

El segundo mandato de Juan Manuel Santos.

# Colombia avanza hacia la paz, pero las divisiones persisten<sup>1</sup>

—» **DR. HUBERT GEHRING, DIANA PUENTES**

**Dr. Hubert Gehring.** Director de la KAS Colombia. Agrónomo con doctorado en protección del medio ambiente. Ex Secretario General del CDU de Mecklenburgo-Pomerania y ex diputado del Parlamento Regional.

**Diana Puentes.** Bogotá, Colombia. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Maestría en Curso en Democracia y Derechos Humanos, FLACSO México.

En las elecciones de junio de 2014, Colombia renovó el mandato de Juan Manuel Santos como presidente de la República. A pesar de los problemas no resueltos durante su primer gobierno, especialmente en materia de salud, educación, justicia y empleo, la perspectiva de la paz operó como catalizador de la campaña electoral de Santos y aseguró su reelección luego de una encarnizada lucha preelectoral. La campaña electoral provocó una fuerte polarización entre dos lemas: «La paz sin im-

---

<sup>1</sup> La versión original de este artículo fue publicada en KAS Auslandsinformationen, 3/14, Berlín, ISSN 0177-7521, pp. 64-84.

punidad», propagado por el partido político liderado por el expresidente Uribe, y «La paz como motor del desarrollo», de Santos.

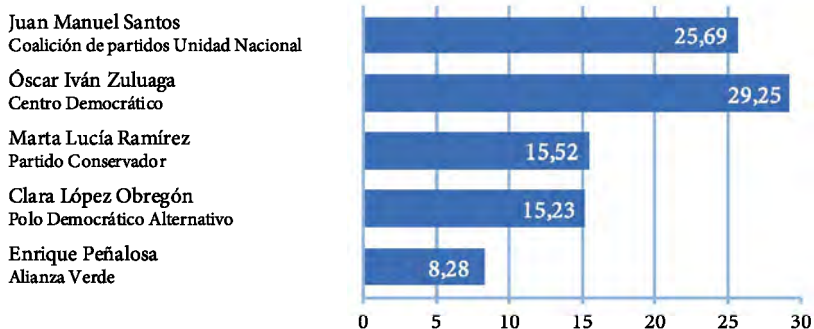
Sin duda, uno de los principales desafíos del próximo ejercicio será la unificación de los colombianos en torno al objetivo de un plan de paz colectivo e integral que involucre a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esta misión se enfrenta en el Congreso a una oposición fortalecida bajo la conducción del antiguo presidente Uribe, lo que podría dificultar la ratificación y puesta en práctica del acuerdo para la solución del conflicto armado y la aprobación de las reformas que no se habían implementado durante la primera presidencia de Santos. Lo que está en juego en la nueva constelación política, es la perspectiva de un futuro en paz, así como la solución de los problemas estructurales que se han identificado como las raíces históricas del conflicto armado. La unidad de todos los colombianos parece al alcance de la mano, y con ella la consolidación de una paz estable y duradera.

CC

Gráfico 1. Resultados de las elecciones presidenciales de 2014 (en porcentaje)

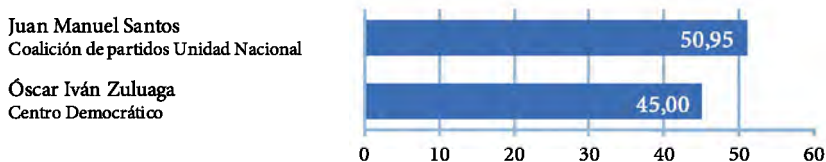
**Primera vuelta, 25 de mayo de 2014**

Participación electoral: 40,07 %



**Segunda vuelta, 15 de junio de 2014**

Participación electoral: 47,89 %



## El primer mandato de Juan Manuel Santos: avances, reformas y problemas

### *Los impulsores del desarrollo*

Santos inició el primer mandato presidencial con la intención de fortalecer el crecimiento y de reducir el desempleo. Al comenzar su gobierno en 2010, presentó un plan de cinco puntos para el fomento de sectores económicos estratégicos que debían actuar como *impulsores del desarrollo*: infraestructura, construcción de viviendas, agricultura, minería y modernización de los sistemas energéticos e innovación. De acuerdo con los análisis de su primer mandato, hubo fuertes avances en la realización de algunos de esos proyectos, a diferencia de otros cuya puesta en marcha se retrasó. A modo de ejemplo, en materia de construcción de viviendas se ha podido concretar una parte importante de los proyectos previstos, entre ellos la adjudicación de 675.000 proyectos de vivienda social, la mayoría de ellos aún sin terminar. Se observó asimismo un fuerte dinamismo en el sector minero, además del aumento de la extracción de petróleo a más de un millón de toneladas diarias. Sin embargo, estos éxitos contrastan con los problemas que continúan sin resolver en materia de protección ambiental y con respecto a las condiciones de vida de la población que vive en las áreas de extracción de petróleo y otras materias primas.

