andean Group*, 3, 3 (April, 1986): 285.

tadas por las élites políticas en las décadas recientes. Para muchos observadores, este gradualismo sería la línea más favorable, si se le considera dentro de la perspectiva del sistema. En efecto, según el distinguido politólogo colombiano Fernando Cepeda Ulloa, la clave para la notable estabilidad en Colombia en las últimas décadas ha sido la "moderación" característica de la clase dirigente del país desde el advenimiento del Frente Nacional. El salirse de esta línea de conducta implicaría el aumento de la polarización política y el conflicto de clases, lo cual en última instancia precipitaría el quiebre del sistema⁴⁹.

En el nivel económico, esta alternativa implica el mantenimiento de las políticas puestas en práctica hasta el presente. Los planteamientos claves dentro de esta línea se relacionarían con la liberalización económica, la intervención estatal limitada y el ajuste estructural. Se pueden predecir las iniciativas moderadas, como una reforma agraria restringida, viviendas para sectores de bajos ingresos, la creación de nuevas fuentes de trabajo y ligeras modificaciones en el sistema tributario, pero éstas no representarán mayores retos para el statu quo.

En lo político, las negociaciones con la guerrilla serían condicionales a la entrega de las armas por parte de los rebeldes. Si esto no ocurre, probablemente se intensifique la represión militar. La elección directa de alcaldes tiene posibilidades de imponerse, pero no es probable que se propongan otras reformas políticas. En general, dentro de este escenario sería de esperarse que el sistema tradicional de clientela y padrazgo se mantenga sin cambios de gran envergadura.

En el panorama internacional, esta línea política conduciría probablemente al desprestigio de la política exterior colombiana en América Central y en el Consenso de Cartagena, al mismo tiempo que se desarrollaría una relación de mayor cooperación con los Estados Unidos, tanto en lo económico-comercial como en lo diplomático. Por otra parte, es improbable que esta conducta represente el abandono del compromiso retórico de Colombia con el grupo Conta-

49. Sobre las virtudes de la línea moderada dentro del contexto colombiano, ver la contribución de Fernando Cepeda Ulloa en Bagley, *et al.*, *op. cit.*; también Cepeda Ulloa, "Conflicto o convergencia" en Margarita Sarmiento de Botero y Francisco Uribe Echavarría, eds., *Pobreza, participación y desarrollo regional* (Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER, 1986): 173-186; y John A. Peeler, *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela* (Chapel Hill and Comdon: The University of North Carolina Press, 1985).

dora o con iniciativas similares. Los cambios serán sutiles, pero aún así, el nivel de activismo no dejará de manifestarse.

Los críticos reformistas de este "escenario contradictorio" afirman que tal estrategia (o la falta de ella), es la responsable directa de la actual ola de descontento popular, del pretorianismo, de la violencia guerrillera y de la creciente represión institucional que azota al país, puesto que no se ha logrado ni instaurar las necesarias reformas, ni ampliar o institucionalizar la participación del pueblo en el sistema político. Desde este punto de vista, el mantenimiento de esta alternativa conduciría al desastre, ya que si la legitimidad del régimen continúa menguando, la única alternativa para las élites gobernantes sería la de apoyarse aún más en el aparato represivo del Estado para así mantener el control político⁵⁰.

Para los críticos, la falla principal de esta alternativa radica en la suposición de que lo que funcionó en Colombia en el pasado también podrá funcionar en el futuro. Se arguye que esta posición ignora que la sociedad actual colombiana no es la misma que hace veinticinco años. Según los escépticos, los éxitos económicos alcanzados por el Frente Nacional han transformado irreversiblemente la estructura y dinámica de la sociedad colombiana, generando nuevas fuerzas sociales y tensiones que deben ser acomodadas dentro del sistema si se quiere preservar la estabilidad política y fortificar la democracia en el país.

Considerando que la sociedad colombiana se ve obligada a realizar profundos cambios socio-económicos dentro de un contexto de profundas tensiones políticas, los críticos proponen que el Presidente Barco deje de lado la conducta política que se ha venido practicando hasta el momento, y aproveche la coyuntura actual para plantear profundas reformas socio-económicas y políticas tendientes a adaptar el sistema político y económico colombiano a las nuevas realidades.

