

# ÉLITES

Negocios y estructuras  
del poder en Colombia



EDITORES  
Jaime Andrés Wilches Tinjacá  
Claudia Milena Pico Bonilla

 **POLI**  
POLITÉCNICO  
GRANCOLOMBIANO  
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA

# ÉLITES

Negocios y estructuras  
del poder en Colombia

**EDITORES**

Jaime Andrés Wilches Tinjacá  
Claudia Milena Pico Bonilla





© **Institución Universitaria  
Politécnico Gracolombiano**  
Calle 61 No. 7 - 66  
Tel: 7455555, Ext. 1516  
Bogotá, Colombia

ISBN impreso: 978-628-7534-21-6  
ISBN digital: 978-628-7534-20-9

#### **Equipo editorial**

**Director editorial**  
Eduardo Norman Acevedo

**Analista de producción editorial**  
Guillermo A. González T.

**Corrección de estilo**  
Rosario Gómez

**Diseño y diagramación**  
Nelson Rocha Sánchez

¿Cómo citar este libro?  
Wilches, J.A., y Pico C.M. (Eds.) (2021).  
Élites. Negocios y estructuras del poder en Colombia.  
1a. edición. p. 220. Editorial Institución Universitaria  
Politécnico Gracolombiano.

Creado en Colombia  
Todos los derechos reservados  
2021

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o medio existentes o por existir, sin el permiso previo y por escrito de la Editorial de la Institución Universitaria Politécnico Gracolombiano.

Para usos académicos y científicos, la Institución Universitaria Politécnico Gracolombiano accede al licenciamiento Creative Commons del contenido de la obra con: Atribución – No comercial – Sin derivar - Compartir igual.

# ÉLITES

Negocios y estructuras  
del poder en Colombia



# Tabla de Contenido

## INTRODUCCIÓN

Las élites como línea de investigación y propuesta de comprensión en la coyuntura de Colombia .....	7
---	---

## CAPÍTULO 1

Monopolio de poder en el liberalismo radical: perfiles de la conformación de élites en el siglo XIX en Colombia <i>Carlos Santiago Huertas Blanco, Claudia Milena Pico Bonilla</i> .....	13
---	----

## CAPÍTULO 2

Participación e influencia de actores y organizaciones en la contratación del sector de seguridad y defensa <i>Daniela Rivera Ortega, Brayan Stiven Carvajal Pérez</i> .....	43
---	----

## CAPÍTULO 3

Influencia de las élites políticas en la infraestructura: Un estudio de caso desde la Ruta del Sol <i>Angélica Socorro Delgado Gómez, Valentina Fajardo Vélez</i> .....	69
--	----

## CAPÍTULO 4

Capitales especulativos, corrupción financiera y complicidades elitarias: El caso de Interbolsa y Estraval <i>Ana María Leguizamón, Viviana Romero</i> .....	91
---	----

## **CAPÍTULO 5**

**Caracterización histórica y legal de las instituciones de crédito como élites orientadoras del sistema de educación superior en Colombia (2000-2016)**

*Paola Andrea Garzón Espitia, Andrés Felipe Nieto* .....117

## **CAPÍTULO 6**

**Élites y estrategias de marketing político en Colombia a través de la televisión**

*Daniela Londoño Pulgar* .....139

## **CAPÍTULO 7**

**La transformación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el partido Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común (FARC): Propuesta reflexiva desde la teoría de las élites**

*Mario Esteban Salamanca* .....165

## **CAPÍTULO 8**

**Élites narcotraficantes como orientadoras de la gobernanza criminal en Colombia**

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Claudia Milena Pico Bonilla* .....189

# Introducción

## LAS ÉLITES COMO LÍNEA DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA DE COMPRENSIÓN EN LA COYUNTURA DE COLOMBIA<sup>1</sup>

**E**n cada una de las esferas de la estructura social en Colombia se encuentran particularmente ciertos grupos con poder, lo cuales son capaces de coordinar, establecer y modificar políticas públicas según su interés. La influencia que tienen, ya sea en el Gobierno o en alguna otra área, es gracias al poder político, económico o social que han tenido por décadas (tradicción familiar) o que han logrado construir al ingresar en cierto grupo social. Según Puello (2010), “élite” se puede definir como una minoría selecta dominante con la capacidad de influir sobre una mayoría dominada; esta minoría selecta se manifiesta en muchos campos más allá del político, como el cultural o el intelectual.

Gaetano Mosca quien es citado por Barras (1991) como el principal exponente de la teoría elitista a finales del siglo XIX; argumenta que en todas las sociedades existen los gobernantes y los gobernados. Los primeros son una minoría que desempeña funciones políticas, que disfrutan del poder y lo acaparan (Batlle, 1992). Los segundos “[...] son la mayoría y son dirigidos por los primeros de una manera más o menos arbitraria y le da a la minoría los medios materiales de subsistencia” (Blacha, 2005, p. 3). En este mismo sentido, Vilfredo Pareto precisa que toda sociedad se divide en una minoría que domina, la “élite”, y una masa de individuos gobernados; esto produce una rivalidad entre estos dos grupos (Aron, 1996).

La élite muchas veces no es esa figura pública que se ve. A este grupo organizado, a comparación de otros, no le gusta convertirse en una figura pública, sino que prefiere estar tras bambalinas ejerciendo su poder. Entonces la élite posee una estructura, algunas cualidades especiales y control de las fuerzas sociales, además de conexiones y parentescos.

---

1. Este libro hace parte de los resultados de investigación del proyecto “30 años de la Constitución de 1991: un análisis desde la disputa de élites y organizaciones sociales por la reconfiguración de lo público-privado en Colombia”, código 87076 de la Convocatoria de Proyectos de Investigación con Capacidad Instalada de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá, Colombia.



La razón de su éxito y su poder, como ya se había mencionado, radica en que es una minoría organizada en oposición con una mayoría desorganizada (Bolívar, 2002). Es la desorganización de la mayoría la que deja a sus miembros impotentes ante el poderío organizado de la minoría; al ser este un grupo reducido puede lograr lo que la mayoría no: una comprensión mutua y una acción establecida. La élite se guía con base en la razón y el conocimiento, mientras que la no élite, o mayoría desorganizada, es impulsada principalmente por los sentimientos. Para promover sus intereses y buscar apoyo, la élite apela al elemento sensible o sentimental de las masas (Bolívar, 2002).

Además, como diría Pareto, las élites no son estáticas, sino que hay un “circulación” de estas, que les permite adaptarse a los cambios dentro de la sociedad. En efecto, siguiendo el “[...] eje de la idea paretiana de élite en su modelo teórico se manifiesta con la estructura: circulación de élites/derivaciones/residuos, considerada matricialmente en torno al concepto de élite” (Puello, 2010, p. 9).

A partir de esa conceptualización, es vital analizar el caso concreto de la élite colombiana. Orjuela (2010) es un exponente de este estudio, y él exhibe la fragmentación de esta y la crisis en el proyecto nacional colombiano a causa de la incompetencia élite. En su análisis encuentra diferentes inferencias sobre las élites en Colombia, entre las cuales está su falta de visión a largo plazo e inhabilidad de integrar la sociedad y el territorio. Con respecto a esto, afirma que

La fragmentación regional; política y social de la clase dirigente ha impedido la estructuración de un sistema efectivo de poder, y ha sido una de las causas de que su centralización sea débil. Pero, especialmente, esta fragmentación ha incidido en la falta de liderazgo y de capacidad de las élites para imaginar y lograr una sociedad, un territorio y una economía integrados, es decir, para construir un Estado-nación (Orjuela, 2010, p. 369).

Otro punto que este autor menciona está relacionado con la fragmentación de las élites, a saber, la dispersión de las instituciones públicas. De esta forma, se ve afectada la eficiencia del régimen y su capacidad para liderar la sociedad, ya que este se entiende como el vínculo entre el estado y el modelo de desarrollo, y es el encargado de la implementación del proyecto nacional a través de este vínculo.

Adicionalmente, Orjuela (2010) observa en las élites colombianas un sistema clientelista, en el que políticos con poder son capaces de hacer favores y cobrarlos. Además, el autor hace una crítica del panorama determinante de las élites y concluye que no hay un acuerdo sobre los fundamentos del orden social, y que la élite no ha logrado un proyecto de nación inclusivo a causa de las fracturas en la sociedad colombiana, los desacuerdos internos en la minoría, la ausencia de hegemonía, la exclusión de largo sectores de la población y

la falta de articulación de los elementos étnicos, culturales y simbólicos. Considerando esto, Orjuela (2010) argumenta que “[...] este escenario propicia el retorno de líderes carismáticos, no solo al país, sino a América Latina. El vacío dejado por la falta de una orientación orgánica de la sociedad es llenado por el líder carismático” (Orjuela, 2010, p. 378). Con esto en mente, es posible entender el origen de fuertes liderazgos personales, lo cual origina asimismo seguidores en vez de ciudadanos.

### Estructura del libro

Este libro está dividido en ocho capítulos. Cada capítulo ilustra cómo en diferentes sectores del país se hace presente la línea de investigación propuesta para este texto “élites, negocios y estructuras del poder en Colombia”. Daniela Rivera Ortega y Brayan Stiven Carvajal Pérez, presentan y analizan qué actores, discurso y estrategias han hecho parte del proceso de contratación del sector de seguridad y defensa tanto en un contexto de conflicto armado como en uno de posacuerdo bélico; todo esto se hace a través de un mapeo de actores. Los autores exponen que dentro de los procesos de contratación de este sector se encuentran inmersos intereses privados de grupos elitistas como empresas, que se han servido de diferentes herramientas como leyes para convertir este proceso en un modelo lucrativo.

Valentina Fajardo Vélez y Angélica Socorro Delgado Gómez, explican cómo el proceso de las alianzas público-privadas en el país se ha visto afectado por las influencias e intereses de las élites políticas, lo que ha generado procesos de corrupción en los proyectos de infraestructura vial. Con lo anterior, las autoras estudian y analizan a través del mecanismo de redes sociales el proyecto vial de la Ruta del Sol, proyecto que, por medio de lobbismo, la colusión y empresas *offshore*, favoreció a la multinacional brasileña Odebrecht en las licitaciones.

Ana María Leguizamón y Viviana Romero, a través de un estudio de caso analizan las prácticas jurídicas que permitieron, en el caso de la sociedad comercial Estraval y el conglomerado financiero Interbolsa, manejos administrativos que derivaron en una intervención financiera. Un estudio a la reforma financiera de 1990 a través de la Ley 45 en Colombia, la cual llevó a la creación de instrumentos legales para incrementar las facultades del sector financiero, emplear niveles más altos de riesgo y de especulación, y así generar nuevos flujos de capital financiero, cuyo valor no se correspondía con algún capital real.

Paola Garzón Espitia y Andrés Felipe Nieto, muestran cómo los sistemas de financiación de educación superior como élite (Icetex, Findeter, Fodesep) han ido desplazando la educación pública. Los autores describen que este fenómeno se ha desarrollado en primer lugar por el aspecto cultural (escalonamiento social) y por las herramientas u oportunidades

con las que cuenta la población para el acceso a la educación superior. En segundo lugar, ocurre por medio de leyes, decretos y reformas que han ido permeando y dando mayor control a los sistemas de financiación.

Daniela Londoño Pulgar, identifica que en Colombia las élites son los dueños de los medios de comunicación, por lo que tienen el control del contenido que se consume en el país, especialmente a través de la televisión. Por esta razón, este medio les sirve de herramienta para sus fines económicos o políticos, cambiando o estableciendo opiniones como fue el caso de la campaña de Álvaro Uribe Vélez del 2002, que se desarrolló a través de estrategias de *marketing* político.

Mario Esteban Salamanca analiza el trasegar que tuvo el grupo armado de las FARC-EP como élite armada al partido político farc desde los postulados de la teoría de élites. Con esto el autor establece una discusión sobre, por ejemplo, la reconfiguración de las fuentes de poder en el paso de un escenario violento a un escenario de participación representativa, así mismo el cambio de influencia desde que las FARC-EP eran una élite armada en el orden político, económico y militar de territorios locales hasta un proceso de consolidación en la clase política como está ahora el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC.

Para finalizar, Jaime Andrés Wilches Tinjacá y Claudia Milena Pico Bonilla, proponen a los narcotraficantes como una élite con capacidad de negociar con las élites políticas y económicas que dominan el poder estatal en Colombia. Para los autores, la consolidación de una "revolución desde arriba" ha derivado en una gobernanza criminal compartida que se ha visto beneficiada de un modelo de crecimiento económico y repartición en el control territorial. Al final, los autores proponen explorar la potencialidad de otro tipo de élites para enfrentar y resistir a esta alianza que ha desplazado las fronteras de lo legal-ilegal.

### Referencias bibliográficas

- Aron, R. (1996). *Las etapas del pensamiento sociológico*. Ediciones Fausto.
- Barras, M. (1991). Las élites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 9-24.
- Batlle, A. (1992). *Diez textos básicos de ciencia política*. Red de Bibliotecas Universitarias.
- Blacha, L. (2005). ¿Élite o clase política? Algunas precisiones terminológicas. *Theomai*, (12), 32-45.
- Bolívar, R. (2002). La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michels. *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (52), 386-407.

- Orjuela, L. J. (2010). Élités, Estado y nación en Colombia. En *El Estado en Colombia* (1.<sup>a</sup> ed., pp. 359-380) Universidad de los Andes. [www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18z4g93](http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18z4g93)
- Puello, J. (2010). Élités, *elitismo*, *neolitismo*: *Perspectivas desde una aproximación política en el debate actual*. Universidad Nacional de Colombia.

# Capítulo 1

# Monopolio de poder en el liberalismo radical: perfiles de la conformación de élites en el siglo XIX en Colombia

Carlos Santiago Huertas Blanco<sup>2</sup>

Claudia Milena Pico Bonilla<sup>3</sup>

La separación del poder español a principios del siglo XIX y la constitución del orden republicano en Colombia pueden ser entendidos como la supresión de las élites en el país; no obstante, una observación más cuidadosa permite reconocer que los hechos que rodearon el fin de la colonia se caracterizaron por la apertura de oportunidades para la conformación de nuevas élites. Las guerras civiles de entonces se convirtieron en pugnas que definieron la naturaleza de los grupos de poder y la concentración de recursos económicos y políticos a lo largo del siglo.

Definir a las élites del siglo XIX en Colombia tiene un alcance superior al que puede lograrse en las páginas que siguen. De ahí que se opte en este breve estudio por caracterizar una de las élites de entonces, la de los liberales de segunda mitad de siglo, cuyo protagonismo creciente ocupó todas las esferas de la vida pública y privada, y ocasionó el surgimiento de un monopolio del poder que coincide con las ambiciones de la clase política en Colombia a lo largo de su vida independiente.

Partiendo de los planteamientos de Uribe y López (2006) se puede afirmar que los discursos y procesos de definición política propios de la guerra de los supremos, la revolución conservadora y la guerra artesano-militar determinaron los rasgos característicos de la élite liberal, en los que predomina el papel de los líderes regionales, el aislamiento político de otros actores y la supresión de la toma de decisiones basada en la voluntad popular.

Si bien esta descripción puede sugerir cierto despotismo en las élites liberales, la inestabilidad del régimen, la presión popular y la oposición conservadora no permiten hablar de un dominio absoluto de los liberales; a lo sumo se puede hablar de un frágil equilibrio del orden social que contrasta con el creciente poder de los líderes del olimpo

radical. Este poder adoptó varias formas y se sustentó sobre relaciones sociales que se estructuraron a partir del auge de la agroexportación:

- En el frente económico se fundamentó en la gestión de rentas estatales, la creación de un sistema de crédito público, la administración de títulos de propiedad con recursos como la apropiación de baldíos y la desamortización de bienes de manos muertas y la creación de un sistema monetario y bancario que alcanzó su máxima expresión en la instauración del régimen de banca libre.
- En el plano político, se basó en la conformación de un régimen consistente con los ideales liberales y que emulaban los modelos de organización federal propios de Estados Unidos.

En este capítulo se caracteriza la naturaleza de la élite liberal de siglo XIX y se presentan los mecanismos a través de los cuales concentraron el poder político y económico. Esta investigación se ejecutó usando la revisión documental de fuentes primarias, que incluye archivos notariales, informes de presidentes a asambleas legislativas, prensa y escritos de los líderes liberales, así como el uso de fuentes secundarias.

El planteamiento central de este escrito es que las transformaciones de mitad de siglo XIX y el auge del modelo agroexportador sentaron las bases para la introducción de reformas que ampliaron el acceso a los medios de producción para los liberales y cimentaron el poder económico que favoreció, a su vez, su consolidación como élite. Los mecanismos de consolidación de ese poder trascendieron el manejo de las finanzas, el crédito público y el sistema monetario, y se extendieron hasta el dominio del panorama político. Los liberales se proclamaron artífices de un impulso civilizatorio en el país, que finalmente se convirtió en la monopolización de múltiples esferas del poder y en la consolidación de una élite dominante.

El presente capítulo está estructurado en cuatro secciones de las cuales la primera es esta introducción. En la segunda se describen brevemente las bases del modelo agroexportador y su vínculo con el ideal democrático liberal y la administración pública. La tercera sección da cuenta de la estructuración del Estado oligárquico liberal a partir de la transformación de los regímenes de apropiación de la tierra y del sistema monetario y bancario. Por último, se concluye.

### **Agroexportación, la incipiente democracia y la administración pública**

El siglo XIX colombiano tuvo, como objetivo fundamental, alcanzar la civilización. El contenido preciso de esta premisa estuvo abierto a debate, entretanto su método principal no fue susceptible a crítica: hubo consenso en torno a la apertura del país al comercio internacional (Safford, 2002).

En el marco de este proceso se redefinieron, a un ritmo variable, aspectos relevantes de la vida social, económica y política como respuesta al resquebrajamiento del orden colonial. El impulso liderado por el capital, bajo el posicionamiento de una economía de mercado como reguladora del orden social (Polanyi, 2018), ofreció al país una serie de caminos turbulentos que condujeron a preguntas sobre los significados de los lazos políticos detrás de las relaciones de poder.

Los liberales radicales tuvieron, en primer lugar, la tarea de asentar las bases del tránsito de una economía y una sociedad que luchaba por encontrar una posición en el mundo. De ninguna manera fue una labor impuesta. En realidad, fue parte de un acuerdo político mucho más amplio, el denominado “pacto de medio siglo” (Uribe & Álvarez, 1987), en el que convergieron sectores importantes de las élites a fin de determinar las “reglas del juego”. Sin embargo, el proyecto liberal fue una apuesta política por bosquejar el orden socioeconómico, que creó sus propios mecanismos de poder y permeó la configuración de las élites decimonónicas.

El liberalismo veía en las formas organizativas neogranadinas de mediados de siglo, caracterizadas por prerrogativas jurisdiccionales de naturaleza comunal, el papel omnipresente de la iglesia, mercados rutinarios y protegidos, entre otros, una traba al capital y a la acción civilizatoria. Estos obstáculos contrastaban con el avance de la economía mundial y los modelos organizativos de las grandes economías de entonces. De esta manera, se perfiló, por parte de las élites liberales, un sistema de creencias en torno a la economía y a la esencia del sujeto y su papel en la sociedad que se traducían en un *ethos* equivalente al de los países que lideraban el desarrollo de las fuerzas productivas y la humanidad.