El déficit en la implementación de los proyectos se observa también en las áreas de agricultura, infraestructura e innovación. Hasta ahora, solamente 41 % de la población rural dispone de tierras cultivables. Por lo tanto, se requerirá un volumen importante de inversiones y un incremento en la asignación de recursos para mejorar la distribución de la tierra, intensificar el desarrollo de la infraestructura para aumentar la competitividad y profundizar el desarrollo tecnológico de Colombia.

### *Persistencia de la desigualdad del ingreso, a pesar del crecimiento económico*

Luego de un fácil impulso, el primer período presidencial de Santos concluyó en medio de la fase de crecimiento más fuerte de los últimos siete años. En el primer trimestre de 2014 la actividad económica registró un crecimiento de 6,4 %, superando todas las expectativas. De esta forma, Colombia se posicionó como el país con el segundo crecimiento trimestral más fuerte en el mundo y ocupó el primer puesto en América Latina. Esta tendencia refleja la dinamización del aparato productivo del país. Los sectores de crecimiento más dinámico fueron la construc-

ción, así como los servicios públicos y privados. A pesar de esto, fueron muy limitados los avances hacia una distribución más equitativa del ingreso, así como en materia de combate a la pobreza. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), más de 32,2 % de la población, es decir casi 14,7 millones de personas, viven por debajo de la línea de pobreza. Se evidencia de esta manera que el ingreso generado por el crecimiento económico se concentra en algunos sectores de la población, y se profundiza la falta de equidad social en el país. Sobre la base del coeficiente de Gini del Banco Mundial,<sup>2</sup> Colombia ocupa el tercer lugar entre los países con mayor injusticia social del hemisferio norte, tan solo superado por Honduras y Guatemala. De modo que la superación de la desigualdad social seguirá siendo una tarea central para el nuevo mandato del presidente Santos.

CC

### *Los movimientos sociales: manifestaciones de una sociedad descontenta*

En términos políticos, Santos asumió el gobierno con la intención de poner en práctica algunas reformas importantes y de iniciar un cambio virtuoso en el país. Al contar con el apoyo de la mayoría del Congreso, consiguió durante los primeros dos años la aprobación de proyectos de ley sobre regalías, ordenamiento territorial, formalización del mercado de trabajo y apoyo a las personas recién llegadas al mercado laboral, así como resarcimiento a las víctimas y devolución de tierras. Las leyes relativas a las regalías (la distribución entre las regiones del ingreso procedente de la extracción de recursos naturales), al ordenamiento tributario y la sustentabilidad tributaria se valoraron positivamente desde la perspectiva de la redistribución de los recursos y la buena conducción económica.

Sin embargo, el presidente tuvo que enfrentar resistencias con respecto a otras reformas. Él mismo retiró el proyecto de reforma del sistema judicial, luego de que el Congreso lo modificara, debido a la introducción de privilegios desproporcionados, tanto para los diputados como para los jueces de los tribunales supremos. El Marco Jurídico para la Paz,<sup>3</sup> finalmente aprobado, despertó fuertes objeciones. Sus

---

2 «Reducir desigualdad social, la otra asignatura pendiente para el presidente de Colombia», Reuters, 17.6.2014, <<http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idTAKBNOES2S720140617>> [9.9.2014].

3 El Marco Jurídico para la Paz constituye una norma modificatoria de la Constitución, que instituye determinados instrumentos de justicia transitoria con la finalidad de poner fin al conflicto armado en Colombia. Este marco legal limita

críticos lamentaron el margen de discreción que se concedió a los legisladores con respecto a la impunidad de los exintegrantes de los grupos armados, así como su posible participación en la vida política. Por consiguiente, las relaciones entre el presidente y el Poder Legislativo se hicieron más complicadas durante los últimos dos años del primer mandato de Santos. Se frenó la dinámica de reforma, por lo cual finalmente no hubo avances en una serie de proyectos en otras áreas, tales como el sistema de salud, la educación y el sistema judicial, así como las políticas agrícola y de empleo.