50. Para una muestra de estos estudios críticos, ver Enrique Valencia, "Colombia: Una democracia formal autoritaria", *Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana*, 6 (2 semestre de 1979): 157-173; Fernando Rojas, *El Estado de los Ochenta: ¿Un régimen policivo?* (Bogotá: CINEP, Serie controversia 82-83, 1980); Eduardo Pizarro y Alvaro Echeverri, "La democracia restringida en Colombia" *Estudios Marxistas*, 21 (1981) (Bogotá); Francisco Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia* (Bogotá: Siglo XXI Editores, 1984); Bruce Michael Bagley, "Colombia: National Front and Economic Development" en Robert Wesson, ed., *Politics, Policies and Economic Development in Latin America*, (Stanford: Hoover Institution Press, 1984); Eduardo Pizarro, "Colombie: Entre Démocratie et Autoritarisme", *Amérique Latine*, 21 (Jan-Mars, 1985): 5-11.

Entre las transformaciones socio-económicas más importantes propuestas por estos reformistas se encuentran la reforma agraria —la cual incluye una redistribución substancial de las tierras—, el otorgamiento de créditos y asistencia técnica, nuevas iniciativas de gran envergadura por parte del gobierno en los frentes del desarrollo infraestructural, vivienda popular, salud y educación, y finalmente, un renovado compromiso que les permita a los campesinos y al proletariado rural organizarse y tener voz dentro del sistema político del país.

Para los pobres de la ciudad y el proletariado urbano, los reformistas proponen enfatizar las estrategias de crecimiento tendientes a proveer fuentes de trabajo, nuevos programas de vivienda popular, entrenamiento profesional, y mejoras en el suministro de servicios básicos del gobierno en las zonas urbanas. En general, la alternativa reformista intensificaría la expansión del mercado interno, la redistribución de los ingresos, y un sistema tributario moderno, mientras que el escenario tradicionalista apoya un acercamiento mucho más gradual hacia los problemas de igualdad socio-económica y orienta el crecimiento hacia la exportación.

En el contexto político, la alternativa reformista llevaría a una apertura democrática del sistema político. Entre las características más salientes se encontraría la renovación de las negociaciones con la guerrilla sin la imposición de condiciones, elecciones directas de gobernadores, financiación pública de las campañas electorales, el acceso más frecuente de la oposición a los medios masivos de comunicación, la implantación de elecciones primarias para elegir los candidatos de cada partido, la afirmación del control civil sobre las Fuerzas Armadas, y una profunda renovación y modernización del sistema legal del país. El objetivo central de esas reformas sería el de incorporar a los grupos sociales actualmente excluidos de la vida política de la nación, institucionalizando una mayor participación en el sistema político, y restableciendo de esta forma la debilitada legitimidad del régimen.

Para que esta estrategia reformista dé resultados, es necesario que las clases media y baja se organicen (probablemente a través de un llamado ideológico populista y nacionalista), con el objeto de contrarrestar el poder económico y político de las élites dominantes en el país. Pero esto acrecentaría el conflicto entre los diferentes grupos sociales, y por lo tanto, tal polarización política debilitaría los procesos de decisión y el consenso político sobre el cual se ha apoyado la estabilidad de Colombia en las últimas décadas.

En el contexto de la política exterior, la alternativa reformista sería mucho más activista, nacionalista e independiente de los Estados Unidos que la alternativa moderada. Ello implicaría la continua actividad en el grupo de Contadora, en el Consenso de Cartagena, en el Movimiento de Países No Alineados y tal vez en la OEA. Aun cuando se puedan esperar más fricciones entre Colombia y los Estados Unidos con respecto a la situación en América Central, no se llegaría a la ruptura de las relaciones bilaterales, y se continuaría la cooperación binacional en varias áreas de interés común, como el narcotráfico, el intercambio comercial, los créditos, y las inversiones extranjeras.

A pesar de que se reconocen las dificultades inherentes a la alternativa reformista, sus defensores están convencidos de que es absolutamente necesario restablecer la legitimidad del régimen para mantener la estabilidad política en Colombia. Más aún, se señala que gran parte de los elementos necesarios para ello ya se hallaban en preparación bajo el gobierno de Betancur entre 1982 y 1986: el Presidente Barco, por ejemplo, presidirá en 1988 las primeras elecciones directas de alcaldes, lo cual es herencia del anterior gobierno de Betancur.