Para hacer “retroceder a la barbarie”, se necesitaba adoptar un mecanismo que transfiriera la capacidad de acceder a lo mejor del primer mundo (libros, utensilios, maquinaria, ropa, etc.) y permitiese, por tanto, crear un espejo de la civilización en el país. En este proceso era preciso buscar cambios en dos frentes: el primero de estos se asociaba con la integración a los circuitos comerciales internacionales a través de la oferta de bienes primarios de alta demanda (agroexportación) y la creación de un sistema de pagos regido por las reglas del patrón oro. El segundo se vinculaba con la necesidad de creación de un sistema de crédito público consistente con las demandas de apertura del modelo agroexportador.

El patrón oro se constituía como una correa de transmisión de los vaivenes del sector externo, aprovisionando al país de los capitales que alterarían las rigideces de las estructuras anacrónicas internas. Como lo describe Carmagnani (1988), se necesitaba que los criterios de reproducción del capital se estandarizaran de tal manera que el comercio operara a una escala



## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

global, con igualdad jurídica frente a las inversiones de ciudadanos de todo el mundo. Aunque el patrón-oro operó con fuertes asimetrías entre países y con condiciones que impedían el automatismo (Rojas, 2016), logró expandir la circulación de capital y reformar productiva y socialmente los lugares funcionales al nuevo esquema de centro-periferia<sup>4</sup>. Así, para el caso colombiano, se inauguró una nueva etapa para la transformación de la economía que cumpliera con los encadenamientos más amplios de las redes del comercio mundial:

Abramos la puerta a las monedas de todo el mundo para que vengan a buscar nuestras producciones para que abundando el numerario baje el interés del dinero y se pueda dar impulso eficaz a las empresas agrícolas mineras y comerciales. Con la abundancia de la moneda de plata subirá el precio del oro; pero ¿de dónde es el oro?, ¿no es un producto granadino?, ¿y pierden las naciones cuando suben de valor sus productos porque los productos de otras naciones vienen a buscarlos? Memoria de Hacienda (González, 1846, p. 1).

Se establecía, a través de lo anterior, un patrón de especialización, que alteraba, en cierto modo, el carácter de las complementariedades productivas diseñadas para balancear el poder interregional a través del acceso equitativo al capital-dinero (Uribe & Álvarez, 1987). Con la abolición de las trabas al comercio de exportación (desaparición del monopolio sobre el tabaco y la posibilidad de envíos de oro en polvo a los mercados extranjeros), se creaba un arreglo que, frente a la estipulación de los patrones monetarios, abría un caudal de recursos para la economía interna. La acumulación de capital no dependería, entonces, del mantenimiento de una configuración productiva protegida para el acceso al metálico mediante el comercio entre regiones, sino de la realización de una demanda internacional con aquellos productos cuya producción contaba con ventajas comparativas.

La integración a las corrientes de comercio internacional implicaba asegurar una provisión continua de liquidez y un respaldo a la cadena de pagos que evitara su colapso total. La primera gran acción de respaldo vino a través del crédito público interno. Su objetivo no solo era facilitar la transformación de activos y mejorar la liquidez de la economía, por ejemplo, a través de la redención de censos, sino estabilizar la circulación monetaria basada en el principio de la fe pública puesta en los papeles introducidos en el mercado y aceptados como impuestos:

---

4. Este concepto se vincula con las ideas del dependientismo latinoamericano y es descrito por Ocampo (1989) para el caso de la segunda mitad del siglo XIX como sigue: "...el origen histórico de las formaciones capitalistas "subdesarrolladas", "dependientes" o "periféricas" no es independiente del proceso histórico por medio del cual las economías avanzadas han alcanzado su madurez." (p. 24)

El medio adoptado para pagar los intereses mantendrá siempre en circulación, como dinero, un capital considerable; porque los cupones que representan intereses del semestre que están al vencerse, circularán como dinero de contado, por la facilidad de colocarlos en pago de contribuciones; i los cupones de intereses por vencimiento lejano circularán cómo pagaré a término. Así, pues, con el crédito del Estado venimos a suplir la escasez de numerario, que tan notablemente se hace sentir este país, en que, hasta ahora, la moneda ha sido casi el único artículo de exportación que hemos estado en cambio de los productos extranjeros que se traen a nuestros mercados, i se extrae en cantidades considerables (Memoria de Hacienda, 1846, p. 17).

Del cumplimiento con los pagos de la deuda dependía, además de la estabilidad monetaria, el orden político y la continuidad de la sociedad. La sociedad granadina había visto su emergencia, en medio de las disputas políticas independentistas, creando un macroproyecto político que articulaba sensibilidades y aspiraciones diversas con una contrapartida en los registros de la deuda y en el reconocimiento dentro del Estado (López, 2015). La conflictividad en el terreno político durante el resto del siglo XIX seguiría la misma lógica en la medida en que traduciría los descontentos de la inflexibilidad del régimen socioeconómico bajo la tutela de una apropiación directa de la soberanía, dejando de lado la representatividad de las formas democráticas consignadas constitucionalmente (Suárez, 2015). A este respecto Camacho-Roldán señalaba que:

La democracia promete a todos participación en el gobierno del país; pero no todos pueden hacer efectiva esa participación de modo directo. El hombre que vive aislado en los campos no tiene medios de ejercerla; el que vive en las ciudades está frecuentemente absorbido por la tarea de proveer a su propia subsistencia y a la de su familia; el ignorante, el que no tiene ideas propias sobre las difíciles y complicadas cuestiones de la vida social, tampoco puede hacer uso efectivo de sus derechos políticos. [...] Surge de aquí el sistema representativo. La participación de los hombres en el gobierno se lleva a efecto por un medio indirecto: el de la representación, a cargo de hombres escogidos, a quienes los ciudadanos escogen y apoderan (Camacho-Roldán, 1881, p. 200).



## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

En este sistema representativo, la estructura de la deuda y el sistema de crédito público en general se constituiría en un terreno en disputa, donde, a pesar de la construcción en el largo plazo de unos principios de regularidad e igualdad frente a la propiedad privada sin distinción del poder político<sup>5</sup>, se intentaría construir unas expectativas sociales que promovieran la estabilidad de las relaciones de poder.

El liberalismo radical intentó, de esta forma, consignar en la deuda pública sus aspiraciones de libertad y democracia para la república, basadas en un influjo amplio del pensamiento inglés y francés (Jaramillo, 2017), que era fundamental para la legitimidad de las reformas promercado. Al final de cuentas, una parte de su ideario simbólico no trascendió la década de los setenta, puesto que, en la oposición, los conservadores, con la construcción de un relato de armonía social basado en el catolicismo (Loaiza, 2015), lograron acoplar de mejor manera el desbarajuste de las piezas del orden social producidos por los cambios del siglo; en contraste, la lectura que el radicalismo lograba hacer del contexto de extrema politización, en el que poco a poco se introducían segmentos más amplios sobre la competencia política, forjó una orientación sobre los espacios de discusión de las políticas y de la soberanía en el ejercicio de las funciones públicas.

La soberanía política tenía su sustento en el tejido social construido por la deuda interna pública, en la que la representación popular en el legislativo, encargada de supervisarla, era limitada y excluyente. Este poder, controlado por grandes comerciantes y financistas, pagaban los créditos que sustentaban su hegemonía en lo público y lo privado. El ejecutivo, por su parte, se encargaba de contener o alentar las pasiones de manera transversal en todas las esferas sociales, especialmente durante las crisis. De ahí se produjo la racionalidad de la guerra, que aseguró la cohesión del régimen político y económico y transfería de manera diferencial los costos de las crisis económicas y políticas. Asentar este dominio implicaba que las referencias simbólicas fuesen reguladas mediante poderes particulares que actuaran sobre el saber que es impartido y sostuvieran la soberanía.

Por eso mismo, la desamortización de bienes de manos muertas, la redención de censos y la asignación de baldíos fueron unas de las medidas más importantes del diseño del modelo económico liberal y de modernización del Estado, pues buscaban coordinar las herramientas de movilización social. Los cuatro factores, a saber, educación, religión,

---

5. Los gobiernos, claramente, intentan apuntalar su soberanía en aquellos sectores que les fueron funcionales para llegar al poder. Por esto mismo, los recompensan con la asignación de las mejores participaciones de las rentas públicas (lo cual valoriza los papeles de que aquellos “amigos” del orden instaurado) (Rojas, 2000). El Estado sufre de un aura de inequidad a consecuencia del trato diferencial sobre los documentos de crédito, lo cual impacta en la fragilidad de los equilibrios políticos. Mas debe considerarse que el poder judicial abre la puerta a la garantía de respeto a los derechos vulnerados por las medidas arbitrarias del ejecutivo: los tribunales superiores y la Corte Suprema Federal poseen una imparcialidad relativa, de la que en ocasiones adolecían los otros poderes públicos. Lo anterior implica que el Estado reconoce la riqueza creada por el conjunto de las acciones de la sociedad, y no solo por la pertenencia a un programa político.

tierra y deuda, pertenecieron a un mismo fenómeno de transformación del Estado que extendía sus funciones para dar sentido a los preceptos que apuntalan la democracia liberal.

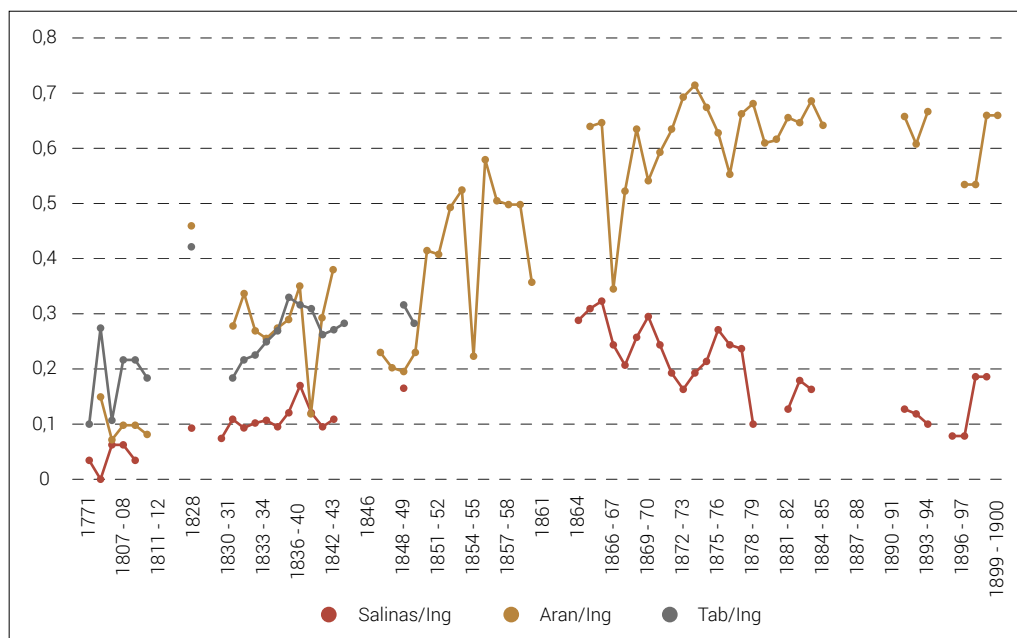
Con lo anterior, no se soslaya el contexto particular en el que se dio la medida, de alta inestabilidad política y crisis fiscal (Ocampo, 1989), en el que se logró un relativo consenso sobre las soluciones a los retos que enfrenta el país. La inestabilidad económica y los periodos agudos de depresión habían aumentado la volatilidad de las cuentas públicas, demandando la creación de mecanismos de compensación y de movilización de recursos productivos. La coexistencia de un ciclo político y económico que derivaban en un espiral de endeudamiento requería un compromiso con la expectativa de generación de valor, y, por ende, un aumento de la solidez fiscal (Rojas, 2000). La redistribución de recursos al interior de la economía, junto con su mayor movilidad, debía fungir como catalizador de las fuerzas productivas internas. La desamortización y la redención de censos fundaron una dinámica actividad de intercambio que ponía a circular un capital facilitado por las disposiciones de emisión de vales flotantes y la amortización de deudas antiguas, que, en el fondo, intentaron fundar un orden crediticio estable.

Las medidas lograron, según Meisel (2008), recursos fiscales cercanos a los 5 millones de pesos y requerían de una contrapartida en el ordenamiento impositivo que garantizara las especificaciones en torno a la deuda surgidas de la guerra que da origen al sistema federal. Las caídas de la renta de aduanas, principal fuente de recursos del gobierno central, se amortiguarían parcialmente en la renta de las salinas, como se observa en las participaciones respectivas de cada rubro durante los periodos de estancamiento o dificultad (figura 1). La determinación del precio de la sal, que en términos nominales disponía de una relativa flexibilidad para el Ejecutivo, encontraba un límite en el papel que este dispone como árbitro entre los agentes interesados en las posibles ganancias que ofrecía la compra de la sal. Al final la renta salinera tenía un techo en el propio mercado interno y en la necesidad de estabilizar sus entradas para el pago de la deuda. En su conjunto, ambas rentas interactuaban en función de las necesidades de pago de la deuda y, más importante aún, reordenaban la distribución de la carga fiscal entre la población a partir de las variación de sus tasas según las condiciones económicas.



## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

**Figura 1.** Participación de las principales rentas en el total de ingresos

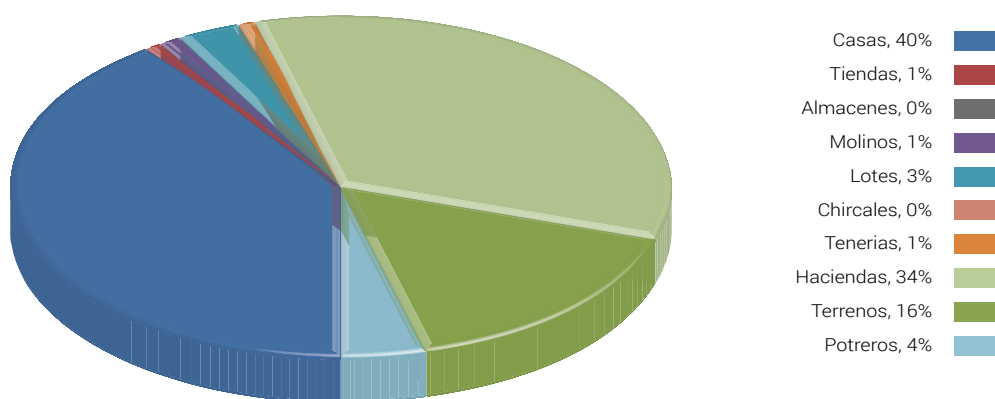


Fuente: elaborado por los autores con base en los datos de Junguito (2010).

El compromiso de la fiscalidad buscaba, en esos términos, dar alcance a la fe pública representada en el valor de mercado de los documentos de crédito. Aunque se buscaba la eficiencia y la justicia con la introducción de un impuesto directo, las configuraciones de economía política resultantes de la guerra para el siglo XIX llevaban a que esa tasación individual estuviera subsumida a la relación de deuda durante los enfrentamientos (López, 2015). Los esfuerzos de los Estados soberanos, siguiendo el pilar del federalismo de lograr la autofinanciación equilibrada de sus gastos, si bien agitaban la discusión, no ofrecían una estructura durable de financiamiento con un núcleo en la tributación directa, dado que los recursos se centralizaban durante la guerra y su retorno se sustentaba en las rentas de la Unión (aduanas y salinas) como contrapartida a los esfuerzos para imponer la constitución de 1863. Por ende, la ampliación del crédito que confería la destrucción de formas precapitalistas de propiedad de la tierra y de crédito se constituía en el pilar de las posibilidades de acumulación de las dos décadas siguientes. La magnitud de los recursos involucrados es grande y su importancia no se reducía a la disponibilidad en caja para el tesoro, sino a su efecto sobre los circuitos económicos. Los principales sectores beneficiados, los grandes comerciantes, pudieron, mediante el compromiso de redención del Estado y la liberación de trabas sobre la tierra, apalancar nuevas inversiones a causa del incremento en la

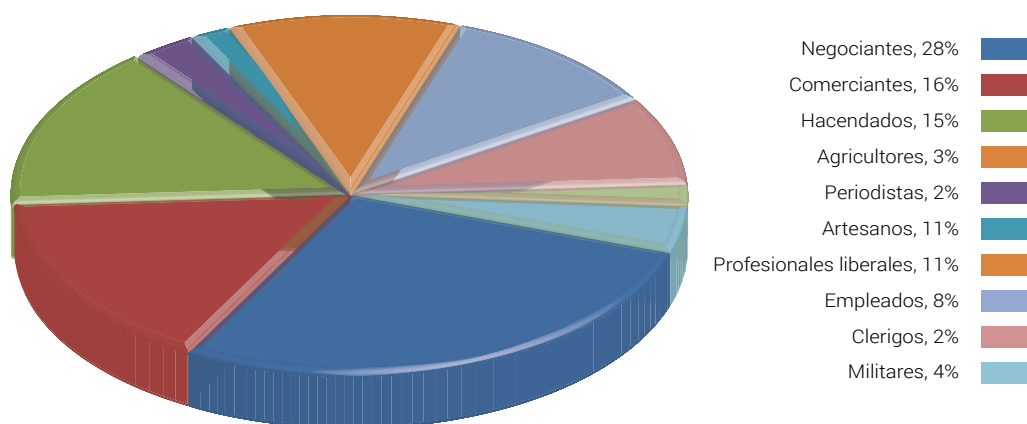
liquidez. Como lo permiten ver las dos figuras siguientes (2 y 3), para el caso de Cundinamarca, las formas crediticias previas tenían una gran predominancia en las operaciones comerciales, reflejado, a su vez, en las propiedades que servían como garantía.

**Figura 2.** Destino de los censos del Estado de Cundinamarca



Fuente: Cascavita (2013, p. 44).

**Figura 3.** Distribución de los Censos según la ocupación de los sensualistas para 1861 en Cundinamarca



Fuente: Cascavita (2013, p. 44).

## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

Los valores creados por estas reformas originaron un reordenamiento del crédito donde las élites regionales, que crecieron con el auge de los productos inscritos en la lógica especulativa en el comercio internacional (Ocampo, 1989), encontraron una manera de especificar los lineamientos para la reproducción del capital y la cristalización de unas relaciones de poder. Era una trayectoria que confería una coordinación y regularidad a los patrones de acumulación al ser reconocidos en el sistema de crédito público. La tabla 1 explica el resultado obtenido en términos de las cantidades involucradas, y que tuvieron la participación de hombres de negocios pertenecientes a ambas orillas del pensamiento político.

**Tabla 1.** *Valor bienes desamortizados para 1881*

Censos redimidos hasta 1871	\$ 3.677.021,00
Deudas a plazo pagadas	\$ 377.671,00
Bienes raíces rematados	\$ 7.478.574,00
Muebles y semovientes vendidos	\$ 106.098,00
Bienes ocultos	\$ 491.936,00
Recaudo 1871 a 1881	\$ 2.231.129,00
Producto en dinero	\$ 1.000.000,00
Existencias sin rematar	\$ 541.701,00
<b>Total</b>	<b>\$ 15.904.130,00</b>

*Fuente:* Meisel (2008, p. 28).

Ahora bien, la reestructuración de valores que sufrió la economía implicaba una conquista del aparato mental que venía construyéndose desde finales de la década de los cuarenta. Las mismas cifras de la marcha de los procesos de reconstrucción del crédito público dan una perspectiva clara de lo sucedido, por cuanto el Estado, mediante la deuda asumida, empezaba a hacerse cargo de unos servicios que pasan a considerarse públicos (educación, beneficencia y caridad) y que son la base de la democracia liberal soñada por los radicales (tabla 2). En este sentido, se entiende que las reglas de acumulación tienen un componente endógeno, que concilia intereses sociales, por lo que las discusiones en el seno de la democracia trastocan los equilibrios tejidos en el escenario decimonónico.