Esos déficits se manifestaron en los reclamos de la población, que consideró que sus necesidades no se atendían. A partir de 2012 se produjeron numerosas protestas en diferentes regiones del país. Durante el primer trimestre de 2013 las manifestaciones afectaron a varias ramas del sector agrícola. Las denuncias se centraron cada vez más en las condiciones de desigualdad que se atribuían a la implementación de los acuerdos de libre comercio. Más tarde, las manifestaciones aisladas se intensificaron y se extendieron a otras regiones y sectores de la actividad económica del país.

Una serie de revueltas campesinas y una huelga agraria, así como las protestas protagonizadas por estudiantes, docentes, transportistas y trabajadores de la salud fueron expresiones de un clima de descontento generalizado con la política del gobierno de Santos. Este desembocó a finales de 2013 en una crisis de la representatividad que dejó en claro el interés creciente de la población de participar en la vida política. La población ya no aceptaba ser excluida de las decisiones que, en las condiciones del sistema centralista de Colombia, están estrechamente vinculadas a la persona del presidente. Este estado de ánimo expresó asimismo la falta de cercanía entre Santos y los ciudadanos. Si bien el gobierno mostró en general su disposición al diálogo frente a las protestas, se mantenía distante en todo momento. En las palabras del expresidente César Gaviria, «Santos no mostró (mucho) en términos políticos, y las personas no sienten que él esté cerca de ellas». El jefe de Estado y su gobierno fracasaron en su intento de establecer canales de comunicación directa capaces de mejorar la integración de la población al trabajo político y de optimizar la representación de sus intereses. El descontento social no fue la única consecuencia de todo esto: se acentuó también la sensación de estar ante un mal ejercicio de gobierno.

---

la culpabilidad a los responsables principales de delitos calificables como crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra sistemáticos, mientras establece un régimen de amnistías para los mandos medios.

## *Luces y sombras del proceso de paz*

Uno de los proyectos más importantes de Santos ha sido, y seguirá siendo, la paz en Colombia. Así lo afirmó a mediados de su primer mandato.<sup>4</sup> El tema siguió presente durante la última campaña electoral. En agosto de 2012, luego de seis meses de negociaciones secretas en Cuba, Santos había anunciado el inicio de negociaciones de paz tendientes a la firma de un «acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» con las FARC. La agenda para las negociaciones se estructuraba en torno a cinco ejes: desarrollo agrario, participación política (de los exguerrilleros), solución al problema de las drogas ilícitas, resarcimiento a las víctimas y desarme de los insurgentes. Las conversaciones se desarrollaron siguiendo el principio que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Al término de la fase de negociaciones y luego de la firma del acuerdo final, en la subsiguiente fase de implementación y ratificación, tanto el gobierno como las FARC deben iniciar la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados.

Si bien se han obtenido algunos resultados parciales durante las negociaciones celebradas hasta el momento, tampoco han faltado los problemas. Los avances logrados hasta ahora deben considerarse históricos y permiten pensar que luego de más de sesenta años de guerra civil el punto final podría estar al alcance de la mano. Por el momento, el gobierno y las FARC han llegado a acuerdos relativos a los primeros tres puntos: desarrollo de las regiones rurales, participación política de los exguerrilleros y solución al problema de las drogas. Durante la campaña electoral presidencial se llevaron a cabo conversaciones preparatorias sobre el reconocimiento de las víctimas del conflicto, al tiempo que se iniciaron paralelamente los preparativos para un posible diálogo con el ELN. Si bien esta organización cuenta con menos integrantes que las FARC, su influencia se extiende a amplias zonas del territorio nacional.

CC

« Santos no mostr (mucho) en términos políticos, y las personas no sienten que él esté cerca de ellas »

---

4 Según un estudio del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y de Naciones Unidas, la paz podría redundar en un crecimiento económico de 8 %, el aumento del ingreso per cápita a más de 16.700 dólares americanos y la recuperación de 800.000 hectáreas de tierra. Cfr. CERAC, «Violencia armada y desarrollo. ¿Qué ganará Colombia con la paz?», <http://cerac.org.co/es/líneas-de-investigación/violencia-armada/¿qué-ganará-colombia-con-la-paz-una-perspectiva-económica.html> [9.9.2014].

La iniciativa de paz constituye uno de los mayores éxitos de Santos. Sin embargo, el camino hacia la celebración del acuerdo final, originalmente prevista para noviembre de 2013, insume más tiempo de lo previsto. Hasta ahora no se han iniciado las conversaciones sobre la desmovilización, ni se han establecido los mecanismos para la ratificación del acuerdo, por ejemplo, a través de un referéndum. Además, el presidente no ha sido capaz de concientizar al pueblo en torno al proceso de paz. Amplias capas de la población no comprenden la trascendencia de las negociaciones para el futuro del país. Por lo tanto, el presidente se ve enfrentado a una tarea que debe encarar cuanto antes porque, cuando llegue a la instancia del referéndum, necesitará el respaldo de todos los colombianos para poner en práctica los acuerdos.