Muchas otras de las reformas de dicho gobierno fueron suprimidas en el Congreso a fines de la presidencia de Betancur, pero la mayoría liberal podría ponerlas en marcha rápidamente si Barco y su gabinete están dispuestos a defenderlas. En resumen, debido a las iniciativas de Betancur, los riesgos políticos que la alternativa reformista acarrearía serían mucho más leves que en períodos anteriores.

Si por cualquier motivo la estrategia moderada no es capaz de preservar la estabilidad política en el país, es improbable que la alternativa reformista sea lo que necesariamente se imponga en Colombia. En efecto, si las predicciones más pesimistas de los reformistas se cumplieran, en lugar de proponer una apertura democrática del sistema, las élites políticas colombianas podrían recurrir a medidas más autoritarias para mantener el control político. Esta posibilidad implicaría la presencia más evidente aún de los militares en el gobierno, ya que la meta principal sería la de reprimir la subversión armada y la actividad política extremista mediante la fuerza militar. Esto no implica necesariamente la toma del poder por parte de los militares: probablemente, existiría una situación de compromiso entre los dos sectores, donde las autoridades civiles se valieran de mecanismos constitucionales para aumentar el poder de los militares en su lucha contra la subversión. Además, al verse amenazadas por la escalada de violencia y anarquía, las

capas medias y altas de la sociedad probablemente apelen a las autoridades militares para que éstas restablezcan el orden.

En lo económico, el escenario excluyente y autoritario establecería una política económica similar a la de la alternativa moderada. El presupuesto militar se incrementaría más rápidamente que en el pasado, pero aún así, de modo similar a lo que podría ocurrir de mantenerse también el "escenario contradictorio", las pautas generales de acción estarían dirigidas a limitar la intervención del Estado en lo económico y a alentar la iniciativa privada, la liberalización gradual de la economía y el aumento de las exportaciones.

Sin embargo, en lo político, la diferencia entre estas dos actitudes de gobierno se harían más profundas, puesto que las negociaciones con los rebeldes se limitarían a exigirles a éstos su rendición incondicional; la lucha contra la guerrilla sería cruenta y, probablemente, implicaría numerosos abusos de los derechos humanos. La elección directa de alcaldes se pospondría o sería controlada severamente por los militares, quienes así evitarían la elección de candidatos de izquierda o simpatizantes con la guerrilla en las zonas de conflicto. Las cortes militares tendrían el poder de juzgar y sentenciar a civiles acusados de subversión. Las nuevas alternativas reformistas se hundirían en el Congreso, los derechos de las organizaciones políticas de la oposición estarían severamente limitados y la libertad de prensa se controlaría aún más. Asimismo, puede esperarse que la actividad de los escuadrones paramilitares derechistas siga proliferando.

La política exterior más probable en el escenario autoritario sería más activista, pero de línea conservadora y de estrecha identificación con los Estados Unidos. Los defensores de la línea dura probablemente retirarían a Colombia del grupo de Contadora, o al menos se unirían a los Estados Unidos y a los críticos centroamericanos del régimen sandinista. Se restaría importancia —y hasta se abandonaría— al grupo del Consenso de Cartagena o al de Países No Alineados; éstos a su vez se verían reemplazados por la estrecha colaboración con los Estados Unidos en el orden económico, diplomático y militar. La temática ideológica se centraría en un acerbado anticomunismo. A cambio de esto, las autoridades colombianas esperarían el apoyo técnico y financiero del gigante del norte para combatir la guerrilla, así como cierta comprensión y tolerancia por parte de los Estados Unidos en el área de los derechos civiles y humanos.

A mediados de 1986 esta alternativa autoritaria y excluyente parece la menos probable de las tres posibilidades recién esquematizadas, mientras que la alternativa reformista se perfila sólo

un poco más probable que el escenario anterior. El curso más probable de la política colombiana parece ser el del "escenario contradictorio", aun cuando éste no esté claramente definido.