**Tabla 2** Composición de la deuda interna, desagregada por tipos

DEUDA CONSOLIDADA	
Renta Nominal	
Bonos emitidos hasta el 1.º de septiembre de 1867	\$ 2.658.350
Emisión año económico 1867-1868	\$ 453.750
Del primero de septiembre al 31 de diciembre de 1868	\$ 43.510
Emisión hasta 31 de diciembre de 1868	\$ 3.155.610
Descomposición (cinco categorías) del total emitido según la procedencia de los créditos convertidos	
Fundaciones, capellanías, iglesias, patronatos.	\$ 1.686.070
<b>Establecimientos de instrucción</b>	\$ 661.340
<b>Establecimientos de beneficencia y caridad</b>	\$ 433.100
Estados y distritos	\$ 306.610
Particulares	\$ 68.480
<b>Total*</b>	<b>\$ 3.155.600</b>
Renta al portador	
Emisión con base en la legislación del 9 de septiembre de 1861 al 31 agosto de 1867	\$ 970.700
Emisión del año económico que terminó el 31 de agosto de 1868	\$ 100.700
La emisión de septiembre hacia 31 de diciembre de 1868	\$ 1.132.390
Amortizado hasta el 31 de agosto de 1867	\$ 10.410
Amortizado de septiembre a 31 de diciembre de 1868	\$ 2.185
Faltante por convertir de las sumas de emisión anterior a 1861	\$ 575.765
<b>Total</b>	<b>\$ 2.706.960</b>
Consolidación de diversos créditos y conversión directa de los créditos prendarios e hipotecarios (cantidad \$1.132.390)	
Reconocimiento de un censo particular	\$ 300
Consolidación de remates	\$ 1.042.120
Conversión directa de créditos hipotecarios i prendarios	\$ 89.970
<b>Total</b>	<b>\$ 1.132.390</b>
<i>Nota.</i> *Este total no incluye la cantidad correspondiente a las certificaciones de censos de 1.ª y 2.ª serie (\$1.421.859), que los tenedores aún no presentaban para su conversión o cancelación.	

Fuente: Memoria de Hacienda (1869).



## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

Si bien es cierto que durante la década de los sesenta el esfuerzo fiscal para ampliar la cobertura y calidad en educación era bajo, no podía desconocerse esta responsabilidad con las instituciones de instrucción (y beneficencia), derivado de la desamortización de bienes de manos muertas y la redención de censos. De los 20 millones de pesos del valor total de los bienes desamortizados y liberados por la redención, 5 millones corresponden a aquellos que se reservó el Estado para continuar con las tareas ejercidas por la Iglesia (Meisel, 2008). Adicionalmente, la importancia de los compromisos asumidos es palpable a través de la disposición que prioriza el pago en metálico de los intereses correspondientes. Esto también muestra un tratamiento diferencial con respecto a cómo asume el Estado la financiación de la educación, y que está condicionada por el sistema federal, la solidez fiscal, la presencia institucional y el tipo de comunidad objeto del derecho. Por ejemplo, para los indígenas se disponía que una parte de la tierra del resguardo fuese destinada para la escuela, con una alta dosis de autofinanciamiento. Caso similar se presentaba en las zonas de nueva colonización, donde, además de las áreas de tierra repartidas para construcciones del sector administrativo, la comunidad asumía, en alguna medida, el sostenimiento de la educación. Debido a la debilidad o estado germinal de la economía de ciertas zonas de “menor rango”, la posibilidad de tasar se reducía al tránsito del comercio, lo que llevaba a una dependencia de los Estados soberanos de la Unión, vía transferencia, para el sostenimiento de los gastos educativos. Por lo demás, la participación de los gastos educativos en el presupuesto total era bajo (tabla 3).

**Tabla 3.** *Presupuesto de educación y gasto per cápita por departamento*

	Presupuesto de instrucción pública (1871)	Gasto per cápita en instrucción pública (1870)	Instrucción pública como % del presupuesto
Antioquia	\$ 17.764	0,05	5,20 %
Bolívar	\$ 48.147	0,2	21,20 %
Boyacá	\$ 4.496	0,01	4,30 %
Cauca	\$ 17.390	0,04	6,90 %
Cundinamarca	\$ 12.200	0,03	4,10 %
Magdalena	\$ 2.000	0,02	3,00 %
Panamá	\$ 10.400	0,05	2,90 %
Santander	\$ 46.126	0,11	21 %
Tolima	\$ 9.750	0,04	5,60 %

Fuente: Rosenthal (2015, p. 25)

Como indican las cifras presentadas en la tabla 4, el grueso de las rentas del Estado central, para principios de la década de los setenta, estaban comprometidas para el pago de las acreencias. La opinión pública, en este tiempo, acrecentó la discusión sobre el carácter rentístico del crédito público, que desviaba los capitales de las inversiones productivas. Este “desplazamiento” de la inversión privada, propiciada por la constante necesidad de financiamiento del Tesoro, cuestionaba las bases mismas del sistema crediticio, involucrando a los diversos sectores que se sentían afectados sobre su peso en la economía (desde el pequeño labrador o arrieros hasta el gran comerciante). Partiendo de estas consideraciones, el diseño del sistema de crédito público se convirtió en un tema de eficiencia, moral y sentido social.

**Tabla 4.** *Presupuesto de gastos del gobierno de la Unión para 1870.*

Rentas		%	Gastos		%
Aduanas	\$ 1.650.000	39,90 %	Deuda nacional		
Amonedación	\$ 14.000	0,30 %	Exterior	\$ 785.632	20,70 %
Bienes Nacionales	\$ 60.000	1,40 %	Interior	\$ 1.000.000	26,30 %
Ferrocarril de Panamá	\$ 38.600	0,90 %	Gastos varios	\$ 5.000	0,10 %
Salinas	\$ 250.000	6 %	Tesoro	\$ 248.403	6,50 %
Derechos de internación de sales	\$ 750.000	18,10 %	B. desamortizados	\$ 29.212	0,80 %
Renta de bienes amortizados	\$ 20.000	0,50 %	Obras públicas	\$ 44.000	1,20 %
Venta de Id	\$ 1.300.000	0,80 %	Interior	\$ 240.229	6,30 %
Aprovechamientos	\$ 25.000	31,40 %	Justicia	\$ 25.000	0,70 %
Telégrafo			Relaciones exteriores	\$ 137.854	3,60 %
<b>Total</b>	<b>\$ 4.139.600</b>		Universidad Nacional	\$ 35.000	0,90 %
			Beneficencia	\$ 77.200	2 %
			Gastos de Hacienda	\$ 495.074	13 %
			Fomento	\$ 212.100	5,60 %
			Correos	\$ 108.986	2,90 %
			Guerra i Marina	\$ 358.777	9,40 %
			<b>Total</b>	<b>\$ 3.802.530</b>	
Diferencia (superávit)	\$ 337.070				

Fuente: Boletín Industrial (1869)

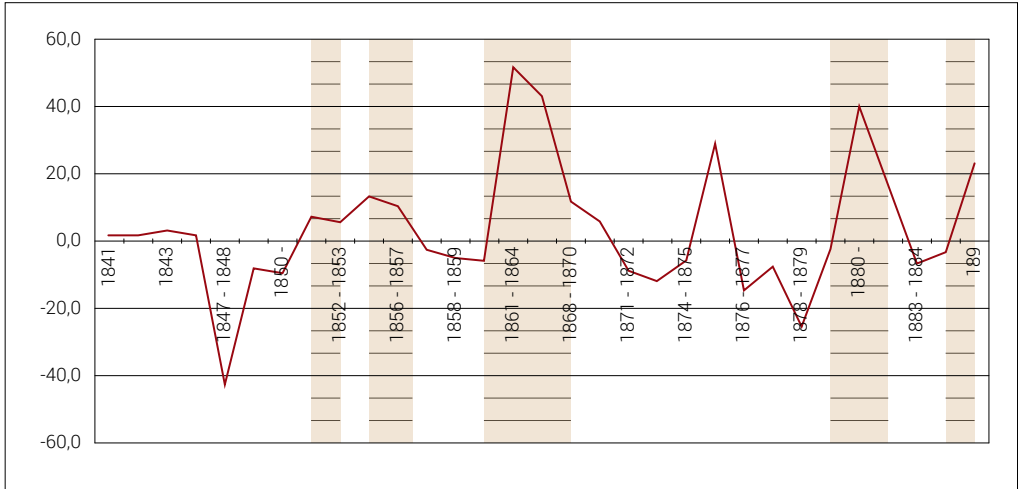
## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

De ahí que, para 1872, bajo la dirección del Olimpo radical, se intentase llevar a cabo una gran amortización por el valor real de la deuda interna pública para rescatar la imagen del liberalismo al dignificar con un caudal de inversiones a los sectores afectados por el modelo económico. El sentido social de la ley, de acuerdo con el llamado que realizó Medardo Rivas en el Congreso, sugería un reordenamiento del crédito que rompiera con la perversidad del sistema y diera alcance a los llamados de las poblaciones que esperaban del Estado los medios para hacer el mejor uso de la libertad económica. Así pues, al ordenar las finanzas públicas y realizar un cambio de lógica en torno a la financiación del déficit, se esperaba reorientar el flujo de recursos de la economía y hacer factible un orden social estable, para lo cual, antes que nada, se necesitaba la movilización de los sectores sociales en quienes se fundaba la promesa de prosperidad:

Si no entraña esta lei un pensamiento social i democrático, ¿por qué al solo Mensaje del ciudadano Presidente la sociedad se conmovió? ¿Por qué el pueblo, con ese instinto sagrado que lo guía al porvenir, se ha apasionado por ella? ¿Por qué todo el partido liberal se ha unido, agrupándose en torno al ciudadano Presidente? ¿Por qué vuelen a parecer las sociedades democráticas de Cali i Bogotá? Esas potencias que no se sienten sino en las grandes épocas para inclinar las leyes del lado de la justicia? ¿Por qué las entusiastas, fervorosas felicitaciones que de todos los ángulos de la República, de todas las corporaciones, de los militares, de los inválidos de la juventud i de los pobres se envían al ciudadano Presidente? [...] Es bajo el aspecto social que yo he querido considerar esta lei, porque he querido hacer patente la iniquidad que encierra la legislación actual, que manda entregar las contribuciones del pueblo a los acreedores públicos en nombre de la moral i la justicia, sin que la moral i la justicia hablen jamás en favor de las poblaciones de Cundinamarca i Boyacá, sumidas en la miseria, en la ignorancia i los vicios; encorvados bajo el peso de un trabajo infecundo i estéril, viendo consumir sus jeneraciones unas en pos de las otras, sin particular progreso social, i sin que tenga esperanza en el porvenir (Rivas, 1872)

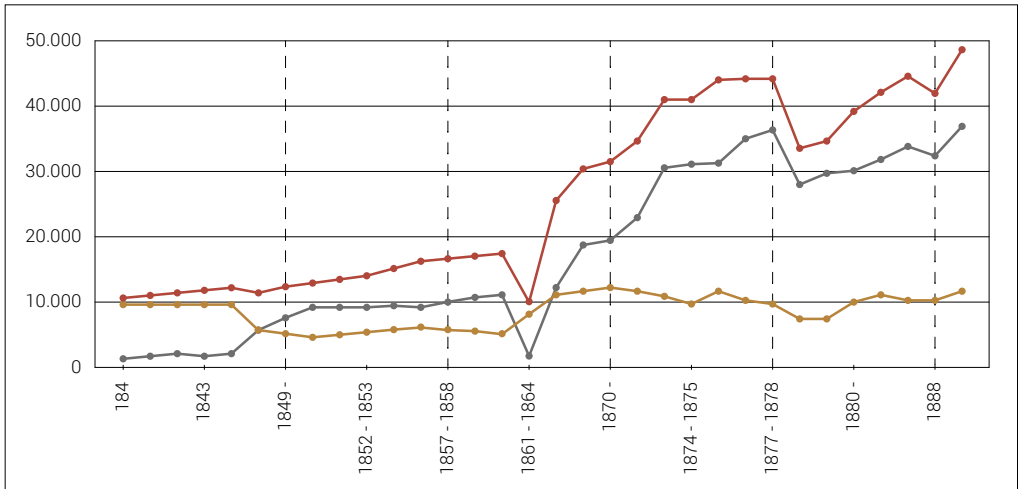
Debido a la naturaleza del mercado de crédito (donde los documentos circulaban varias veces, fuera del alcance del tenedor original), la reforma fue posible, centralizando el metálico del Gobierno en los bancos encargados del remate de deuda pública (impulso definitivo para su creación). Particularmente, en la capital, el Banco de Bogotá recibió la transferencia de los recursos del Tesoro de la Unión y se encargó de la operación central en el interior del país. Entre los efectos más conspicuos se tuvo una caída considerable del saldo de la deuda y del servicio anual por intereses y capital (figuras 4 y 5). En un ambiente de bonanza, y con la aparición de entidades bancarias que ampliaron el circulante, las posibilidades efectivas de obtener recursos fiscales crecieron tanto para el Estado central como para las regiones.

**Figura 4.** Evolución de la tasa de crecimiento del saldo de la deuda interna pública entre 1840-90



Fuente: Rojas (2007, p. 6)

**Figura 4.** Deuda interna pública (inscrita, amortizada y saldo)



Fuente: Rojas (2007, p. 9)

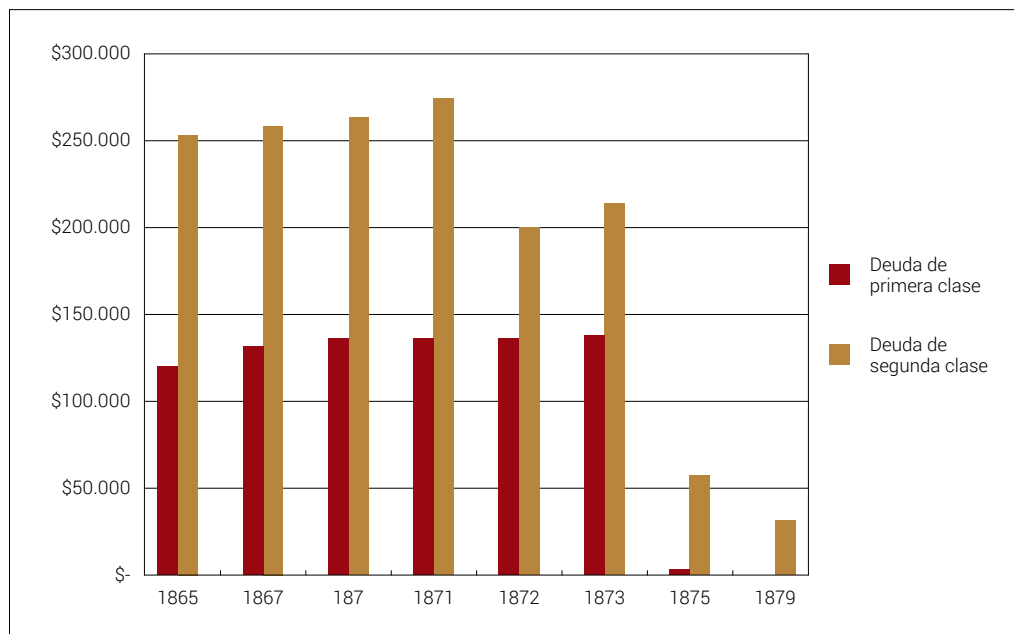
Esta reforma, además, acogió otro de los pilares de la república liberal soñada por los liberales: una sociedad democrática basada en medianos propietarios. Además de educar a la población bajo un esquema secular (vale la pena resaltar la fundación de la Universidad Nacional de Colombia y la discusión sobre los currículums), se intentó ampliar el

## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

espacio democrático con ciudadanos que poseyeran un medio para enriquecer el país y, al mismo tiempo, desarrollaran un sentido de buen manejo de la libertad al administrar sus propiedades. Por otra parte, se atendía a una realidad histórica, la enorme presión sobre la tierra, producto del avance demográfico en las zonas altas del país y a las ventajas comparativas de los productos de las zonas tropicales medias y bajas. Era toda una apuesta de colonización y de producción. Sin embargo, el proceso se vio truncado por las especificaciones monetarias de acceso a la tierra y las tensiones sociales que rodeaban la apropiación de las valorizaciones y las ganancias del comercio.

Así las cosas, el control sobre el sistema de crédito público no solo se erigió como uno de los núcleos del sistema federal de los liberales, sino que se convirtió en la base para el control de los medios de producción y del orden público, a manera de ejemplo puede citarse la relación de endeudamiento que tuvo el Estado Soberano de Santander con el Gobierno de la Unión: durante el dominio liberal los conflictos fronterizos se resolvieron con la emisión de vales de primera y segunda clase que eran compensados por la Unión y que servían como base material para el sostenimiento de un dominio político liberal de bases frágiles en términos de soberanía pero sólidas en el control de los medios de producción. En la figura 6 se muestra la emisión de vales a la que se hace referencia:

**Figura 6.** Deuda reconocida en vales de primera y segunda clase Estado Soberano de Santander (1865-1879)



Fuente: Pico (2011, p. 44).

### **La apropiación del mercado de tierras y de la moneda: Perfiles del Estado oligárquico liberal**

Como se indicó anteriormente, la estructuración de la élite liberal no se agotó en el control del sistema de rentas y gastos: la apropiación de la tierra y el control de los flujos monetarios se convirtieron en los pilares restantes de su poder material. En términos de la apropiación de tierras el programa liberal buscó flexibilizar el acceso a las tierras mediante los programas de desamortización de bienes de manos muertas, la redención de censos y las leyes de baldíos. Para LeGrand (1988), la adjudicación de tierras en el siglo XIX puede dividirse en dos periodos: 1820 a 1873, cuando la apropiación tenía intereses fiscales que buscan apalancar las obligaciones derivadas de las guerras de independencia, y, a partir de 1873, cuando primó el interés de expansión del comercio exterior y, por tanto, el acceso a la tierra se orientaba a la explotación y a la titulación de terrenos ocupados de forma productiva por al menos cinco años.

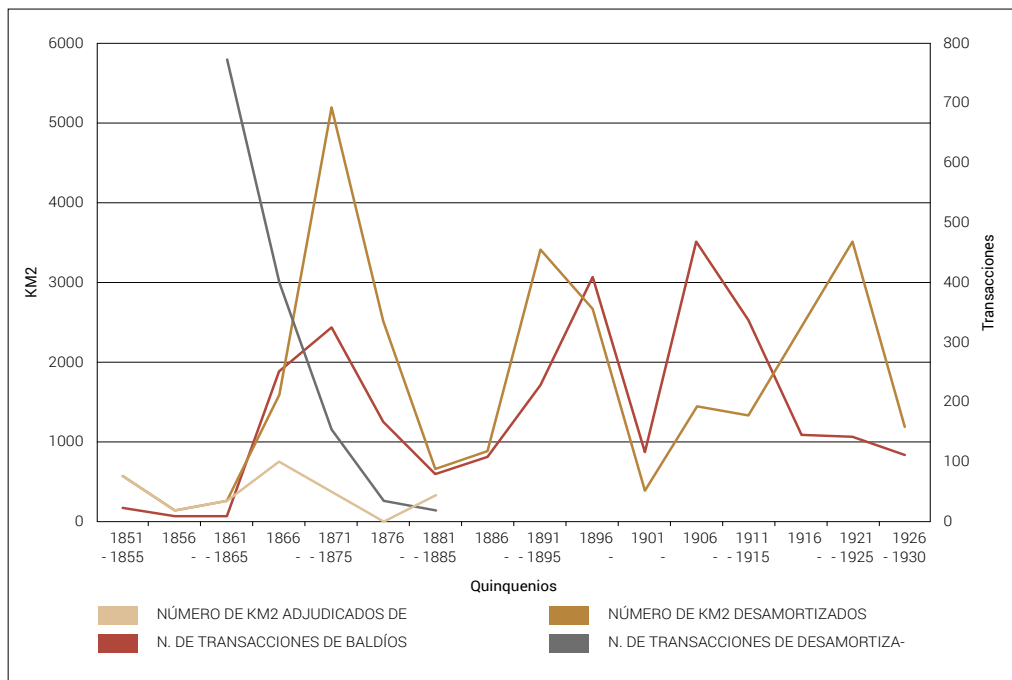
La desamortización buscó el retorno al mercado de extensiones de tierra que estaban en manos de la Iglesia y que, por tanto, no eran de libre enajenación. Jaramillo y Meisel (2008) concluyen que la desamortización fue un excelente negocio para la Nación, pues estiman que con una tasa de descuento del 10 % el valor que recibió la nación por la desamortización fue de \$10,7 millones de pesos, de los cuales se compensaron \$1,4 millones.