El proceso de negociaciones también ha sido objeto de críticas, no solo desde el ala derecha del sistema político-partidario (como el expresidente Uribe y algunos grupos sociales), sino también en el seno de la izquierda democrática. Existen asimismo indicios de una posible división de las FARC, ya que el alto al fuego unilateral decretado por las FARC durante los dos últimos años fue vulnerado en reiteradas ocasiones por aquellas agrupaciones guerrilleras que obtienen los mayores beneficios del narcotráfico. Para alcanzar la paz en Colombia se deben encarar desafíos importantes que no se limitan a la implementación de los acuerdos. De llegar a la fase posterior al conflicto, se tendrán que encarar asimismo los problemas estructurales subyacentes a este; de lo contrario, otras organizaciones armadas podrían atizarlo de nuevo.

### *Las elecciones presidenciales de 2014: una campaña con controversias*

Luego de un agitado período preelectoral marcado por controversias intrapartidarias en torno a la nominación de los candidatos, a principios de verano de 2014 el pueblo colombiano pudo elegir entre cinco candidatos a la presidencia: por la centroderecha, Marta Lucía Ramírez, del Partido Conservador; en representación del Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, considerado el candidato del uribismo; Juan Manuel Santos, candidato de la alianza de partidos Unidad Nacional (Partido de la U, Cambio Radical y Partido Liberal); así como Enrique Peñalosa, en representación de los Verdes. Clara López, la representante del Polo Democrático Alternativo, se presentó como candidata de los partidos de izquierda.

La primera ronda de la campaña previa a las elecciones presidenciales quedó bajo el impacto de varios escándalos que distrajeron la atención de los programas de los cinco candidatos. En opinión de algunos analistas se produjo una verdadera *campaña sucia* por la presiden-

cia, protagonizada sobre todo por Santos y Zuluaga. Informes de prensa revelaron por un lado que la campaña presidencial de Juan Manuel Santos de 2010 había recibido fondos provenientes del narcotráfico. Por el otro lado, en la semana previa a la primera vuelta de las elecciones el país fue sacudido por un escándalo que involucraba al candidato del Centro Democrático, a quien se pudo comprobar la existencia de contactos con una persona que había sido responsable de escuchas ilegales a los integrantes de la ronda de negociaciones en La Habana y al mismo presidente. Ante esta situación la estrategia electoral de los mencionados candidatos consistió en menospreciar al contrincante para ganar los votos de sus seguidores «decepcionados». La prensa hizo suya la estrategia en la medida en que algunos de los medios más importantes llegaron incluso a apoyar a uno u otro de los partidos, al tiempo que solo unos pocos representantes de los medios sometieron los respectivos programas electorales a análisis serios. Lo mismo vale para los debates televisivos. Los candidatos optaron por proferir acusaciones contra sus contrincantes o por defenderse contra las acusaciones recibidas, en lugar de debatir sobre los temas que importan a los colombianos, como por ejemplo la educación, la salud y el empleo. Quedó de manifiesto que la función de información de los medios de comunicación debe ser fortalecida, especialmente a nivel regional.

En lo referido a las áreas de la educación, la salud y el empleo los programas electorales presentaron pocas diferencias; todos se limitaron a promesas poco específicas relativas a mejoras de calidad y la satisfacción de las necesidades. Tampoco se detectaron diferencias de fondo con respecto al sistema judicial: los candidatos marcaron apenas los ejes de la reforma judicial necesaria. En cambio, hubo diferencias enormes en cuanto a las estrategias para el plan de paz, por lo que este tema debe haber jugado un papel decisivo en la fase final de la campaña electoral.

### *La situación después de la primera y la segunda vuelta*

Dos de los cinco candidatos que se presentaron a la primera vuelta, avanzaron hacia la segunda Zuluaga, con 29,2 % de los votos, y Santos, con 25,6 %, quien ocupó el segundo lugar a pesar de contar con toda la infraestructura estatal. Se ha destacado como histórica la votación de las dos candidatas: Marta Lucía Ramírez obtuvo 15,5 % y Clara López, 15,2 %. Con este resultado, la candidata conservadora Ramírez se convirtió en la principal ganadora de la contienda, sobre todo si se tiene en cuenta las condiciones desfavorables para su campaña. Por un lado, su candidatura no fue respaldada por todo el Partido Conservador: 18 de los 22 senadores de su bancada en el Congreso la apoyaron, mientras los restantes siguieron a Santos. Sin embargo, Ramírez no cedió y continuó

CC



su campaña electoral. Si bien contó con fondos reducidos, realizó una campaña publicitaria estratégicamente diseñada y recibió el apoyo de las bases partidarias.