Algunos de los componentes fundamentales de esta estrategia política *sui generis* están basados en las reformas y la represión moderada tendientes a lograr cambios graduales. En este contexto no se debe esperar ningún acontecimiento político de envergadura, como así tampoco una crisis radical dentro del sistema.

Es claro que los límites precisos entre una y otra estrategia son usualmente difíciles no sólo de definir en el plano conceptual, sino también de identificar en el contexto político práctico. Por ejemplo, en lo conceptual, no puede definirse a ciencia cierta dónde se halla la división entre las reformas graduales del modelo moderado y las reformas redistributivas del modelo reformista; en lo práctico, nunca se puede determinar si los militares se encuentran comprometidos en una "guerra sucia" hasta después del hecho; más aún, la diferencia entre la represión "moderada" y la "violenta" es demasiado sutil. De modo similar, es casi imposible determinar de antemano si una estrategia de reformas políticas iniciada por un gobierno particular conducirá hacia una verdadera apertura política o si sólo es un paliativo.

Más allá de los problemas cuantitativos y de definición, existe siempre la posibilidad de que el gobierno colombiano elija una estrategia eléctrica que se sirva simultáneamente de tácticas de uno u otro modelo para lograr sus objetivos. Por ejemplo, el Presidente Barco podría apoyar una política militar intransigente en contra de los grupos subversivos intransigentes, mientras continúan las negociaciones con grupos como las FARC, que favorecen el proceso pacifista. Esta estrategia seguramente no impediría la elaboración de algunas reformas importantes de orden político o socio-económico. Dada la propensión del sistema colombiano a confundir a simpatizantes y adversarios por igual, el panorama más probable para el futuro próximo recogerá pautas de los tres posibles escenarios, los cuales coexistirán, no sin desasosiego, dentro de la estrategia centrista denominada aquí "escenario contradictorio".

Conclusión

Este ensayo ha reconsiderado las distintas tendencias económicas y políticas características de la sociedad colombiana durante el Frente Nacional y la primera década post-frentenacionalista. En términos económicos el balance impresiona

favorablemente: a pesar de la continua pobreza a la que se hallan sometidos ciertos sectores de la población, particularmente en la zona rural, la gran mayoría de los ciudadanos colombianos se hallan en mejor situación económica en los años ochenta que en 1958 —cuando se inauguró el Frente Nacional— o que en 1974, cuando el Frente se disolvió formalmente; más aún, en 1986, el país se encuentra en una nueva fase de expansión económica.

El lado político de este balance presenta sin embargo, una situación algo más compleja: por un lado el sistema político colombiano posee un récord envidiable de elecciones regulares rotativas, con uno u otro partido en el poder. Por el otro, también es evidente el debilitamiento de la legitimidad del régimen, la falta de institucionalización, y el aumento del pretorianismo. Como ejemplos se pueden citar la radicalización cíclica del movimiento campesino, las crecientes protestas del proletariado y de las clases populares ur-

banas, el incremento del voto urbano que favorece a uno u otro partido, la intensificación de la guerrilla urbana y rural, y finalmente, la violencia y corrupción asociadas con el narcotráfico.

Aun cuando estas tensiones no amenazan el sistema político colombiano con una ruptura o crisis a corto plazo, la incapacidad o falta de voluntad de las élites dominantes para solucionar los conflictos subyacentes a la legitimidad del régimen podría, a mediano plazo, poner en peligro el verdadero progreso económico y político logrado hasta ahora en Colombia. Los desafíos políticos a los que se enfrenta el país constituyen una tarea formidable, pero no imposible, puesto que al considerar los antecedentes favorables de cambio gradual y estabilidad en el país en los últimos veinticinco años, hay sobradas razones para suponer que el sistema puede tener éxito al enfrentarse a los desafíos del futuro, y que lo logrará de un modo típicamente colombiano.

Otto Morales Benítez

ESTUDIOS CRITICOS



La obra del más acertado crítico de nuestro país en una nueva edición aumentada.

César Pérez Pinzón

HACIA EL ABISMO



Novela contemporánea: Un personaje rebelde, inconforme con el mundo y que llega a detestar su propia condición humana.

Fernando Soto Aparicio

HERMANO HOMBRE



La relación Dios-hombre y la identidad del último que en el final del tiempo, redimirá al Diablo.