Sánchez *et al.* (2011) demuestran que el impulso de ampliación de la oferta de tierras durante el dominio liberal fue particularmente importante. Entre 1866 y 1870, el volumen de transacciones de baldíos como producto de la desamortización fue de 100, con aproximadamente 5.800 Km<sup>2</sup> a finales de los sesenta. Esta cifra, en términos comparativos, es inferior en monto y en número de transacciones a los registros de adjudicación de baldíos, que llegó a 700 transacciones a principios de la década de los setenta y más de 5.300 kilómetros cuadrados. La figura 7 muestra que el dominio liberal amplió considerablemente la oferta de tierras:



## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

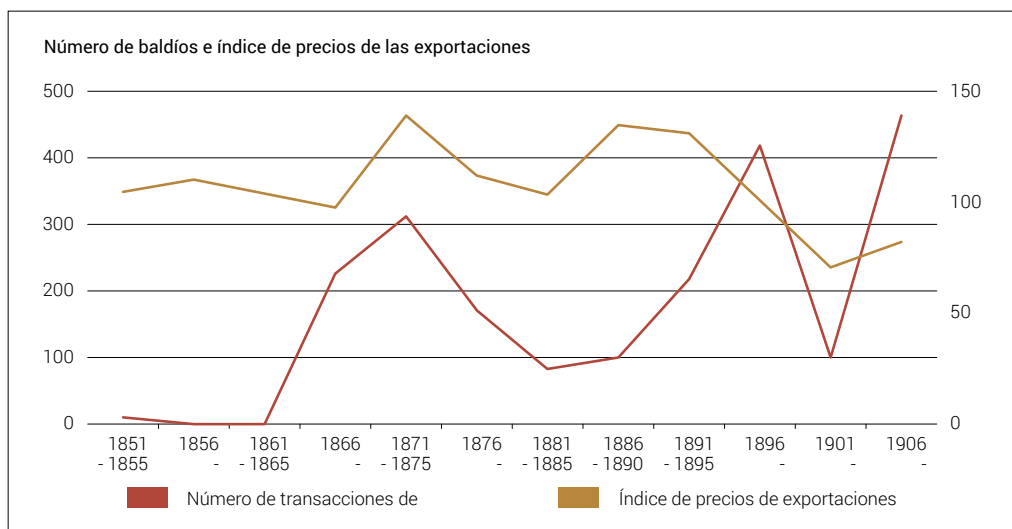
**Figura 7.** Número de transacciones y de kilómetros cuadrados adjudicados de baldíos y desamortizados (1850-1930)



Fuente: Sánchez et al. (2007, p. 16)

Este aumento de la oferta se hizo en respuesta a la creciente demanda del mercado mundial. El aprovechamiento de las coyunturas favorables de precios se convirtió en un argumento para la flexibilización de las disposiciones normativas en torno a la apropiación de la tierra. En la figura 8 se muestra la tendencia al incremento de las transacciones de baldíos cuando aumentaba el índice de precio de las exportaciones y había una caída de dichas transacciones en momentos desfavorables de los precios. Esta información permite inferir que la definición de derechos de propiedad y los mecanismos de apropiación de la tierra dependieron de las condiciones del mercado externo durante el dominio liberal. Además, las necesidades de comercio internacional condicionaron la organización de un mercado de tierras. Esto ocasionó que los comerciantes se convirtieran en actores centrales dentro de las dinámicas de apropiación y explotación de las tierras. Palacios (2002) documenta que los propietarios de las haciendas cafeteras de siglo XIX eran comerciantes ausentistas en las tres grandes zonas de producción de entonces: Cundinamarca-Tolima, Santander y Antioquia: “El comerciante metido a hacendado es ausentista en razón de la naturaleza del negocio cafetero. Sin hábitos ni tradiciones rurales, aspira a la vida urbana y civilizada a la europea” (p. 203).

**Figura 8.** Número de baldíos e índice de precios de las exportaciones (1851-1910)



Fuente: Sánchez et al. (2011, p. 264).

Tempranamente, la adjudicación de tierras adquirió un tinte fiscal, como compensación por las contribuciones a la guerra de independencia, y con la desilusión de no generar un flujo migratorio externo de importancia (Arango, 2014). Después, con los liberales radicales en el poder, el Estado asumió una débil acción reguladora con la ley promulgada bajo el gobierno de Manuel Murillo Toro. Esta reconocía derechos de propiedad sobre las tierras baldías si se demostraba un trabajo sobre ellas. El problema surgió, no obstante, cuando el Estado no reconocía la relación desequilibrada entre las fuerzas que persiguen la apropiación de la tierra y las actividades involucradas con la expansión de la frontera agraria. Las dinámicas colonizadoras no eran uniformes, sino que reflejaban diferentes grados de acuerdo entre los grupos sociales. Mientras en algunas zonas, como el Tolima y ciertas regiones del sur Antioqueño, las élites, pequeños comerciantes, arrieros y campesinos construyeron esquemas conjuntos de colonización y de protección de sus nuevos poblados (Tovar, 2016), en otros lugares, como las tierras bajas de Cundinamarca o el Magdalena medio, el conflicto era marcado y llevaba a procesos de despojo y captura de mano de obra vía elementos extraeconómicos (LeGrand, 1988). Desde el Estado central, se trataba de reconocer los principios que fundaron las disposiciones sobre apropiación de baldíos, lo cual llevaba consigo, a que amplios sectores sociales pobres y débiles lo demandaran ante las instituciones. Empero, una disrupción se presentó con el hecho de que la expansión de la frontera agraria involucrara una tensión en el campo monetario, por cuanto este sostiene sus bases en la relación deuda-guerra que otorgaba una prelación a los documentos de crédito en la compra de tierras.



## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

La asignación de tierras respondió adecuadamente al auge de las materias primas (como Quina y Añil) (Sánchez *et al.*, 2011), y, para finales de siglo, permitió adaptar la producción nacional a la demanda externa (tabla 5). No obstante, esta abarcaba una gran actividad especulativa que se unía a la construcción de infraestructura de transporte (intentando capturar la valorización, generando voces desde el Gobierno, como la de Aquileo Parra, en pro de regular las compras de tierra con documentos de crédito para mejorar la eficiencia productiva) (Rodríguez, 2016).

**Tabla 5.** Valor de la producción exportadora en municipios con baldíos y aledaños y valor total de la cosecha en 1892 (miles de pesos y porcentajes)

Departamento	Baldíos 1827- 1892 (Km2)	Valor de la Producción exportadora en 1892		Valor Total de la cosecha 1892	Porcentaje del valor total de 1, producción	
		En municipio con baldíos	En aledaños a baldíos		En municipio con baldíos	En aledaños a baldíos
Antioquia	3797.14	108.49	383.56	794.24	13.66	48.29
Bolívar	141.35	41.16	140.86	200.45	20.53	70.27
Boyacá	183.09	8.76	50.56	68.11	12.86	74.23
Caldas	410.40	5.96	88.98	102.63	5.81	86.70
Casanare	99.20			2.84		
Cauca	45.76	26.84	19.18	273.50	9.81	7.01
Cesar	40.27			28.57		
Chocó	20.06			3.72		
Córdoba	514.05	16.35		16.35	100.00	
Cundinamarca	1878.71	100.60	85.83	201.91	49.83	42.51
Huila	669.12	419.27	188.86	608.14	68.94	31.06
Nariño	2.49		184.79	335.48		55.08
Norte de Santander	220.94	775.16	443.70	1222.79	63.39	36.29
Quindío	214.73	71.15		71.15	100.00	
Risaralda	269.10	8.69		8.69	100.00	
Santander	861.33	744.34	448.80	1521.62	48.92	29.49
Sucre	69.93	0.47		13.59	3.49	
Tolima	1877.09	485.10	461.20	1018.67	47.62	45.27
Valle del Cauca	688.05	250.97	18.16	325.28	77.15	5.58
<b>Total</b>	<b>12002.82</b>	<b>3063.31</b>	<b>2514.48</b>	<b>6817.74</b>	<b>44.93</b>	<b>36.88</b>

Fuente: Sánchez *et al.* (2011, p. 259)

De esta forma, las características particulares del sistema de crédito público favorecían una concentración enorme de recursos, representados en la asignación de baldíos, que, en caso contrario, presentaría un cuestionamiento político. Dicho fenómeno queda consignado en el resumen de las adjudicaciones de tierras baldías entre 1827 y 1881 (tabla 6), donde más del 50 % de estas son mediadas por la compra de bonos y otros documentos de crédito público (incluye las cifras correspondientes a concesiones). Para completar, esta situación favorecía la monopolización del crédito privado en aquellos actores inmersos en la especulación entre tierras y documentos de deuda pública, primero, por la fundación de banco privados de sectores beneficiados con el acceso favorable a bienes desamortizados, y, en segundo lugar, por el respaldo que otorgaban las tierras adjudicadas para la colocación de nuevos créditos a través de la red de banco privados (Ocampo, 1994). Se puede hablar, a manera preliminar, de un posible ciclo entre la asignación de tierras, crédito público y crédito privado, teniendo en cuenta que, durante la década de los setenta, se da un incremento espectacular de la asignación de baldíos, de la oferta de crédito (con la emisión de billetes de los bancos privados) y las operaciones de amortización de deuda pública en dichas entidades.

**Tabla 6.** *Resumen de las adjudicaciones de tierras baldías en 1827-1881*

Concepto	Hectáreas	Porcentaje (%)
Adjudicaciones a cambio de títulos de concesión y bonos territoriales	627.593	48
Por documentos de deuda pública	359.831	27,65
Por concesiones especiales	152.650	11,73
Por auxilio por apertura de caminos y construcción del ferrocarril de Panamá	114.440	8,79
Por dinero sonante	31.624	2,43
No consta a cambio de qué	8.915	0,68
A cultivadores	6.066	0,46
<b>Total</b>	<b>1.301.122</b>	

*Fuente:* Machado (2009, p. 105)

La apropiación de tierras era una precondition para el control de la fuerza de trabajo. El acceso a títulos de propiedad requería no solo de la explotación por cinco años, sino de un procedimiento legal con testigos que excede la capacidad económica de la mayoría de los campesinos (Palacios, 2002). En estas circunstancias únicamente los que concentran capital suficiente pueden aprovechar la ampliación de la oferta y convertirse en propietarios. Esta situación dejó a la población campesina a merced de las condiciones que ofrecieran

los propietarios de la tierra, quienes usaron los pagos a destajo y los modelos de arrendamiento como recurso para manipular los desembolsos monetarios y procurarse una mano de obra suficiente para responder a la creciente demanda de los mercados internacionales.

De esta forma, el control de la élite comerciante, además de concentrarse en la apropiación de tierras, trascendió esa esfera hacia las relaciones laborales que se estructuraron en torno a un capitalismo incipiente, en el que quienes concentraban el capital tenían una evidente ventaja. Ahora bien, la concentración del capital requirió de los mecanismos de control del crédito público que se documentaron en la segunda sección del presente capítulo; la organización de un régimen bancario controlado por las élites comerciantes y liberales completó el mecanismo de apropiación de los medios de producción que caracterizó al periodo analizado.

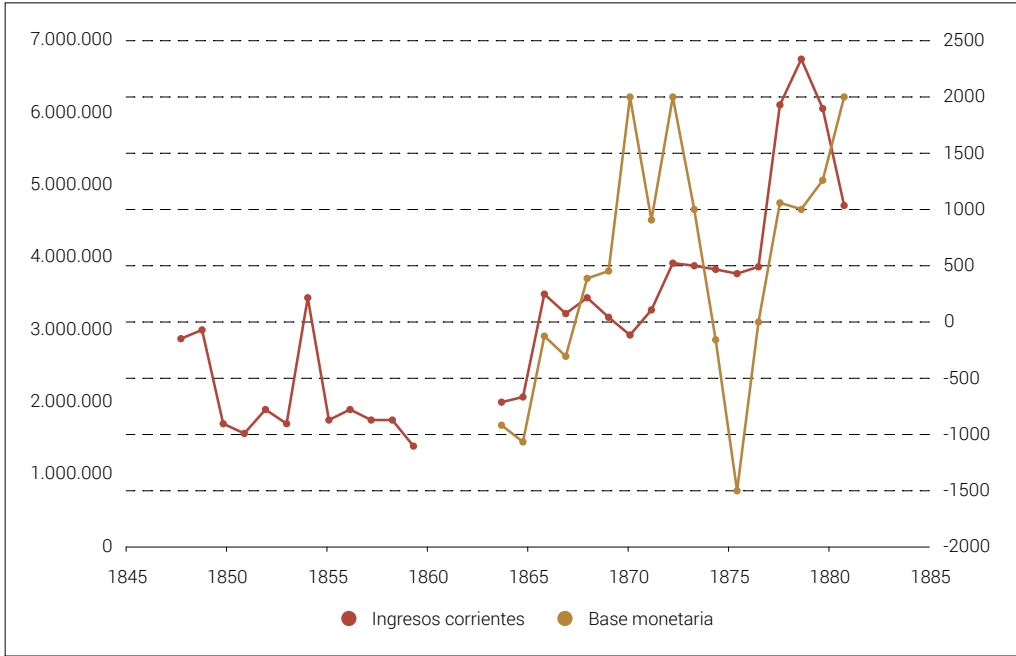
Fueron múltiples los argumentos a favor de la creación de un nuevo sistema bancario. Wills (1854) se refiere a ellos en su discusión sobre el *Establecimiento de un banco nacional en la Nueva Granada*. El autor argumenta que a pesar de las condiciones del sistema de crédito público es necesaria la organización de un Banco Nacional, pues:

[...] ponen a hombres honrados e industriosos, de poco o quizás de ningún capital, en aptitud de emprender y llevar adelante sus negocios, con provecho propio i público; i ayudan a comerciantes de capital i créditos limitados, a hacer frente a contratiempos fortuitos e imprevistos que, sin ese auxilio, pudieran ser ruinosos a ellos y a otros, a soportar sus desgracias, i finalmente a enderezar sus negocios (p. 150).

Los argumentos a favor de la creación de un sistema bancario que permitiera el apalancamiento de la actividad comercial terminaron en el establecimiento del régimen de banca libre, instaurada con la Ley 35 de 1965, que estableció el privilegio de emisión para la banca privada del país. La creación de pasivos bancarios estaba sujeta a la existencia de respaldo metálico, que fue privilegio de las élites regionales. Álvarez y Timoté (2011) afirman que el sistema bancario se organizó desde arriba y no como producto de un orden espontáneo constituido de abajo hacia arriba.

La pretendida estabilidad de un régimen de banca libre se sustenta teóricamente en los principios de regulación de la oferta monetaria a través de los mecanismos de mercado e implica una administración de la emisión con respaldo de 100 % en metales (Echeverri, 1994). Este carácter fijo contrastó rápidamente con la creciente inestabilidad de la economía colombiana. Las lógicas de producción-especulación (Ocampo, 1989) y el conflicto político materializado en guerras civiles condujeron a una volatilidad importante de la base monetaria (figura 9). Esta indujo una constante intervención del Gobierno de la Unión y de los poderes locales de los Estados soberanos para proteger los intereses comerciales del grupo que para entonces dominaba las operaciones de comercio exterior:

**Figura 9.** Comportamiento de los ingresos corrientes y de la base monetaria (1846-1882)



Fuente: Pico (2016, p. 52)

Díez (1989) argumenta que “[...] la creación de bancos en las regiones más prósperas del país permitió que las élites regionales y locales controlaran la captación de metálico y la ampliación del crédito, consolidando su control del mercado financiero” (p. 39). De esta forma, la proliferación de entidades bancarias se tradujo en un mecanismo adicional para el control de los sistemas crediticios, que se sumó al dominio que se tenía sobre el sistema de crédito público.

Por esta vía, se consolidó la concentración de poder sobre el capital al tiempo que se estructuraron mecanismos de regulación e intervención favorables a los intereses de aquellos cercanos al ideario liberal. En palabras de Pico (2016), estos mecanismos se convirtieron en fuentes de distorsión de la actividad bancaria:

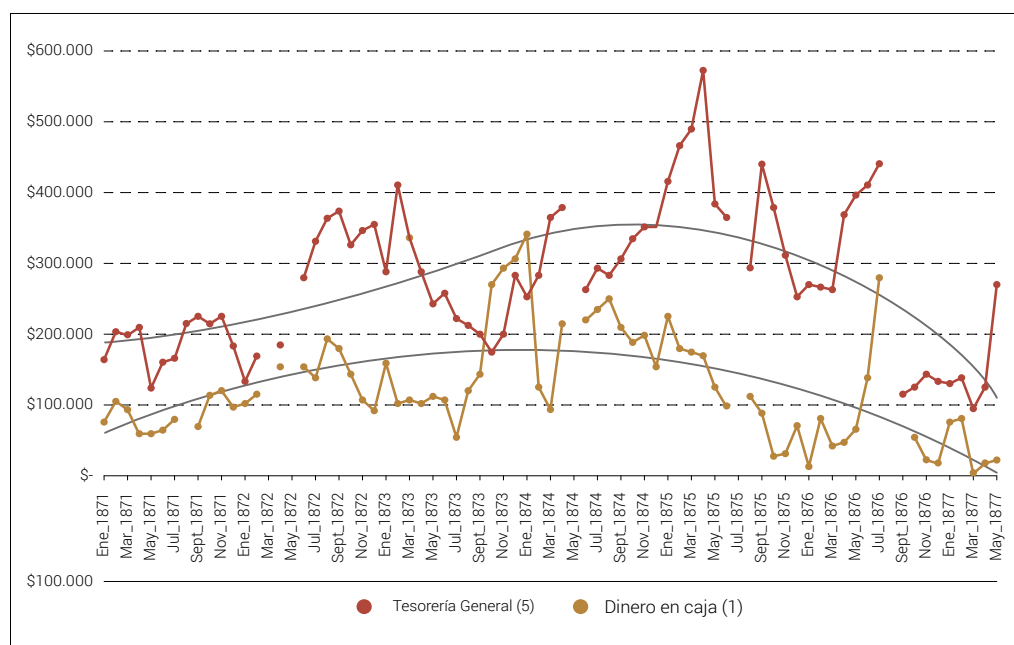
[...] en primer lugar existe un trato diferencial en las regulaciones necesarias para emprender proyectos de expansión en la banca y, en segundo lugar, hay evidencia de inestabilidad en los bancos derivada del incumplimiento del gobierno en el pago de los giros. Así, mientras que se reconoce una visión positiva del Gobierno por parte de los propietarios de los bancos ubicados en centros de poder estratégicos para el radicalismo, no ocurre lo mismo con sus opositores (pp. 55-56)

## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

La evidencia de esta simbiosis entre el Gobierno y los poderes económicos privados puede rastrearse en el caso del Banco de Bogotá, dado que con este arranca un sistema de crédito organizado, como producto del impulso ejercido por el Estado (Timoté, 2011). Esto facilitó las operaciones de compensación entre deudas, de reducción de costos de corretaje y provisión de liquidez, así como dinamizó la actividad agroexportadora y de comercio de importación. La red de bancos privados en el contexto regional seguía el ejemplo de la Unión con el Banco de Bogotá, apalancando el crédito privado en el crédito público y en los presupuestos de los Estados soberanos (Correa, 2017).