Los casi dos millones de votos finalmente emitidos para Ramírez deben considerarse un éxito aún mayor, si se tiene en cuenta que fue una de cuatro candidatos de la centroderecha. Y fue capaz de atraer los votos de otros sectores del centro y de perfilarse como alternativa. Varios analistas valoraron su éxito como un capital político para la próxima campaña electoral en el año 2018. Sin embargo, habrá que ver cómo evolucionará la situación al interior del Partido Conservador, porque sin duda una división como en la actualidad se constituiría en desventaja para las ambiciones de Ramírez. En lo referido a la primera vuelta cabe destacar también el alto porcentaje de abstenciones de 60 %, el guarismo más alto de los últimos veinte años. Esto hace suponer que los votantes no se identificaron con ninguno de los candidatos. Pero también se podría deber a cierta apatía política o el descontento generalizado con respecto al balance de los últimos gobiernos.<sup>5</sup>

El alto nivel de abstenciones se podría explicar también por la baja concurrencia del electorado de la costa atlántica. Esta no se debería prioritariamente al descontento político, sino al hecho de que la *maquinaria política* aún no había comenzado a trabajar plenamente. En Colombia se entiende por *maquinaria política* la movilización de los votos por los representantes partidarios o los líderes regionales que se aseguran el apoyo de los votantes mediante promesas materiales, tales como empleos públicos, prestaciones sociales, transporte gratuito de los habitantes a los colegios electorales y otros beneficios. La puesta en marcha de la *maquinaria política* puede ser decisiva y resultar en la victoria de un candidato particular. Las elecciones de 2014 no fueron la excepción a la regla.

### *Las alianzas políticas jugaron un papel decisivo en la victoria de Santos en la segunda vuelta*

A tres semanas de la primera vuelta, el presidente Santos pudo superar al candidato del uribismo y asegurarse la confirmación en el cargo gracias a los votos adicionales de cuatro millones de electores que

---

5 Según se supo de algunas localidades sobre la costa atlántica, la población se abstuvo de votar para protestar contra la falta de agua. Los medios informaron sobre pancartas con la leyenda: «Sin agua, Taganga no vota», desplegadas por habitantes del pueblo al lado de las urnas receptoras. Según la oficina electoral local, en Taganga la abstención se ubicó en 87,5 %.

entonces no se habían pronunciado en su favor. En la segunda vuelta Santos obtuvo 50,9 % de los votos, contra 45 % a favor de Zuluaga. La participación electoral aumentó 7 %, por lo que la abstención se redujo a 52 %. En última instancia, las alianzas previas a las elecciones jugaron un papel decisivo: los votos de la costa caribeña y de Bogotá garantizaron la victoria del presidente saliente y entrante. En los siete departamentos de la costa atlántica la participación electoral se duplicó, aumentando la votación de Santos un 20 %, lo que fue interpretado por los analistas como la *puesta en marcha de la maquinaria política*. En Bogotá el cambio en las intenciones de voto se debe sobre todo a las múltiples alianzas políticas de Santos con la candidata del Polo Democrático, el Movimiento Progresista del alcalde de Bogotá y algunos grupos pertenecientes al Partido Verde. Según el análisis de los resultados electorales, en Bogotá Santos pudo atraer 900.000 votos adicionales, provenientes del caudal de 1,2 millones que se habían emitido a favor de los candidatos eliminados, mientras Zuluaga se aseguró los votos de Marta Lucía Ramírez, especialmente en Bogotá.

Luego del anuncio de los resultados, Zuluaga felicitó a Santos por la victoria, reconoció su derrota y aseguró que continuaría trabajando por el país: «Nuestro movimiento se ha mantenido firme en la derrota. [...] Continuaremos la lucha política por nuestro país».<sup>6</sup> También Marta Lucía Ramírez reconoció la victoria de Santos y planteó algunas condiciones previas a las negociaciones para formar el gobierno: «No claudicamos en los valores ni en las convicciones, seguiremos insistiendo que cualquier negociación debe hacerse con condiciones. [...] Yo estoy convencida de que la paz está en un gobierno que funcione eficientemente, que nos dé salud, seguridad, empleo, que nos garantice justicia y que complementariamente adelante una negociación para lograr una paz verdadera».<sup>7</sup>

Sin duda, el resultado electoral significa que millones de colombianos confirmaron el proceso de paz impulsado por el presidente. Aunque actualmente se comienza a perfilar una división. Colombia oscila entre Santos y su plan de paz como motor del desarrollo socioeconómico y Zuluaga, el candidato del uribismo y defensor de una paz sin impunidad para los exguerrilleros, así como de negociaciones más condicionadas. Efectivamente, en las elecciones esta posición logró casi siete millones de votos de apoyo, los que por otra parte tampoco estaban

CC

«Nuestro movimiento se ha mantenido firme en la derrota. [...] Continuaremos la lucha política por nuestro país»

6 Discurso televisivo del 15 de junio de 2014.

7 Ibidem.

conformes con el gobierno de Santos durante los últimos cuatro años. Entre quienes apoyaron a Santos tampoco faltaron las visiones críticas acerca de su primer mandato, aunque estuvieron aún más resueltos a evitar el retorno del uribismo al poder. De modo que en estas elecciones presidenciales muchos se guiaron por la pregunta: «¿cuál es el mal menor?». Esto debería preocupar al presidente reelecto. El éxito de su segundo mandato dependerá de su capacidad de unir el país que hoy se encuentra dividido. Su trabajo de gobierno se verá además dificultado por una correlación de fuerzas en el Congreso que será menos favorable que durante el primer mandato.

### *Ejercer el gobierno en un país polarizado*

En un discurso posterior a la victoria, Santos admitió algunos errores que se habían cometido durante el primer mandato: «Vamos a corregir lo que haya que corregir y ajustar lo que se debe ajustar. Y reformar lo que debe ser reformado». En la nueva constelación a comienzos del segundo mandato, se plantea el gran desafío de formar un gobierno que esté en condiciones de enfrentar las tareas por delante. En las palabras del expresidente Gaviria: «El presidente se encuentra ante el desafío de ejercer un gobierno que, por un lado, no decepcione la confianza puesta en nosotros por la izquierda, mientras, por el otro, mantenga un diálogo continuo con el Centro Democrático y Óscar Iván Zuluaga».

No se trata de una tarea fácil y, a diferencia de los cuatro años pasados, en los que Santos podía contar con el respaldo de casi el 80 % del Congreso, de ahora en más tendrá que arreglárselas con una oposición fortalecida en el Parlamento. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el ejercicio de la oposición corresponde por primera vez a la derecha, más específicamente al Centro Democrático (el uribismo tiene 20 % de los escaños en el Senado del Congreso) y algunos parlamentarios de la bancada del Partido Conservador, así como a varios movimientos de izquierda que, por un lado, apoyan el plan de paz, mientras, por el otro, se opondrán a otros temas de la agenda cuando el Congreso se posicione al respecto. En nombre de la legitimidad de su gobierno, Santos tendrá que integrar a los sectores de la izquierda, porque de lo contrario, y dada su capacidad de movilización social, esos sectores podrían ponerle piedras en el camino. Ante esta constelación debe formar un gobierno con criterio estratégico que esté a la altura de la confianza depositada en él por la izquierda, al tiempo que facilite el diálogo con el campo uribista. Como dijimos, Santos asume su mandato en un país polarizado, por lo que debe acercarse a los siete millones de colombianos que votaron en contra del proceso de paz propagado

por él, que están preocupados por las concesiones a las FARC y que se quejan por las reformas fracasadas del primer mandato. No será factible que el gobierno se concentre exclusivamente en la centroizquierda. Debe asegurarse el apoyo de los diferentes grupos de colombianos descontentos de cara al referéndum sobre el acuerdo de La Habana.

Todos estos factores convierten la continuación del gobierno en una tarea para nada fácil. Si bien la conclusión con éxito de las conversaciones de La Habana y la posterior puesta en práctica del acuerdo de paz figuran entre los proyectos prioritarios de Santos, el presidente tendrá que esforzarse mucho si pretende asegurar el éxito del referéndum, y explicarle a la población lo que significa la firma, en detalle. El mandato de gobierno comprende asimismo la realización de reformas importantes e imprescindibles en el área de la infraestructura, así como un mejor acceso a la atención sanitaria, la educación, la justicia y el mercado de trabajo. Para esto Santos no solo necesitará las alianzas con la izquierda y la derecha; también tendrá que esforzarse para que su coalición demuestre capacidad de realización, más allá de la reglamentación de la resolución del conflicto.