En consecuencia, el respaldo final del crédito privado viene dado por la disponibilidad de metálico del Estado en las cajas de los bancos y en la ampliación de la frontera agraria con las asignaciones de tierras. Aquel fenómeno se puede visualizar, siguiendo el ejemplo del Banco de Bogotá, en el movimiento paralelo entre las líneas de tendencia de los recursos de la Tesorería General en el banco y de la totalidad del dinero metálico en Caja (figura 10).

**Figura 10.** Tesorería general y dinero metálico en caja (línea de tendencia), Banco de Bogotá (1871-1877)



Fuente: Álvarez y Timoté (2011, p. 27)

De esta forma, las élites decimonónicas de naturaleza comerciante y en simbiosis con el poder político estructuraron un sistema de relaciones que les permitieron controlar los medios de producción y aprovechar los ciclos de acumulación ligados con la agroexportación

para elevar las rentas individuales. Se conformó pues una oligarquía que se apoderó de los mecanismos de regulación del Estado, de ahí que el Estado neogranadino haya sido caracterizado como oligárquico.

Ahora bien, ningún poder de élites se concreta sin un dominio intelectual e ideológico. Las bases materiales de los liberales fueron el argumento más sólido de su poder; sin embargo, este fue más allá de la mera acumulación y se asentó a partir de un sistema de ideas y de diferenciación social basado en la raza y en la posición social, lo cual terminó de profundizar un dominio que, aunque frágil en términos electorales, no lo fue en términos materiales.

### Conclusiones

La élite liberal emprendió a mediados del siglo un proceso civilizador que tuvo como base un discurso favorable al librecambio que coincidió con un auge de la demanda mundial por productos primarios y dio vida a lo que se conoce en la literatura económica como el modelo agroexportador. En el marco de la agroexportación se crearon las condiciones propicias para la apropiación de los medios de producción, la cual se convirtió en el eje central de la estructuración de las élites decimonónicas.

En este capítulo se documentó cómo el sistema de crédito público y las relaciones de endeudamiento sirvieron de enlace para la consolidación del poder sobre la tierra, el capital y el trabajo. En relación con la tierra, la desamortización de bienes de manos muertas y las leyes de adjudicación de baldíos favorecieron el acceso a las tierras para los comerciantes cuyo capital impulsó la conformación de las primeras haciendas orientadas a la satisfacción de las demandas internacionales por productos primarios.

La apropiación del capital se consolidó con el surgimiento del régimen de banca libre que otorgó a los privados privilegios sobre la emisión y permitió al liberalismo consolidar su poder a través de la administración de títulos de deuda, bonos de tesorería, entre otros. El poder sobre el trabajo, por otra parte, fue producto de la creciente monopolización de otros factores productivos y de las dificultades de acceso a la tierra. Esto permitió que el campesinado se convirtiera en una clase dependiente de los ciclos productivos y de los contratos de arrendamiento.

La brecha entre grupos sociales que se gestó en el marco del modelo agroexportador se convirtió así en el origen de las relaciones de desigualdad propias de un Estado oligárquico. Estos vínculos trascendieron el dominio liberal y se asentaron como lógicas de organización en la historia de Colombia y como un modelo de organización de las élites. A su vez, estas, de forma temprana, crearon redes de apoyo político y pactos de naturaleza bipartidista que anticiparon atributos del poder político colombiano en los años venideros.

### Referencias bibliográficas

- Boletín Industrial, 1869. Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Álvarez, A. & Timoté, J. (2011). La experiencia de banca libre en Bogotá 1871-1880: De la utopía económica al pragmatismo frente a la crisis. *Documento CEDE*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8261>
- Arango, M. (2014). *La tierra en la historia de Colombia*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Banco de la República. (2016). *Memorias de Hacienda y del Tesoro de la Nueva Granada y Colombia, siglo XIX* (M. Deas, R. Junguito, J. O. Melo, D. Pizano, M. T. Ramírez Giraldo, & M. Urrutia Montoya, Eds.). Banco de la República.
- Camacho-Roldán, S. (1881). Organización del partido liberal. En *Escritos sobre economía y política*. Instituto Colombiano de Cultura.
- Carmagnani, M. (1988). *Estado y sociedad en América Latina*. Grupo Editorial Crítica Grijalbo.
- Cascavita, J. (2013). *La desamortización en Colombia, 1861-1865*. Universidad Nacional de Colombia. [https://www.academia.edu/11493707/La\\_desamortizaci%C3%B3n\\_en\\_Colombia\\_1861-1865\\_Primeros\\_A%C3%B1os\\_el\\_caso\\_de\\_los\\_Censos](https://www.academia.edu/11493707/La_desamortizaci%C3%B3n_en_Colombia_1861-1865_Primeros_A%C3%B1os_el_caso_de_los_Censos)
- Correa, J (2017). *Moneda y nación: del federalismo al centralismo económico (1850-1922)*. Editoriales CESA.
- Echeverri, L. (1994). Banca libre: la experiencia colombiana en el siglo XIX. En F. Sánchez (Ed.), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Jaramillo, R., & Meisel, A. (2008). Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, (22). [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/chee\\_22.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/chee_22.pdf).
- Junguito, R. (2010). Las finanzas públicas en el siglo XIX. En A. Meisel (Ed.), *La economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Universidad Nacional de Colombia.
- López, P. (2015). *Un Estado a crédito: Deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Loaiza, G. (2015) La nación en novelas. Ensayo histórico sobre las novelas “Manuela” y “María”. Colombia, segunda mitad del siglo XIX. En H. Quiceno (Ed.), *La nación imaginada. Ensayos sobre los proyectos de Nación en Colombia y América Latina en el siglo XIX*. Universidad del Valle.

- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia política de tierras. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ocampo, J. A. (1989). *Colombia y la economía mundial 1830-1910*. Siglo XXI Editores; Tercer Mundo Editores.
- Ocampo, J. A. (1994). Regímenes monetarios. Colombia 1850-1933. En F. Sánchez (Ed.), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*. Tercer Mundo Editores; Fedesarrollo.
- Palacios, M. (2002). *El café en Colombia 1850-1970: una historia económica, social y política*. Ediciones Uniandes; Planeta; El Colegio de México.
- Pico, C. (2011). *Fiscalidad bajo el dominio liberal en el Estado Soberano de Santander 1865-1879: Un análisis de economía política* [tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.
- Rivas, M. (1872). *La cuestión social de la lei de crédito público*. Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Rodríguez, O. (2016). Soberanía y moneda en el siglo XIX en Colombia. En D. Arévalo (Ed.), *Soberanía política y regímenes monetarios: experiencias históricas*. Universidad Nacional de Bogotá.
- Rojas, A. (2000). *La deuda interna pública de Colombia durante el siglo XIX* [Tesis de pregrado no publicada]. Universidad Nacional de Colombia.
- Rojas, A. (2007). Deuda interna pública, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX. *Lecturas de Economía*, (67). <http://www.scielo.org.co/pdf/le/n67/n67a8.pdf>
- Rojas, P. H. (2016). *The International Gold Standard in Theory and Practice in R.G. Hwatrey, H.D. White and r. Triffin: a non-Ricardian filiation*. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01485600/document>
- Rosenthal, J. (2015). The Fiscal History of Boyacá, 1863-1886: Liberal Dreams and Limited Resources. *Tiempo y Economía*, 2(2), 9-32. <https://doi.org/10.21789/24222704.1058>
- Sánchez, F., Fazio, A., & López-Urbe, P. (2011). Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora 1850-1925. En A. Meisel, & M. T. Ramírez (Eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 245-282). Fondo de Cultura Económica; Banco de la República.
- Suárez, N. (2015) La soberanía de la nación a prueba. En “los puñales del 7 de marzo de 1849”. En H. Quiceno (Ed.), *La nación imaginada. Ensayos sobre los proyectos de Nación en Colombia y América Latina en el siglo XIX*. Universidad del Valle.
- Timoté, J. (2011). *Desempeño económico y régimen monetario colombiano en el siglo XIX: de la banca libre a la centralización* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/6999>
- Tovar, H. (2016). *Que nos tengan en cuenta. Colonos, empresarios y aldeas: Colombia, 1800-1900*. Ediciones Uniandes.



## 1. MONOPOLIO DE PODER EN EL LIBERALISMO RADICAL

Uribe, M.T., & López, L. (2006). *Las palabras de la guerra: un estudio sobre las memorias de las guerras civiles en Colombia*. La Carreta Editores; Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia; Corporación Región.

Uribe, M., & Álvarez, J. (1987). *Poderes y regiones: Problemas en la constitución de la nación colombiana, 1810-1850*. Universidad de Antioquia.

Wills, W. (1854). Establecimiento de un banco nacional en la Nueva Granada. En A. Álvarez, & A. Acosta (Eds.), *Ideas monetarias del siglo XIX en Colombia* (pp. 139-198). Banco de la República.



# Capítulo 2



# Participación e influencia de actores y organizaciones en la contratación del sector de seguridad y defensa

Daniela Rivera Ortega<sup>6</sup>

Brayan Stiven Carvajal Pérez<sup>7</sup>

**T**odo Estado tiene la función de brindar seguridad y defensa a su territorio nacional y a cada uno de sus ciudadanos, lo que ha generado que cada país desarrolle su estrategia militar en búsqueda de establecer un orden social y de mantener su integridad territorial. Para el Estado colombiano el cumplimiento de esta labor ha presentado desafíos, y esto se debe principalmente al conflicto armado interno que enfrentó por más de 50 años contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (farc-ep), entre otros actores armados irregulares como el Ejército de Liberación Nacional (eln), lo que ha afectado así su consolidación nacional. Por esto, el sector de seguridad y defensa se convirtió en uno de los sectores más importantes en el país; ha sido uno de los rubros con más alto nivel de participación en el presupuesto general de la nación. Esto deriva en un aumento del gasto en defensa y seguridad (gds) a través del tiempo.

El GDS es una variable determinante para entender cómo ha sido el manejo del conflicto armado en Colombia, pues su aumento no solo impacta la economía nacional, sino que es necesario para la protección nacional y las funciones del sector militar para la defensa del país. Adicionalmente, este permite entender las relaciones de poder e intereses que se pueden hacer presentes en esta asignación.

---

6. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Estudiante de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Correo electrónico: [rivera24@unisalle.edu.co](mailto:rivera24@unisalle.edu.co)

7. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Estudiante de especialización en Business Administration Insurance and Risk Management de la New Brunswick University, Canadá.

## 2. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE ACTORES Y ORGANIZACIONES EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por ejemplo, el aumento del GDS da cuenta de una relación arraigada entre el Gobierno nacional y el sector de seguridad y defensa, ya que esta área se ha convertido en un pilar fundamental para el Estado en su construcción como nación. Asimismo, este ámbito en busca de cubrir y ejecutar sus obligaciones, destina parte de sus recursos del GDS, en contrataciones a terceros en el ámbito de prestación de servicios, los cuales van desde la compra de armamento o uniformes hasta la compra de artículos de oficina o contratación de servicios sociales.

Estas contrataciones han construido y afianzado una relación entre este sector y diferentes empresas, ya que la contratación público-privada se ve como una oportunidad de ingresos estables para quienes obtienen un contrato, percibiéndolo así como un modelo de negocio atractivo. Además, los mecanismos legales de contratación que el mismo Estado ha establecido para este campo han sido una herramienta efectiva para las entidades privadas, por lo que permiten la agilización y simplificación de estos procesos.

De esta manera, la asignación del presupuesto para el GDS y la obtención de contratos o licitaciones brindadas por el sector puede ser el lugar donde confluyen intereses privados de unos pocos, lo que genera que estos acaparen los beneficios dentro de este proceso. En otras palabras, existiría una élite en estos procesos de contratación. Por esto, un contexto de conflicto, inseguridad o desestabilización del Estado representaría un fortalecimiento en el beneficio de las partes, ya que, a mayor presupuesto, mayor contratación estatal, mayor GDS y mayor tercerización.

Por lo anterior, en el 2016 con la firma del Acuerdo de Paz, se produjo una situación de incertidumbre en la relación entre el sector de seguridad y defensa y el privado, ya que el país entraba en un contexto de posacuerdo bélico. Esto ocasionaría quizás una eventual reconfiguración presupuestal que afectaría directamente la demanda de servicios requeridos para el mantenimiento del orden social y la integridad territorial, con el fin de aumentar la inversión social en el país. En consecuencia, existiría un impacto negativo a los intereses económicos del sector privado.

Así pues, este capítulo tiene la finalidad de presentar qué actores, discursos y estrategias participan e influyen en la contratación estatal realizada por el sector de seguridad y defensa. Asimismo, se pretende indagar a cerca de la presencia de una élite dentro de este proceso, lo que representaría un sistema de tráfico de influencia allí, expresado a través de una posible manipulación a la hora de otorgar los diferentes contratos, así como en la repartición del rubro militar.

El capítulo estará dividido en tres secciones. En primer lugar, se identificarán qué actores, discursos y estrategias se hacen presentes en la contratación del sector de seguridad y defensa, tanto en un contexto de conflicto armado como en un contexto de posacuerdo bélico. En segundo lugar, se presentará un recuento histórico de la jurisdicción para los mecanismos de contratación del sector de seguridad y defensa, lo que permitirá mostrar

cómo estos han permitido constituir un modelo lucrativo determinado por intereses económicos en este sector. En tercer lugar, se ilustrará un mapeo de actores en un contexto de conflicto armado, como en un contexto de posacuerdo bélico, herramienta por la cual se comprenderá de forma más clara la influencia y posición que cada actor consigue a través de sus discursos y estrategias.

### **Actores, discursos y estrategias**

El proceso de contratación en el sector de seguridad y defensa se rige por una serie de normativas y se lleva a cabo a través de procesos jurídicos establecidos. No obstante, las herramientas legales no son las únicas que tienen un papel importante dentro de la contratación estatal, pues existen actores vinculados en el proceso de contratación que hacen efectiva esta actividad, cada uno con intereses, obligaciones o razones específicas para participar en esta.

Los actores presentes en este proceso buscan crear relaciones de poder que les permita cumplir sus objetivos. Para esto, cada actor establece y emite un discurso que sirve como instrumento de estrategia argumentativa en el cual confluyen sus diferentes intereses, lo que ayuda así a que el actor influya en este caso en la contratación estatal. Además, es una herramienta para crear relaciones ya sea de acercamiento o disparidad entre los actores que participan en el sector. Por lo tanto, a través del discurso cada actor puede justificar sus acciones y forma de proceder en los procesos de contratación, ya que este contribuye a la reproducción del poder (Van Dijk, 1994).

Por otra parte, el discurso puede derivar en las estrategias llevadas a cabo por los actores para lograr el fin o interés determinado. Como lo explica Contreras (2013), el concepto de “estrategia” puede aplicarse en diversos campos, por ejemplo, en el militar, cuando se busca mantener un control y una planeación estratégica en la contratación estatal realizada por el sector de seguridad y defensa en Colombia. Además, en el campo económico las estrategias pueden ser utilizadas como herramienta para las empresas involucradas en la contratación estatal,

[...] las cuales luchan por lograr mantenerse en el mercado o en este caso en las licitaciones y contratos que el estado pone a disposición privada, utilizando todas las herramientas que poseen, estableciendo estrategias como políticas flexibles y agresivas de gestión, que les permitan posicionarse y tener continuidad en el futuro (Contreras, 2013, p. 3).

## Actores

Un actor es una persona, grupo u organización del sector público, privado o agencia internacional, que tienen intereses e intervienen ya sea directa o indirecta en un proyecto o programa que se va a ejecutar. Estos actores pueden influenciar de manera positiva o negativa, de acuerdo a su interés en un sector determinado y su aplicación, según su intervención o la acción de otros actores. Por otra parte, son actores que poseen información, recursos y alguna forma de poder para influenciar a otros (Tapella, 2007).

En la contratación estatal del sector de seguridad y defensa intervienen diferentes tipos de actores cada uno con un papel que influye en esta. Entre estos se encuentran el Congreso de la República de Colombia, que establece los mecanismos jurídicos para llevar a cabo la contratación estatal; además define y aprueba el presupuesto general de la nación y de la seguridad y defensa; el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia (FF. MM.) y la Policía Nacional son las instituciones que coordinan, evalúan y dan seguimiento a los contratos con el sector privado. Las empresas son las que brindan el apoyo y las herramientas al sector de seguridad y defensa en el cumplimiento de labores. Estos actores tanto en un contexto de conflicto como en un contexto de posacuerdo bélico no cambian su función dentro de este proceso.

Por otra parte, existen actores como las FARC-EP, ahora autodenominados partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, que sí cambiaron su función en el contexto de posacuerdo bélico de acuerdo a nuevos intereses. Anteriormente, este grupo generaba inestabilidad en la seguridad nacional, lo que ocasionaba que el Estado invirtiera más en la seguridad y defensa en la lucha contra esta organización. En contraste, ahora como partido político puede generar influencia en las decisiones tomadas en el Congreso.

Aunque este grupo armado ilegal cambiará de papel, actores como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC-EP, que, en este nuevo contexto, buscan deslegitimar al Estado en su función de protector social, a través de nuevas confrontaciones armadas o actos ilegales que afectan a la sociedad civil. Por esta razón, la sociedad colombiana también se suma como actor, ya que su bienestar y seguridad es una de las preocupaciones del Estado, y punto central en las estrategias que emite el sector de seguridad y defensa.

## Discursos

El discurso es una herramienta de la estructura social que construye los cuerpos y los sentidos de las prácticas sociales mediante un ideal: “El estudio del discurso es importante porque a través de él se puede evidenciar la dominación (poder) en las prácticas sociales

y cómo estas se interiorizan no solo en la vida común, sino que se heredan y pueden convertirse en leyes” (Edwards, 2006, p. 44.). De esta forma, mediante el discurso se domina, influye o persuade en una práctica en donde haya interacción social.

Colombia entre 1999 y el 2003 reportó alrededor de 1.415 víctimas civiles de acciones bélicas. Ocurrieron masacres como el Salado en el departamento de Bolívar (2000) y la de Bojayá en el Chocó (2002), las cuales dejaron como saldo más de 100 civiles muertos. El 2000 fue el pico en el número de masacres con 230 y en el número de víctimas mortales con alrededor de más de 1.400 (Espinosa, 2017). Ese mismo año 308.000 personas fueron desplazadas por la violencia (Unidad de Paz, 2000). La situación de violencia era alarmante en el país; para el 2001 “[...] una encuesta realizada por la firma Napoleón Franco mostró que el 89 % de los colombianos consideraba que el país iba por mal camino” (Espinosa, 2017, p. 38).

Por lo tanto, este contexto de conflicto armado generó que el discurso emitido por el Estado se fundamentará en la necesidad de un aumento al presupuesto de seguridad y defensa, y del GDS para combatir la violencia interna en el país. Por ejemplo, esta situación resultó en la política de seguridad democrática en el 2002, que tenía el lema oportuno que hacía eco en las necesidades de la nación en ese momento. Por esta razón, el Estado la acogió y empezó a realizar una fuerte inversión en seguridad y defensa, y hubo un notable aumento del presupuesto de este sector y en el GDS, debido fundamentalmente al aumento del pie de fuerza, la compra de nuevos equipos y el entrenamiento de la tropa (Vargas & Godoy, 2013).