### *Las reformas pendientes*

En las áreas de atención sanitaria, educación, empleo y justicia quedan tareas sin terminar del primer mandato. Estas no se limitan a mejoras cualitativas, sino que abarcan también la optimización de la cobertura de la demanda, así como la mejora del acceso de la población a las prestaciones y la infraestructura del Estado. Es ahí donde se encuentra el verdadero motor para el progreso del país. Con respecto a la educación se debe buscar el consenso de todos los actores del sector en torno a una reforma que esté a la altura de las exigencias. Colombia muestra un retraso importante en el área de la educación. Si bien 90 % de los niños y jóvenes de Bogotá tienen acceso a la educación primaria y secundaria, persiste el déficit en materia de educación preescolar (50 %) y terciaria (30 %). A esto se debe agregar que 80 % de los colombianos más ricos terminó la educación universitaria, mientras el porcentaje correspondiente a los más pobres ni siquiera llega a 20 %. En las pruebas PISA de la OCDE, Colombia ocupa actualmente el antepenúltimo lugar del mundo.

Luego de veinte años de construcción de un modelo público de atención sanitaria, el sistema de salud está en crisis.<sup>8</sup> Si bien en 2013 el

---

8 A diferencia del Reino Unido y Estados Unidos, donde se estipula la atención directa de no más de dos pacientes por enfermera profesional en las unidades

gobierno logró la aprobación de una norma legal para la reforma de la administración financiera y la regulación de las prestaciones básicas, esta reforma no realizada durante el primer mandato debe ser reestructurada para mejorar el acceso de las personas a las prestaciones médicas y para ofrecer servicios de calidad. La necesidad de introducir reformas se observa también en el sistema judicial. Una encuesta que el Ministerio de Justicia llevó a cabo hace poco, reveló que siete de cada diez colombianos considera que la justicia colombiana trabaja con mucha lentitud, y que cuatro de cada diez encuestados piensan que los funcionarios del sistema judicial son «corruptos».<sup>9</sup> Se requiere una reforma que asegure un mejor acceso a la justicia, mayor eficiencia de los procedimientos judiciales y trámites, así como la mejora de las condiciones de trabajo de los funcionarios judiciales. En el área del empleo se debe abordar la formalización de millones de relaciones laborales informales que carecen de las necesarias condiciones de trabajo. Más de la mitad de los empleos en Colombia corresponden a trabajadores informales sin protección social ni derechos laborales.

Todos estos asuntos, de carácter prioritario para la garantía de los derechos básicos y la promoción de la movilidad social en Colombia, se constituyen en tareas que Santos debe enfrentar, más allá de que se llegue o no a un posible período posconflicto. Se agregan otros campos de acción igualmente prioritarios como la mejora de la infraestructura, la reforma electoral y la solución de la crisis agrícola, que deben ser encarados por el presidente, frente a una oposición fortalecida y más amplia. En lo referido a la posible firma del acuerdo de paz, la primera tarea del gobierno será la definición e implementación del referéndum sobre el acuerdo, lo que presupone la unificación del país que hoy se encuentra dividido.

Pero aun suponiendo la culminación exitosa de esta misión, Santos debería recorrer un largo camino. En primer término, debe crear las condiciones para que la guerrilla deponga las armas, se reinserte en la sociedad civil y participe en la implementación. Otro desafío consiste en lograr la aprobación del Congreso para la puesta en marcha de las reformas que se requieren para la implementación de los acuerdos, de

---

de cuidados intensivos, en las unidades correspondientes de centros hospitalarios en ciudades como Bogotá la relación es de ocho pacientes por enfermera. Además, las profesionales se deben ocupar fundamentalmente de las tareas administrativas.

- 9 Rodrigo Uprimny, Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde y Diego Eduardo López, «Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia», 2013, <[http://dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.619.pdf](http://dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.619.pdf)> [9.9.2014]

modo de alcanzar los cambios que se necesitan con urgencia en las zonas rurales de Colombia. Entre los temas importantes se destacan la distribución de tierras, la cogestión política de las minorías, así como la participación de los excombatientes en la vida política, las garantías para la oposición y el resarcimiento de las víctimas del conflicto.

La creación de consensos en torno al plan de paz y para la implementación de los cambios, leyes y reformas que los acuerdos requieren, constituye una tarea compleja; al mismo tiempo, es la clave para el éxito. Santos no tiene alternativa al acto de equilibrio de mantener en pie su coalición ampliada con la izquierda en el Congreso, sin dejar de responder con inteligencia táctica a los reclamos que se le formularán desde la bancada del Centro Democrático.

### *Las relaciones internacionales de Colombia*

CC

Uno de los logros más importantes del primer período de gobierno de Santos en materia de política exterior ha sido el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela. Las relaciones con los países vecinos mejoraron sensiblemente, gracias a lo cual el país pudo ocupar un papel de liderazgo en las principales organizaciones multilaterales y regionales. Como resultado de esta mejora de las relaciones, Colombia ejerció la presidencia temporal del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas e integró la presidencia de la Unasur. La fundación de la Alianza del Pacífico, integrada por Colombia, Chile, Perú y México, es otro indicio del nuevo posicionamiento del país en el contexto latinoamericano.

Debido al papel clave de las alianzas regionales para el desarrollo del comercio colombiano y la cooperación internacional, el nuevo gobierno tendrá que fortalecer y consolidarlas aún más. En el contexto del proceso de apertura que Colombia está experimentando en sus relaciones con la Unión Europea y con respecto al acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, se deben crear las condiciones para la protección de la producción nacional y la mejora de la competitividad. Por otra parte, se necesitará el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz, dado que el combate colectivo del narcotráfico debe ser complementado por la colaboración internacional en la verificación de los acuerdos celebrados en La Habana.

## Conclusiones y perspectivas

### *Desafíos más allá del proceso de paz*

Ni bien la solución del conflicto sea realidad, los poderes Legislativo y Ejecutivo deben poner en práctica una serie de reformas, de modo de permitir que los acuerdos se conviertan en realidad. Con independencia de la solución exitosa del conflicto armado, Colombia se enfrenta a un cambio estructural de largo plazo, durante el cual se deben encarar algunos problemas, cuyos orígenes se deben buscar en períodos anteriores al gobierno de Santos y que están en la base de muchos conflictos de hoy.

Una de las principales causas de los problemas actuales consiste en la marcada exclusión regional y social, así como en la incapacidad del Estado de marcar presencia a nivel local y departamental. Por lo tanto, el cambio estructural hacia una mayor descentralización se convierte en un asunto urgente para el desarrollo del país. Si bien estas medidas están en la base de una paz estable y duradera, su puesta en práctica será necesaria con independencia del éxito de las negociaciones de La Habana. Sobre todo se debe reformar el mecanismo relativo a la división del poder y la gestión compartida por el gobierno central y los gobiernos locales. Se trata de crear un marco legal eficiente que permita la integración real de todas las regiones y todas las áreas sociales.

Otro desafío igualmente importante para los próximos cuatro años está planteado por la necesidad de superar la falta de igualdad socioeconómica que ha convertido a Colombia en uno de los países americanos con los índices más altos de desigualdad, en el cual la corrupción está muy presente, donde la riqueza se concentra en pocas manos, mientras amplios sectores de la población viven en la pobreza. De esto depende la creación de movilidad social, así como la oferta de alternativas profesionales y ocupacionales capaces de satisfacer las necesidades básicas de la población. La mitigación de las tensiones sociales que resultan de la pobreza y la desigualdad no solo contribuiría a reducir la delincuencia; cumpliría asimismo un papel constitutivo para el fortalecimiento de la confianza en el sistema político y las instituciones democráticas. De acuerdo con numerosos estudios en la región, la población colombiana manifiesta una fuerte falta de confianza en las instituciones políticas como el Congreso, los partidos políticos y las autoridades locales. De esta observación se desprende, en primer lugar, la necesidad de fortalecer la inclusión de los ciudadanos que actualmente no se sienten vinculados a las instituciones que los representan. En segundo lugar, se debe mejorar la imagen negativa que acompaña a la política y a la participación democrática en un país que se ha ca-

racterizado históricamente por sus altos niveles de abstención y que ha establecido un récord lamentable en la materia durante las últimas elecciones presidenciales.

El desafío radica en la unificación de los colombianos y colombianas ante un objetivo compartido, en lograr que generen consensos y participen, que se comprometan con un futuro mejor, que hagan uso de su derecho al voto y ejerzan el poder que la democracia colombiana ha puesto en sus manos. El objetivo compartido es la paz y sus consecuencias para el futuro del país. La población colombiana ha depositado su confianza en la fórmula de la paz como motor para el desarrollo socioeconómico propagada por Santos. Ha llegado el momento de que el presidente reelecto concentre sus esfuerzos en la realización de esta visión y en la creación simultánea de todas las condiciones necesarias para que la paz, que hoy es posible, sea estable y duradera.

CC