Ahora, en un contexto de posacuerdo bélico, tras la firma del Acuerdo de Paz en el 2016, se nota que el Estado colombiano sigue aprobando un aumento de presupuesto a este sector y así mismo un aumento del GDS, como ya lo anunciaba en el 2015 el ministro de defensa Juan Carlos Pinzón: “El país tiene que asegurarse que tener unas Fuerzas Armadas fortalecidas y creíbles es un activo que debe preservar para mantener la paz, la seguridad y su influencia regional” (Revista Dinero, 2015a). Para el 2017, el sector de seguridad y defensa tuvo el mayor presupuesto, y para los años 2019 y 2020 esta dinámica no cambió, porque se ha mantenido en el segundo lugar en el presupuesto general de la nación (Portafolio, 2016; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, 2020).

Por lo tanto, el aumento de la inversión en la defensa y seguridad se ha mantenido en ambos contextos, ya que el Estado y este sector han utilizado y emitido un *discurso público*. Como lo indica Van Dijk (1999), este tipo de discurso permite a los actores emitir un mensaje de poder o persuasión, con la finalidad de obtener un control social y que la población siga legitimando las decisiones de estos; por ejemplo, en Colombia, la inversión social ha ocupado un segundo lugar, teniendo en cuenta el incremento en el sector de defensa y seguridad (Vargas & Godoy, 2013), y gran parte de la población está conforme con que así sea.



## 2. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE ACTORES Y ORGANIZACIONES EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El discurso público del Estado y el sector de seguridad y defensa es que el gasto en este ámbito va de la mano con la inversión en recursos humanos, armamento, entrenamiento, dotación, etc., cuyo propósito último es lograr hacer frente a los diferentes grupos armados, ya fueran las FARC-EP u otro grupo armado ilegal (Castellanos, 2013). La violencia así fue consumiendo las prioridades en el presupuesto nacional, además de persuadir y establecer esta idea en la población.

Un formato de este discurso público se deriva en el *discurso político* (Van Dijk, 1993). Este se entiende como un marco de relaciones de poder asimétricas, donde un actor posee mayor influencia sobre otro en una interacción. En este caso, eso ocurre en la autoridad del sector de seguridad y defensa sobre la decisión de contratar empresas determinadas. Además, este discurso político también tiene como finalidad persuadir a la sociedad, pues se caracteriza por ser llevado a cabo por medio de un lenguaje técnico, además de ser estratégico y argumentar un interés social respecto a una necesidad, e. g., el conflicto armado, para dar legitimidad a dicho discurso (Escandell, 1996).

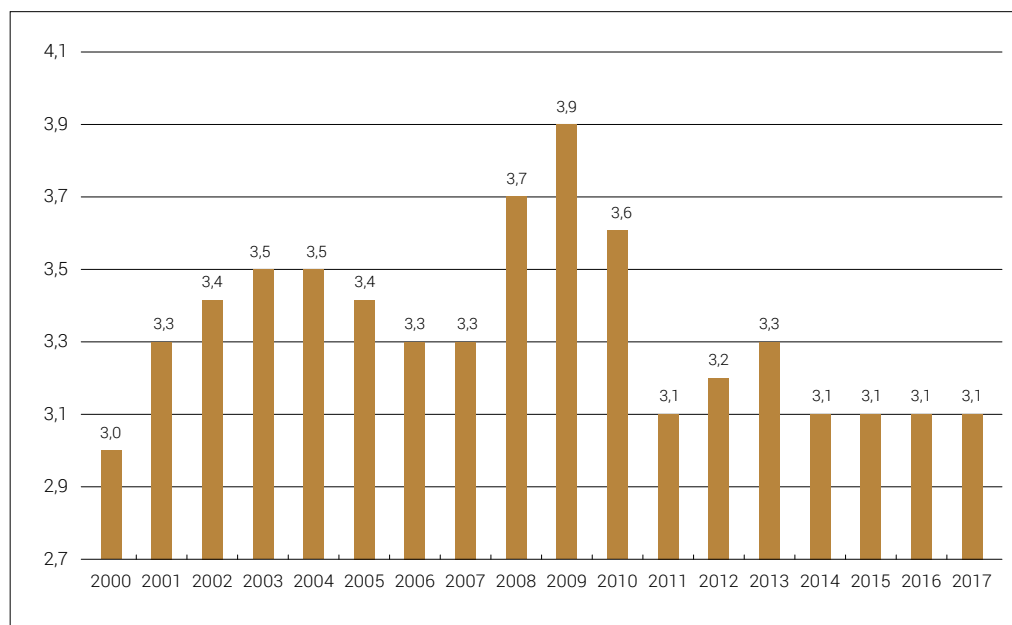
Así, el discurso político puede derivar en políticas públicas, ya que este no cuenta únicamente con efectos retóricos, es decir, no solo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas, sino además

[...] incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. En otras palabras, las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos (Cejudo, 2015, p. 5).

Un caso de lo anterior fue durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), donde se consolidó y se demostró un apoyo de las fuerzas armadas, al incrementarse el GDS, principalmente en su segundo gobierno (2006-2010), como se ve en la figura 1, lo que generó acercamiento entre el ejecutivo con las fuerzas armadas (García, 2012).

Además, con esa coyuntura altos mandos de las fuerzas militares aprovecharon y buscaron defender sus partidas presupuestales, ya que entre mayores fueran los montos de las partidas presupuestarias incluidas en el GDS, “[...] más difícil es aplicarles ajustes y controles fiscales, sin olvidar las ingentes comisiones que pueden llegar a ofrecer los proveedores de equipo militar” (Artera & González, 2014, p. 15).

**Figura 1.** Gasto en Defensa y Seguridad como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia, datos tomados del Banco Mundial (2018).

Por otra parte, las empresas en su discurso emiten un mensaje sobre la importancia de la modernización que debe ejercer el ámbito de la seguridad y defensa en el sentido de ejecutar sus actividades de forma más eficiente y modernas, para que cada entidad que compone este sector logre realizar sus tareas con profesionalismo; este discurso que podría ser denominado “empresarial” (Wehle, 2002). Esta orientación enfocada en la gestión en una economía globalizada en la que se busca un mayor profesionalismo en las competencias que sean requeridas, en este caso la ayuda al sector de seguridad y defensa en contra de la insurgencia armada. Este discurso se llama el “*management* moderno” (Wehle, 2002). Así, el sector privado se convierte en el actor principal en la contratación, al tener la capacidad de brindar al ámbito de la seguridad y defensa servicios, o ser proveedores de equipos, dotación, alimentos, etc.

Por consiguiente, este discurso empresarial es importante en la búsqueda de capacitación, ayuda y modernización en los mecanismos y herramientas usadas por el Estado colombiano para combatir el conflicto no solo armado, sino en contra de actos delictivos, de una manera óptima y eficiente, ofreciendo servicios privados para ayudar a alcanzar objetivos del sector de seguridad y defensa. Este discurso se caracteriza por buscar la eficiencia y brindar un apoyo determinante en las funciones que se requieren, siendo aceptado, de este modo, por actores políticos como el Congreso de la República, el cual instaura

mecanismos para su participación en licitaciones y contratos públicos. Al final esto genera que se afiancen las relaciones entre el sector privado y el público a través de mecanismos como la contratación estatal específicos al momento de adquirir bienes destinados a la defensa nacional.

### **Estrategias**

Las estrategias son decisiones o métodos tomados para lograr un objetivo, a través de una idea de causa-efecto, ya que es una relación entre el desempeño buscado y los factores que influye. Por lo tanto, la estrategia consiste en un trabajo cooperativo para ejercer poder y mantener control en un ámbito en específico, utilizando las oportunidades del entorno que ofrecen mejor desempeño y rentabilidades (Rivera & Malaver, 2011).

Como se mencionó anteriormente un factor del discurso político se basó en mantener altos estándares de seguridad en el país para así alcanzar la paz y combatir la estrategia de guerra utilizada por los grupos armados ilegales. Esta se basa en acciones de guerra que buscan victimizar la población a través de, primero, la eliminación, destierro y subordinación de quienes fueron señalados como enemigos; segundo, el control sobre territorios estratégicos, y, tercero, la creación de terror como herramienta para subyugar a la población (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Para combatir esta estrategia de guerra, el sector de seguridad y defensa estableció una *estrategia militar*, que, como indica Clausewitz (2016), se refiere a las acciones llevadas a cabo para obtener un fin en un conflicto a través de batallas o los mecanismos necesarios, teniendo en cuenta diferentes variables. Por lo tanto, esta estrategia se fundamenta en la necesidad de inversión monetaria para ejércitos bien instruidos para la lucha, generales y oficiales experimentados y curtidos en las batallas, capaces de aplicar las tácticas militares precisas en cada momento y disponer del armamento más avanzado (Gobierno de España, 2018). En otras palabras, la inversión monetaria se traduce en el aumento del GDS como estrategia militar; en el caso colombiano, esta política se confirma con los indicadores del Ministerio de Defensa que dan cuenta de la efectividad del aumento del GDS en el debilitamiento de una situación de conflicto (Cárdenas *et al.*, s.f).

Entre el discurso político y empresarial se llegó a la necesidad de modernizar la adquisición de bienes y servicios para que el ámbito de seguridad y defensa realizara sus actividades de manera más eficiente. Los actores del sector público y del sector privado llevan a cabo la *estrategia de crear alianzas público-privadas*, lo que permite que estos dos sectores realicen contratos según sus necesidades e intereses.

Bajo esta estrategia se busca atraer al sector privado para generar alianzas con el campo de la seguridad y defensa, lo que provoca que sean proveedores de contratos de

prestación de servicios, contratos de obra, dotación, equipos, etc., generando multimillonarios convenios. Esta estrategia de alianzas público-privadas se realiza por medio de la contratación estatal, donde cada una de las partes tiene como herramienta esencial el método de selección de contratista establecido, el cual se convierte en una herramienta jurídica para beneficio personal de las partes, como se expone en el siguiente apartado.

Para terminar, con lo expuesto anteriormente se evidencia que dentro del proceso de contratación del sector seguridad y defensa se ha formado una élite, ya que los actores presentes en este proceso son una minoría que desempeña funciones políticas o económicas, que disfrutaban del poder y lo acaparan (Batlle, 1992). Además el discurso se ha convertido en una herramienta para este grupo social, ya que, como lo indica Van Dijk (2004), si las élites controlan al menos una parte de este artefacto lingüístico, son capaces de controlar a los demás. Como resultado, las cosas se desarrollan, según sus intereses, a través de estrategias, como ha sido el acaparamiento del GDS por medio de contratos gracias a las alianzas público-privadas.

### **Jurisdicción de la contratación estatal para el sector de seguridad y defensa**

El campo de la seguridad y defensa en busca de cumplir sus funciones adquiere bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional a través de la contratación estatal. Estos

[...] son los adquiridos para ese propósito por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las entidades del Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia, la Fiscalía General de la Nación, el Inpec, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (SPC), la Unidad Nacional de Protección, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Superior de la Judicatura (Decreto 1510, 2013, art. 3).

Por esta razón, los elementos legales que el Estado colombiano ofrece particularmente para la contratación en este ámbito son especiales, ya que contribuyen en la realización de operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos tanto privados como estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo que garantice el orden constitucional de la nación (ejercito.mil.co, 2018).

Entre la jurisdicción de la contratación estatal, uno de los primeros procedimientos especiales para los bienes destinados a la defensa nacional se encuentra en el decreto 2880 de 1959. El artículo 41 de este decreto determinaba que si algún bien o servicio para la defensa no permite publicidad, se reemplazará la modalidad de selección del contratista de la licitación pública por la privada, donde el Comité de Compras de la Oficina de Normas

y Control de Suministros eran los únicos entes que tenían la capacidad de determinar los casos en que debe reemplazarse la licitación pública por la privada.

Así, a través de los años, se siguieron implementaron normativas especiales. En el decreto ley 150 de 1976, artículo 31, se estableció que se podría prescindir de la licitación pública o privada cuando se tratara de la adquisición de bienes destinados a la defensa nacional. Además se añade en este decreto, en el capítulo VII, normas especiales para los organismos de la defensa nacional y se estipula que los contratos para la adquisición de material de guerra tienen por objeto asegurar, transportar, mantener o reparar el citado material de guerra (art.170).

En el 2007, en la ley 1150, artículo 2, se estableció que se podría ejercer por selección abreviada la contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional. En el decreto 1510 del 2013, el artículo 65, se reafirma que se podrá utilizar selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional, pero que se debe utilizar el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía para categorías como: materiales explosivos y pirotécnicos, los elementos necesarios para mantener el orden y la seguridad en los establecimientos de reclusión nacional del sistema penitenciario y carcelario colombiano, equipos de hospitales militares, elementos necesarios para la dotación de vestuario de la Fuerza Pública, la alimentación del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que comprende las raciones de campaña, el abastecimiento de las unidades en operaciones, en áreas de instrucción y entrenamiento, cuarteles, guarniciones militares, entre otras.

Por la misma vía, si los bienes y servicios requeridos para la defensa y seguridad nacional son bienes y servicios de características técnicas uniformes, la entidad estatal debe utilizar el procedimiento de subasta inversa, compra por catálogo derivado de la celebración de acuerdos marco de precios o a través de bolsa de productos. Por último, el artículo 78, en la contratación de bienes y servicios en el sector Defensa, para la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición no están obligadas a publicar los documentos del proceso para adquirir bienes y servicios; la adquisición debe hacerse en condiciones de mercado sin que sea necesario recibir varias ofertas.

En el 2014 se emitió el decreto 1965 el cual reglamenta el uso del procedimiento de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional por parte de las entidades estatales que requieran contratar estos bienes y servicios señalados en el artículo 59 del Decreto 1510 de 2013. Por último, se encuentra el decreto 1082 del 2015 el cual en temas de contratación del sector de seguridad y defensa volvió a establecer el contenido del Decreto 1510 del 2013, pero añadía que las entidades estatales deben consignar en los documentos del proceso las razones por las cuales los bienes o servicios objeto del proceso de contratación son requeridos para la defensa y seguridad nacional.

En consecuencia, el Estado colombiano ha establecido de manera legal que el principal método de contratación de hoy en día para el sector de seguridad y defensa es la selección abreviada (Decreto 1510 del 2013), mecanismo excepcional de selección de contratistas, que busca ser un mecanismo más eficiente que permita satisfacer las necesidades de la institución estatal al menor costo posible. Por lo tanto, la selección abreviada está prevista para los casos en que por las características del objeto a contratar (circunstancia, cuantía o destinación del bien) pueda adelantarse con procesos simplificados garantizando eficiencia en el proceso contractual (Santos, 2009).

Este método de selección es más simple y ágil a comparación del procedimiento de una licitación pública, convirtiéndose en la modalidad de contratación más utilizada por las instituciones del sector de seguridad y defensa para la adquisición de bienes y servicios. Ejemplificando lo anterior, *El Espectador* en 2014 denunció que el método de contratación más usado para la adquisición de bienes y servicios en el Ejército Nacional era la selección abreviada, donde al menos siete de cada diez contratos que se firman se adjudican a través de esta modalidad. Esto genera formas de corrupción en los procesos de contratación, como los contratos a dedo (Marín, 2014).

Evidencia de esto fue el escándalo sobre la red de corrupción en el Ejército Nacional que reveló la *Revista Semana* en el 2014, que se basaba en la asignación a dedo de millonarios contratos, donde generales y altos oficiales obtenían mordidas de hasta el 50 %. Además esta esquema generaba una desviación del presupuesto para la gasolina de vehículos militares a cuentas personales de oficiales presos (Revista Semana, 2014). También es un caso significativo la sanción que interpuso la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) el 3 de agosto del 2020 a cuatro empresas y 10 personas naturales por la cartelización de “[...] los procesos de adquisición de productos de comidas listas y panadería larga vida para la conformación de raciones militares”, procesos que eran adelantados por Agencia Logística de las Fuerzas Militares (Redacción Económica, 2020)

Por lo tanto, las alianzas público-privadas se sirven de herramientas jurídicas, como selección abreviada para llevar a cabo sus intereses. Este hecho sustenta que los casos de corrupción que han sucedido dentro de las instituciones de este sector en temas de contratación han tenido herramientas legales para llevarse a cabo. El sector privado ha tenido medios que permiten el direccionamiento de contratos y que se den tajadas para los intermediarios. En resumen, cada actor o élite involucrada en la contratación del sector de seguridad y defensa busca que su discurso le ayude a cumplir sus intereses particulares, que confluyen en la estrategia de alianzas público-privadas, con ayuda de los mecanismos jurídicos del país.

Por esta razón, con la identificación de actores, discursos y estrategias, además de las herramientas legales que hacen parte del proceso de contratación en el sector de seguridad y defensa, se logró realizar un mapeo de actores, instrumento que evidencia y esclarece el objetivo de un actor determinado, sus intereses, la relación o interacción con otros actores y su nivel de influencia.

### **Mapeo de actores, discursos y estrategias**

El mapeo de actores es una técnica que sirve para representar una realidad social determinada (Gutiérrez, 2007). En este caso, se examinan las relaciones público-privadas y los intereses inmersos que competen a la contratación por parte del sector de seguridad y defensa en Colombia, para posteriormente analizar si ha habido un cambio en sus relaciones. Por lo anterior, fue necesario determinar dos coyunturas con características específicas y así observar de mejor manera los cambios obtenidos. Para esto, se escogieron los contextos de conflicto y de posacuerdo bélico. De esta manera, se hizo uso de esquemas para representar y comprender de manera más acertada la situación anterior. Como lo indica Tapella (2007), el mapeo de actores no consiste solo en listar un conjunto de actores, sino que este permita conocer sus acciones y objetivos además de sus perspectivas en un futuro.

Por otra parte, como lo indican Hansen y Vedung (2010), el mapeo de actores es un instrumento cualitativo que permite identificar el objetivo de un actor determinado, sus intereses, cercanías y lejanías ideológicas con otro. Estos aspectos se manifiestan por diferentes formas de la relación entre actores, sean organizaciones o empresas privadas, gobierno o actores vinculados. Así, el mapeo de actores es una herramienta útil para definir niveles de influencia de un actor respecto a otro, teniendo en cuenta una política pública, como lo es la contratación estatal por parte del campo de la seguridad y defensa.

### **Nivel de influencia**

Cada actor tiene un nivel de influencia en la contratación estatal. En la investigación se estableció que este está dado por la capacidad que tiene cada actor dentro de la contratación estatal en el sector de seguridad y defensa para orientar la toma de decisiones o la articulación de redes. Esta vinculación se puede dar en tres niveles: alta, media o baja y se expresa en el eje X del mapa de actores.

El nivel de *influencia alta* se presenta cuando los actores tienen una influencia directa en la contratación estatal en el ámbito de la seguridad y defensa. Pueden ser los responsables de la creación del marco legal y normativo, o los encargados de que se lleve a cabo el proceso de contratación estatal, respondiendo al mandato nacional establecido por la normativa. Un ejemplo de lo anterior se ve en las medidas constitucionales por parte del Congreso, las cuales definen el proceso legal en el estatuto general de contratación (Grupo de Trabajo - Mapeo de Actores, 2013).

Por consiguiente, el nivel de *influencia medio* se ve constituido por actores que buscan aprovechar las oportunidades de la contratación estatal, y tienen una relación de



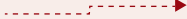





dependencia con los actores de influencia alta. Un ejemplo de lo anterior se presenta en las acciones de las empresas privadas, ya que aprovechan las herramientas legales como el Decreto 1510 del 2013 para ofrecer servicios y adquirir contratos con el sector de seguridad y defensa (Grupo de Trabajo - Mapeo de Actores, 2013).

Finalmente, el nivel de *influencia baja* está conformado por actores que pueden tener interés en la gestión de la contratación estatal en el sector de seguridad y defensa, específicamente en el nivel del GDS, pero no tienen una relación de dependencia directa con la normativa de la contratación estatal en el sector. Un ejemplo de lo anterior se presentaba con las FARC-EP, considerando su interés en la variación del GDS. No obstante, este grupo no dependía ni estaba vinculado a la normativa emitida por el Congreso, acerca de la contratación estatal (Grupo de Trabajo - Mapeo de Actores, 2013).

### Mapeo de actores en un contexto de conflicto armado

Con la identificación de actores, discursos y estrategias, en el siguiente mapeo se presenta la información recopilada sobre los tipos de actores y su función en la contratación estatal del sector de seguridad y defensa, además de su discurso y estrategia empleado para influir en esta contratación dentro del contexto de conflicto armado.

**Tabla 1.** Convenciones mapeo bajo situación de conflicto armado

Estilo de flecha	Tipo de relación
	Relación directa
	Relación de conflicto armado entre las dos partes
	Relación de conflicto armado de un actor hacia otro
	Relación de protección
	Relación de tensión entre actores
	Relación de alianza público-privada o interés correlacionado entre sectores
	Doble moral y ambigüedad
	Relación de interés procedimental estructural

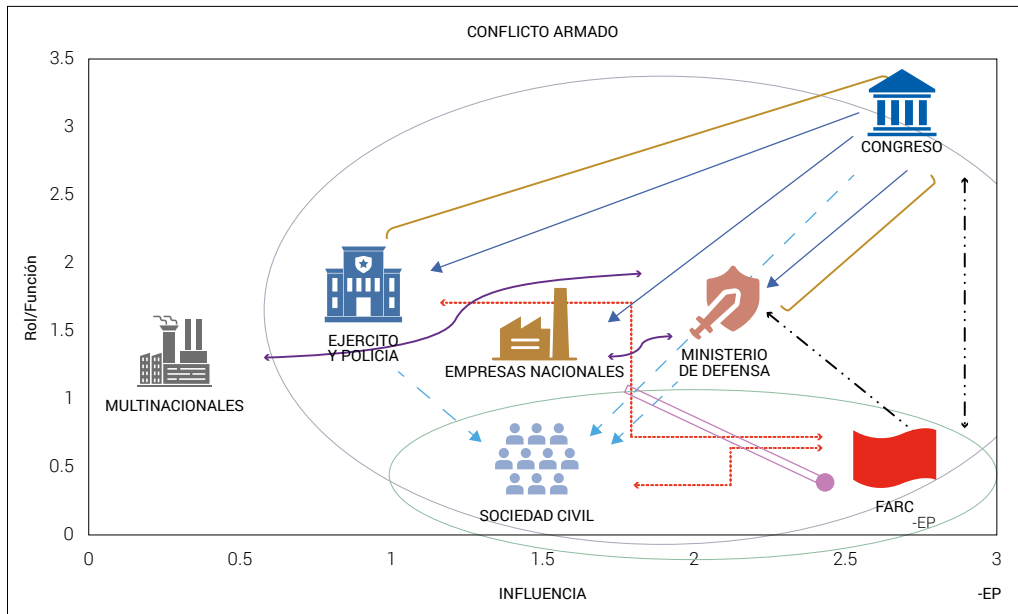
Fuente: elaboración propia.



## 2. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE ACTORES Y ORGANIZACIONES EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El mapa de actores da cuenta de las relaciones de alianza o tensión que se presentan en la contratación estatal en el conflicto armado, así como la importancia de la función de cada actor (eje Y) y su influencia (eje X), teniendo en cuenta un alcance bajo (1), medio (2) o alto (3).

**Figura 2. Mapeo de actores en contexto de conflicto armado**



Fuente: elaboración propia.

Se puede apreciar que, en el nivel más alto de la función, así como en el de influencia, se encuentra el Congreso de la República, que, a través de leyes, lleva a cabo el aparato jurídico para la contratación estatal, definiendo el presupuesto asignado para el sector defensa y seguridad en Colombia, a raíz de lo cual este sector es el más favorecido con un mayor presupuesto entre los sectores nacionales (Economía, 2017). Además, el Congreso implementa las leyes mediante las cuales se llevan a cabo las alianzas público-privadas con empresas nacionales privadas y multinacionales, para facilidades militares como una mejora de infraestructura. Según *Dinero* (2015b), en el 2013, por iniciativa privada, se aprobaron seis alianzas público-privadas consecutivas por valor de 7 billones COP.

Por lo anterior, se puede apreciar una relación directa, teniendo en cuenta la dependencia del sector de seguridad y defensa y las empresas privadas a unas normativas instauradas por el Congreso de la República, donde las decisiones tomadas en el estatuto de contratación, afectan directamente de forma procedimental y estructural al Ministerio de Defensa (El Heraldo, 2019), es decir, al pie de fuerza, la policía y el ejército.

Lo anterior permite identificar una relación de interés procedimental y estructural por parte del Ministerio hacia el Congreso, pues este último delimita cómo debe proceder legalmente el Ministerio a través de la asignación presupuestal y de normas de contratación. Este proceso permite que haya una mayor transparencia en los procesos de contratación, pues según *El País* y *Colprensa* (2019), “Se estima que en Colombia el 80 % de los contratos que realizan las alcaldías y gobernaciones se entrega a dedo, es decir de forma directa o en licitaciones ‘amañadas’ en las que participa un solo oferente”. Por otra parte, las empresas privadas deben acogerse a las normativas impuestas en el estatuto de contratación, emitido por el Congreso, afectando o limitando de algún modo su interés económico como empresa, mediante las relaciones de alianzas público-privadas con el Ministerio de Defensa, la Policía y el Ejército (El Heraldo, 2019).

En consecuencia, actores como la sociedad civil muestran una importante participación marcada por las relaciones con los otros actores con los que interactúa, a pesar de su baja función. Un ejemplo de lo anterior se aprecia en la protección de los actores político-institucionales a hacia la sociedad civil, plasmada a través de las medidas legales, ya sea a través de mecanismos protectores de derechos humanos o con el aumento del presupuesto para la seguridad y defensa en donde se busque alcanzar la protección de la sociedad civil más afectada por el conflicto (El Heraldo, 2018).

En la misma corriente, se encuentra el Ministerio de Defensa, el cual tiene una relación de protección hacia la sociedad civil, a partir del direccionamiento y manejo del presupuesto destinado por el Congreso, además del pie de fuerza militar, para mitigar el impacto del conflicto en la sociedad civil. Lo anterior se da, en primer lugar, a través de estrategias de guerra, como el aumento del pie de fuerza en las zonas más vulnerables del país; la compra e implementación de equipos nuevos de combate, y por medio de estrategias de alianzas público-privadas dentro del marco regulatorio. En este último, se requieren servicios de un ente privado para el fin último de mitigar el conflicto, como la adquisición de armas y construcción de infraestructura, que faciliten la entrada a zonas en conflicto; contratos de alimentos para soldados; manutención y reparación de equipos; entre otras necesidades que puedan generar un contrato con una entidad privada, por ejemplo para el 2013, según el Ministerio de Defensa, el gasto militar de Colombia fue de 24 billones de pesos (Molina, 2014).

Sin embargo, las FARC-EP han generado violencia, en el marco del conflicto, hacia la sociedad civil, a través de atentados, secuestros, extorsiones, desplazamientos y torturas. En estos hechos, la sociedad civil tiene alta vulnerabilidad; de ahí se deriva la protección mencionada anteriormente por parte del congreso, Ministerio de Defensa, Policía y Ejército.

Por consiguiente, este conflicto también se puede apreciar en el mapa de actores; esta vez como un conflicto entre ambas partes en donde el pie de fuerza nacional (que está compuesto por la policía y el ejército) y las FARC-EP; estos agentes se ven enfrentados

## 2. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE ACTORES Y ORGANIZACIONES EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

por medio de las armas teniendo en cuenta sus intereses e ideología, que derivan en una acción bélica. Para el pie de fuerza se argumenta la violencia a partir de la protección a la sociedad civil y la soberanía nacional, mientras que para las FARC-EP en la lucha ideológica y reconocimiento político por la vía armada.

Por la misma línea, las FARC-EP poseen gran incidencia en el proceso de contratación estatal, así como en el conflicto armado. Las razones se deben a que representan una amenaza inminente para la soberanía nacional, así como para la sociedad civil. Dicho lo anterior, también generan que el Congreso emita leyes al considerar la amenaza de este grupo y sus hechos delictivos (El Heraldó, 2018). En efecto, este grupo influye en la toma de decisiones estructurales por parte del Congreso como el aumento del GDS con el objetivo de combatirlo.







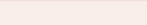
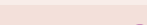
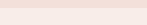
Lo anterior supone una tensión entre el Congreso y las FARC-EP, que deriva de una presión ideológica que desata un conflicto armado. Además, esta presión también está presente a través del Ministerio de Defensa, el cual es un actor expectante y prevenido de las acciones del grupo armado ilegal. La anterior preocupación mencionada es recíproca, pues las FARC-EP también buscan prevenir la efectividad de acciones del Ministerio de Defensa, acrecentando la tensión armada.

Las empresas privadas también poseen una relación, además de alianzas y de intereses, marcada por un factor económico y rentable. Esto se ve representado como una ambigüedad, en la cual las empresas privadas tienen un interés a que las FARC-EP continúen existiendo, lo que supone un mayor gasto en seguridad emitido por el Congreso, así como una mayor necesidad de ayuda y de servicios prestados por parte del Ministerio de Defensa, que se verá suplida a través de una mayor contratación estatal mediante licitaciones y contratos adquiridos por el sector privado, el cual se verá mayormente remunerado, teniendo las empresas para esto una intención ambigua en donde se ven favorecidas por el conflicto el cual representa una actividad lucrativa para las empresas, las cuales presentan el interés de la continuidad de la guerra y la necesidad del Estado por combatirla a través de mecanismos de estrategia como las alianzas público- privadas.

Para finalizar, a través del mapa de actores se logra identificar un alcance emitido por cada actor en relación con su participación e impacto. Allí se puede apreciar que sus acciones también pueden ser ubicadas en una esfera regional, nacional e internacional. En este sentido, la FARC-EP y la sociedad civil tienen un alcance regional (círculo verde); el Congreso, el Ministerio de Defensa, la policía, el ejército y las empresas nacionales poseen un alcance nacional (círculo azul), esto debido a que la relación directa del Congreso sobre los demás actores especificados es mandatorio en el país, y deben cumplirse a cabalidad por parte de los mismos actores en cada departamento de Colombia. Finalmente las multinacionales se encuentran ubicadas en la esfera internacional.

### Mapeo de actores en contexto de posacuerdo bélico

**Tabla 2.** Convenciones mapeo bajo situación de posacuerdo *bélico*

Estilo de flecha	Tipo de relación
	Relación directa
	Relación política
	Relación de conflicto armado entre las dos partes
	Relación de conflicto armado de un actor hacia otro
	Relación de protección
	Relación de tensión entre actores
	Relación de alianza público-privada o interés correlacionado entre sectores
	Doble moral y ambigüedad
	Relación de interés procedimental estructural

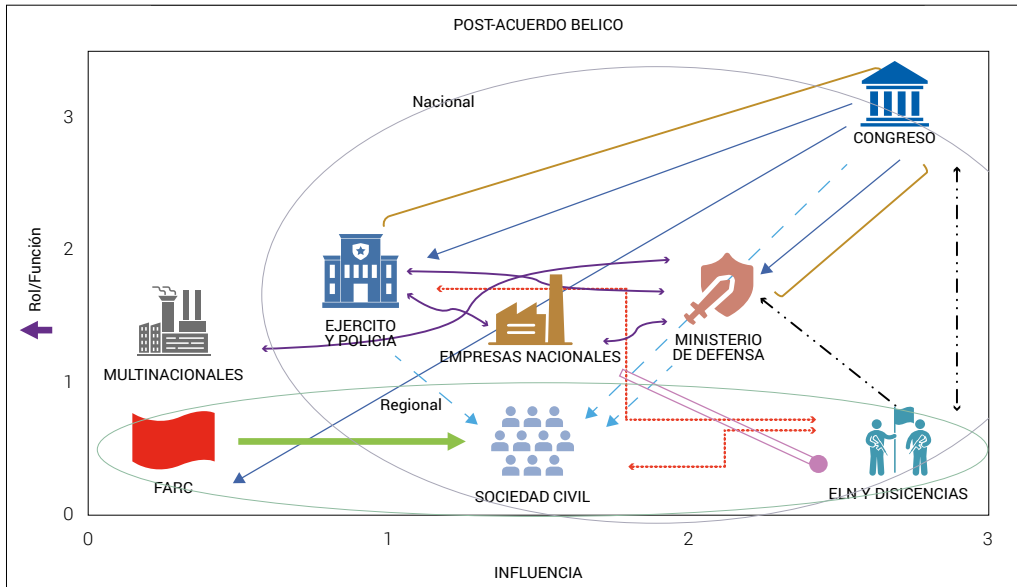
Fuente: elaboración propia.

El siguiente mapeo de actores explica el cambio de papel de algunos actores, como las FARC-EP que cambia su razón social a COMUNES. Asimismo, se expone la modificación en las relaciones de este grupo con otros actores en comparación con el contexto de conflicto armado en Colombia. En el contexto del posacuerdo bélico, el Congreso sigue manejando una relación directa con el sector de seguridad y defensa en temas de contratación, ya que no hay cambios en los mecanismos de contratación desde el 2015.



## 2. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE ACTORES Y ORGANIZACIONES EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

**Figura 3. Mapeo de actores en contexto de posacuerdo bélico**



Fuente: elaboración propia.

Además, el presupuesto nacional que establece este actor para el ámbito de la seguridad y defensa, que deriva en el GDS, y sigue siendo uno de los principales sectores que recibe capital. Para el 2017 el presupuesto del sector de seguridad y defensa aumentó en un 2 %. Para el 2018, el presupuesto de este sector fue la segunda asignación más alta con un incremento del 3,1 %, y para el 2019 también fue el segundo sector en recibir un mayor presupuesto con un incremento del 4 % (Redacción Judicial, 2016; Economía, 2017; Redacción Economía, 2018) a pesar de que se consideraba, como lo indica Valencia (2012), que dando un fin al conflicto armado interno colombiano de más de 50 años, se generaría un aumento de inversión social con la reducción del GDS. En efecto, el ámbito de la ciencia y tecnología pensó que la paz significaría un aumento de financiamiento, ya que se estimaba que se disminuiría el GDS en el país. Pero el presupuesto de la ciencia y tecnología disminuyó en el periodo 2016-2018, en contraste con el aumento que tuvo el sector de seguridad y defensa durante estos años. Como lo indicó Colciencias en el 2017, esta decisión por parte del Estado parece ilógica e incomprensible, ya que no hay inversión en otros sectores como lo es el de la ciencia (Universidad Simón Bolívar & El Heraldo, 2017; Colprensa, 2018).

El sector de seguridad y defensa ha sido uno de los sectores que menos ha sufrido las disminuciones del presupuesto nacional, a comparación de otros sectores como el deporte o la cultura y demás sectores sociales, que no llegan ni al billón de pesos, lo que va en contravía, para muchos, en búsqueda de un contexto de paz e inversión para lo rural. Este cons-

tante aumento se debe, primero, a que se han creado redes entre el Congreso y el ámbito de la seguridad y defensa. Por ejemplo, en la asignación de presupuesto se tuvo en cuenta al comandante de las Fuerzas Armadas (Redacción judicial, 2016), y segundo, se debe al discurso político, que se ha mantenido en el contexto de posacuerdo bélico por parte de estos actores institucionales. Este pensamiento se fundamenta en mantener el presupuesto a este sector para el desarrollo de la paz, el mantenimiento de equipos ya adquiridos, el bienestar de personal y la seguridad en contra de actores como el ELN, el sector de seguridad y defensa es el sostén de la democracia (Rodríguez, 2019). Las tensiones que se observan en el mapa de actores muestran los agentes institucionales como el Ministerio de Defensa en su interés para ganar credibilidad y establecer una protección de la sociedad civil.

Por otra parte, el Congreso colombiano emitió el último estatuto de contratación en el 2007, y los procedimientos de contratación especiales para la contratación del sector de seguridad y defensa (selección abreviada) siguen siendo los mismos desde el Decreto 1510 del 2013, siendo reafirmados y reglamentados con el Decreto 1965 del 2014 y con el Decreto 1082 del 2015. Así, las herramientas jurídicas que impulsan la agilización de procesos de contratación con las que cuenta el sector privado en el ámbito de seguridad y defensa sector siguen siendo las mismas; estos mecanismos promueven la corrupción en este contexto.

Un caso sucedió en el 2018 con el desvío de dineros en el Comando General de las Fuerzas Militares (Revista Semana, 2018); la Dirección de Sanidad Militar adjudicó un contrato de 590.567.984.000 COP a la empresa Droservicio LTDA, compañía embargada. Además de su incumplimiento por meses de su labor, se le dieron anticipos de más \$35.000 millones (Espinosa, 2018). Por otro lado, en el 2017 se encontraron irregularidades en un contrato que otorgó la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional por 1.190 millones COP a la Unión Temporal MNI en equipos de reconocimiento para la seguridad vial que no servían (Redacción judicial, 2017).

Así, en el contexto de posacuerdo bélico, el ámbito de la seguridad y defensa mantiene alianzas con entidades privadas, donde confluyen intereses de cada uno de los sectores como se observa en el mapa de actores. El sector privado tiene una doble moral, ya que, aun contando con grupos armados ilegales en el país, la seguridad y defensa puede mantener su discurso político y herramientas para que no disminuya su GDS y pueda hacer contrataciones para llevar a cabo sus funciones como lo establece en su discurso empresarial. En este mapa de actores el alcance de cada actor en relación con su participación e impacto, para la mayoría de los actores siguen siendo el mismo; las FARC pasa a tener un alcance nacional por ser ahora un partido político. Con el surgimiento de la disidencia entra al campo regional.

Así, con este mapeo de actores de la contratación estatal del sector de seguridad y defensa tanto en un contexto de conflicto armado como en uno de posacuerdo bélico, se identificaron los actores, discursos y estrategias que influyen en la contratación. Se observó

que el ámbito de la seguridad y defensa ha logrado mantener su poderío en presupuesto general, lo que beneficia directamente a las empresas, además de la ayuda que reciben con los mecanismos legales que el mismo Estado establece. Esto ocurre a pesar de que se creía que estar ahora en un contexto de posacuerdo bélico generaría algún cambio de presupuesto y herramientas jurídicas en el GDS y en el sector.

### **Conclusión**

La relación entre los mecanismos de contratación estatal del sector de seguridad y defensa y el privado han constituido un modelo lucrativo transado por intereses económicos. Estos han establecido un modelo clientelar, el cual se fortaleció con el conflicto armado interno en el país, ya que este conflicto garantizaba un mayor GDS, y, por lo tanto, proveía mayores contratos y licitaciones a empresas privadas. Estas prestan servicios al ámbito de la defensa y seguridad.

En la búsqueda por mantener la estabilidad nacional y luchar en contra de los grupos armados ilegales, el sector de defensa y seguridad estrecha la relación entre lo público y lo privado, donde existen fuertes intereses que comprometen la contratación estatal, la cual se mueve dentro de las dinámicas de relaciones de poder. Todo esto se hace desde las perspectivas de unas élites institucional y empresarial, las cuales están posicionadas dentro del sistema de contratación en el contexto de la defensa y seguridad.

Estas élites implementan estrategias e influencias económicas, con las cuales se adjudican contratos y licitaciones militares a sus empresas privadas de manera continua y a través de vacíos legales, se propicia la ausencia de transparencia en los procesos. En estos, se han comprobado además de preferencias, una red de negocios del ejército que parten de relaciones estratégicas provenientes de intereses económicos por parte de las élites empresariales.

No obstante, esta relación privada y pública experimentó incertidumbre sobre posibles cambios presupuestales en el GDS, debido a la firma del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional en el 2016. En el posacuerdo se creía que se iba a generar una reconfiguración de la relación público-privada, lo que afectaba los intereses económicos de las empresas que contaban con contratos destinados a la confrontación bélica o la ayuda militar, por una disminución en el número de contratos y la demanda de servicios por parte del ámbito de seguridad y defensa de cara a un cese del fuego armado.

Sin embargo, a pesar de lo que se pensaba, el contexto de posacuerdo bélico no afectó las relaciones público-privadas ni los mecanismos de contratación estatal. Ciertamente, tras a la firma del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el gobierno nacional en el año 2016, el presupuesto para el ámbito defensa y de seguridad incrementó para el 2018 y el 2019.

Lo anterior deja ver que el proceso de paz no garantizaba un presupuesto inferior para el sector de defensa y seguridad, ni la inversión a otros sectores como la salud, la industria o el sector agropecuario.

En adición, con el aumento del GDS en Colombia, los intereses de los actores implicados en la contratación estatal se mantienen constantes; la selección abreviada sigue posibilitando procesos ágiles y con un menor control, favoreciendo a las entidades privadas, algunas de ellas con un apoyo dentro del sector de defensa y seguridad. Además, estos gastos han constituido uno de los ejes transversales del Estado colombiano concerniente a la protección del territorio nacional. De esta manera, la reducción del gasto presupuestal representaría una amenaza para los intereses del sector privado, por la posible reducción de contratos y del monto pagado, lo que afectaría las relaciones de poder entre el sector militar con el sector privado.

Por último, se demuestra que en la línea de investigación de élites, negocios y estructuras del poder en Colombia se entienden las dinámicas de la reconfiguración presupuestal a través de la contratación estatal en el posacuerdo bélico. A su vez, existe un trasfondo político, económico y social que genera que se mantenga el presupuesto al sector, y se afiance la dependencia nacional frente a las entidades privadas para dar respuesta a las situaciones de conflicto o inseguridad buscando el orden social y la integridad territorial.

### Referencias bibliográficas

- Arteta, P., & González, R. (2014). Seguridad, defensa y educación básica en Colombia: una aproximación al gobierno de Andrés Pastrana. *Económicas CUC*, 2(35), 11-23.
- Battle, A. (1992). *Diez textos básicos de ciencia política*. Red de Bibliotecas Universitarias.
- Cardenas, M., Cadena, X., & Caballero, C. (s. f). *Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia*. Foro sobre la sostenibilidad de la Estrategia de Seguridad Democrática. <https://goo.gl/aKL4N9ç>
- Castellanos, D. (2013). *¿Cuánto nos cuesta la guerra? Costos del conflicto armado colombiano en la última década*. Politécnico Gran Colombiano
- Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *CIDE*, (205), 3- 29.
- Centro de Memoria Histórica. (2015). *Los actores de la guerra y sus estrategias*. Centro de Memoria Histórica.
- Clausewitz, C. (2016). *De la guerra* (edición digital). Greenbooks Editore. <https://goo.gl/5cyMGK>



## 2. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE ACTORES Y ORGANIZACIONES EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

- Colprensa. (2018, 30 de julio). Educación y Salud, las prioridades para el Presupuesto General de la Nación 2019. *El Universal*. <https://bit.ly/2TViZzD>
- Ley 1150 del 2007. Ley por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. 16 de julio del 2007.
- Contreras, E. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *Pensamiento & Gestión*, (35), 152-181.
- Economía. (2017, 28 de julio). Mindefensa, el que más ganó en el presupuesto 2018. *El Tiempo*. <https://goo.gl/98R2JV>
- Edwards, D. (2006). Discourse, cognition and social practices: the rich surface of language and social interaction. *Discourse Studies*, 8(1), 41-49.
- Ejército Nacional de Colombia. (2019). *Ejército Nacional garantiza el derecho a la libre movilidad*. Ejército Nacional de Colombia. [https://www.ejercito.mil.co/informes\\_noticias/actualidad/ejercito\\_nacional\\_garantiza\\_derecho](https://www.ejercito.mil.co/informes_noticias/actualidad/ejercito_nacional_garantiza_derecho)
- El Heraldo. (2018, 4 de julio). Gobierno presenta política para que desmovilizados de FARC se reincorporen y no reincidan. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/colombia/gobierno-presenta-politica-para-que-desmovilizados-de-farc-se-reincorporen-y-no-reincidan>.
- El Heraldo. (2019, 4 de marzo). Gobierno firma decreto de 'pliegos tipo' para contratación de infraestructura. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/colombia/gobierno-firma-decreto-de-pliegos-tipo-para-contratacion-de-infraestructura-603764>
- El País y Colprensa. (2019, 6 de marzo). ¿Cómo funcionarán los nuevos 'pliegos tipo' para contrataciones públicas? *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/como-funcionaran-los-nuevos-pliegos-tipo-para-contrataciones-publicas.html>.
- Escandell, M. (1996). *Introducción a la pragmática*. Anthropos
- Espinosa, A. (2017). Configuración de la política de seguridad democrática [tesis maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <http://bdigital.unal.edu.co/63643/1/tesisAndresFelipeEspinosa.pdf?fbclid=IwAR3TogeTimYdTIjd0clEyXgGm4lC-w7xoZTR-1HrCqFqnND0s7F-zd25DnsE>
- Espinosa, J. (2018, 14 de enero). ¿Corrupción en Dirección de Sanidad Militar? *El Espectador*. <https://goo.gl/Jen5yJ>
- García, J. (2012). Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. *Estudios Políticos*, (41), 15-35.
- Gobierno de España. (2018). *La estrategia militar: tácticas y armamento*. Ministerio de Cultura y Deporte, Gobierno de España. <http://pares.mcu.es/GuerraIndependencia/portal/viaje/estrategia/historia.html>
- Grupo de Trabajo - Mapeo de Actores. (2013). *Metodología para el Mapeo de Actores*. Comisión Técnica Regional ZEE-OT Cajamarca. <https://goo.gl/jvgTpF>

- Gutiérrez, P. (2007). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos. *Diálogos: Educación y formación de personas adultas*, (25), 26-36
- Hansen, T., & Vedung, E. (2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 295-313.
- Marín, A. (2014, 23 de febrero). El top de los contratistas en el Ejército. *El Espectador*. <https://goo.gl/69QFh8>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Presupuesto Ciudadano 2019*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2019.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Presupuesto Ciudadano 2020*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2020.pdf>
- Molina, T. (2014, 21 de abril). El gasto Militar en Colombia en un escenario de Posconflicto. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-gasto-militar-colombia-un-escenario-de-posconflicto-articulo-487367>.
- Portafolio. (2016, 23 de octubre). ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron con el presupuesto general del 2017? *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/distribucion-del-presupuesto-general-de-2017-501176>
- Ley 1510 del 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. 17 de julio del 2013. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>
- Presidencia de la República de Colombia. (24 de octubre de 1959). Artículo 41. *Decreto por el cual se organiza el servicio nacional de suministros*. [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS\\_OFICIALES/1959 %20\(29848 %20a %2030137\)/DO. %2030095 %20de %201959.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS_OFICIALES/1959%20(29848%20a%2030137)/DO.%2030095%20de%201959.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (27 de enero de 1976). Artículo 31, Artículo 170. *Decreto por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas*.
- Decreto 1965 de 2014. Decreto por el cual se reglamenta el literal (i) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. 7 de octubre del 2014.
- Redacción Económica. (2020, 3 de agosto). SIC impone sanción de \$8.381 millones al cartel de las raciones militares. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/economia/sic-impone-sancion-de-8381-millones-al-cartel-de-las-raciones-militares/>
- Redacción judicial. (2016, 21 de octubre). Ministerio de Defensa tendrá un presupuesto de \$28,6 billones. *El Espectador*. <https://goo.gl/o2vocj>
- Redacción judicial. (2017, 9 de junio). Policía contrató sistema de seguridad con drones que no funciona: Contraloría. *El Espectador*. <https://goo.gl/CdWQ4q>

2. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE ACTORES Y ORGANIZACIONES  
EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

- Revista Dinero. (2015a, 23 de enero). Minidefensa Inc. *Revista Dinero*. <https://goo.gl/vhRdmR>
- Revista Dinero. (2015b, 6 de agosto). ¿Qué sentido tiene una alianza público-privada? *Revista Dinero*. <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-para-que-sirven-alianzas-publico-privadas-app/209271>
- Semana. (2014, 16 de febrero). Exclusivo: Los negocios en el Ejército. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/red-de-corrupcion-entre-los-militares/377311-3>
- Semana. (2018, 24 de febrero). La gran estafa que salpica al Comando General de las Fuerzas Militares. *Semana*. <https://goo.gl/nNEdRq>
- Rivera, H., & Malaver, M. (2011). ¿Qué estudia la estrategia? *Documentos de investigación* (99). Universidad del Rosario
- Rodríguez, G. (2019, 18 de febrero). El sostén de la democracia. *El Universal*. <https://bit.ly/2FnUemL>
- Santos, J. (2009). Procedimientos de selección abreviada. Especial referencia a los productos uniformes y a la menor cuantía. En J. Benavides & J. Santofimio (Ed.), *Contratación Estatal: Estudios Sobre la Reforma Del Estatuto Contractual, Ley 1150 de 2007* (pp. 253-292). Universidad Externado de Colombia
- Tapella, E. (2007) *El mapeo de actores claves*. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). <https://goo.gl/Jm9anP>
- Unidad de Paz. (2000, 7 de diciembre). El 2000, El Peor en Desplazamiento. *El Tiempo*.
- Valencia, H. (2012). *Perspectivas del gasto en seguridad y defensa frente a cambios en el conflicto armado colombiano* (Especialización en alta gerencia de la defensa nacional). Universidad Militar Nueva Granada,
- Van Dijk, T. (1993). *Elite discourse and racism*. Sage Publications.
- Van Dijk, T. (1994). Discurso, poder y cognición social. *Cuadernos*, (2), 1-92
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, (186), 23-36.
- Van Dijk, T. (2004). Discurso y Dominación. *Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas* (4), 5-28. [http://www.discursos.org/oldarticles/Discurso %20y %20 dominaci %F3n.pdf](http://www.discursos.org/oldarticles/Discurso%20y%20dominaci%F3n.pdf)
- Vargas, W. y Godoy, E. (2013). Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. *Revista científica General José María Córdova*, 11(11), 227-257.
- Wehle, B. (2002). Modelos de gestión de recursos humanos y nuevas competencias profesionales. En A. Bialakowsky, *Unidad en la diversidad. Estudios laborales en los 90*. Eudeba.



# Capítulo 3

# Influencia de las élites políticas en la infraestructura: Un estudio de caso desde la Ruta del Sol

Angélica Socorro Delgado Gómez<sup>8</sup>

Valentina Fajardo Vélez<sup>9</sup>

**L**as alianzas público-privadas (app) son “[...] una herramienta común para diseñar, construir, financiar, operar y mantener proyectos de infraestructura pública” (Montaña, 2016, p. 2); desde su aparición esta ha tenido un papel influyente en el Estado colombiano y en los Gobiernos de turno. En un principio se implementaron para alcanzar la competitividad requerida por el país, con la intención central de suplir una necesidad a los ciudadanos, pues al contar con esta unión se lograría que el sector privado se pusiera a disposición del sector público, poniendo a su servicio las ventajas operativas y tecnológicas con las cuales cuenta.

En este proceso de mejorar la infraestructura vial del país por medio de las APP se evidenció la relación entre élites políticas y el sector empresarial, que afectó el funcionamiento de este modelo financiero, debido a que en Colombia las primeras vieron la posibilidad de beneficiarse y así aumentar su área de poder. Esto ha generado que estas élites influyan en los procesos licitatorios, con el fin de obtener un beneficio personal a través del cohecho, la corrupción y la captura del Estado. Esta connivencia ha causado que el país, a pesar de los esfuerzos que ha hecho para disminuir el rezago en la infraestructura, no lo haya logrado. Por el contrario, los problemas en este sector se han perpetuado a través del lento desarrollo, mantenimiento, retraso y sobrecostos en las vías.

Para demostrar esto, el texto estará dividido en tres partes: primero, una revisión documental histórica, para identificar los principales momentos de evolución del sistema vial en nuestro país y comprender la trayectoria del fenómeno de una manera mucho más clara. La segunda sección consta del análisis de la Ruta del Sol, desde su adjudicación hasta su construcción y declive, en el cual se reconocen los actores implicados en la creación de

---

8. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Correo electrónico: adelgado33@unisalle.edu.co

9. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Correo electrónico: vfajardo15@unisalle.edu.co

este entramado, así como el retraso y fallo en la construcción de los corredores viales 1, 2 y 3 y la captura del Estado y cohecho que se presentaron durante las obras. Esto se realiza a través de un rastreo de información secundaria, en el que se dio cuenta de las relaciones establecidas entre políticos y empresarios de las licitaciones de APP en Colombia

Por último, la sección tres consta de un análisis de redes que expone las relaciones entre políticos y empresarios de las licitaciones de APP en Colombia, que permitirá precisar la fortaleza de estas relaciones, así como los personajes más influyentes en los procesos licitatorios. Esto da un *proxy* del poder que pueden tener para influenciar la asignación de contratos y las estrategias utilizadas para este fin.

#### **Aproximación histórica a la implementación de las alianzas público-privadas en Colombia**

Debido al rezago que presentaba el país en la infraestructura vial, el Gobierno decide buscar diferentes alternativas, a lo que Romero (2015) plantea que, dada la carencia de recursos que posee el Estado para hacerle frente a la demanda de construcción o de mejoramiento, debe tomar medidas. Para corregir esto, se dio paso a la inmersión del país en las APP:

[...] con el objetivo de encontrar el financiamiento necesario para la construcción de obras públicas y la prestación de servicios públicos, debido a que sin duda las APP constituyen una herramienta de mayor participación del sector privado en la esfera de obras y servicios a cargo del Estado (Romero, 2015, p. 100).

Respecto a esto, Muñoz (2002) afirma que la tardía introspección del Gobierno en la infraestructura vial ha causado que el desarrollo de las concesiones viales en Colombia tenga una existencia relativamente corta, debido a que su aparición fue en 1993, aunque su comienzo oficial fue en 1997. Fue “[una] respuesta a la carencia de recursos estatales para la inversión en la Red Vial Nacional” (Muñoz, 2002, p. 2). Respecto a esto, Bull (2004) afirma que “[...] las concesiones se han convertido en un importante mecanismo, para atraer financiamiento y gestión privados a dicho sector en América Latina” (p. 18), evidenciando el impacto que tienen estas concesiones en la economía de una región.

A causa de esto, “a partir de su implementación, los contratos de concesión vial han experimentado constantes ajustes y modificaciones en busca de una mejor distribución de los riesgos inherentes de esta clase de proyectos entre el Estado (concedente) y los concesionarios” (Muñoz & Aponte, 2007, p. 12). Sin embargo, al menos en los países en desarrollo, estas empresas a menudo han demostrado ser ineficientes, incapaces de aportar las inversiones necesarias y estar sometidas a la manipulación política.

La Constitución de 1991 acarreó varios cambios. La inversión en infraestructura dejó de ser desarrollada por el sector público, para que el ámbito privado ganara sistemáticamente esta participación en todas las áreas de la infraestructura, lo que permitía la competencia y participación privada en el sector (Fainboim y Rodríguez, 2000). Este cambio debía llevar a que el adecuado funcionamiento de estas concesiones se manejara con más facilidad.

En esta dirección, se determinó que la implementación de las APP, las concesiones viales y la participación del sector privado buscaban, primero, “[...] aumentar la eficiencia en la construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura; segundo, establecer empresas con solidez financiera; tercero, reducir los riesgos que asume el sector público” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, p. 6). Por último, se trataba de obtener los beneficios de la competencia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004).

No obstante, “[...] la regla general en los programas viales es que las obras terminan valiendo más de lo programado y se demoran más de lo estipulado” (Sarmiento, 1996, p. 28), donde las licitaciones se han ganado gran parte de las veces al utilizar comportamientos poco competitivos. En general, las obras no se edifican en un periodo sucinto. “Los fondos públicos no se usan para multiplicar la inversión privada y las concesiones frecuentemente reciben adiciones de obra por renegociación o solicitud pública y se prorrogan sin concurso” (Benavides *et al.*, 2012, p. 2).

En definitiva, esto lleva a verificar que

[...] el sector vial está expuesto a incumplimientos y sobornos que atentan contra el patrimonio nacional y el suministro de bienes públicos a la sociedad. Las instituciones y la normatividad de la infraestructura que han estado vigentes desde hace varias décadas no operan adecuadamente. No se ha aprendido de la experiencia. (Sarmiento, 1996, p. 4).

### **Análisis histórico de la implementación de las app**

Los datos de diferentes periodos permiten entender por qué la infraestructura vial del país ha sufrido los problemas que ha presentado durante su desarrollo, así como los momentos coyunturales que dieron paso a las alianzas del sector privado y público. El primer acercamiento que tuvo el país con la construcción y pavimentación de vías fue en 1914, cuando se pavimentaron cerca de 600 kilómetros de vías, un logro para el país en ese momento. No obstante, las vías no estaban interconectadas, por lo que la función de las vías y el dinero invertido no estaban siendo utilizados de manera correcta (González & Alba, 2006).

Para 1916 el país aún no contaba con una red vial integral, a causa de la apropiación de recursos públicos por parte de terceros, lo que generó carreteras costosas e ineficientes, y



### 3. INFLUENCIA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS EN LA INFRAESTRUCTURA

ocasionó pérdidas para el país. Para el periodo de 1916 a 1930, se expidieron las primeras leyes, en total 104, las cuales establecieron el inicio del sistema vial en el país (Pérez, 2005). A partir de este lapso, tras las nuevas leyes, y pese a seguir sin una red vial, ya se presentaba una inadecuada apropiación de recursos públicos. Desde esta época se daban los primeros casos de corrupción en la infraestructura vial (González & Alba, 2006).

En la década de los cincuenta se destinaron más de 10.000 millones de pesos del presupuesto nacional de la época, la mitad para inversiones en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos (Pérez, 2005). Durante el mandato del presidente Turbay, se designó por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo a la infraestructura vial como componente del desarrollo e integración interregional (González & Alba, 2006). En 1980 “[...] se logra por primera vez un nivel aceptable de red vial con ahorros en tiempos de viaje y en costos de operación, convirtiéndose el transporte de carga por carreteras en el medio por excelencia para el transporte de mercancías” (Cipriano, 2014, p. 5).

Con la Constitución de 1991, se priorizó el gasto social, y con esto la inversión y desempeño del sector (González & Alba, 2006). Para 1993, con el fin de dar solución a la carencia en infraestructura vial, se definió el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual propuso una nueva modalidad de contratación: la concesión vial. Así, de 1994 a 1997, nació la primera generación de concesiones viales. Estaba compuesta por 28 contratos de concesión de carreteras, enfocados en la rehabilitación y la ampliación de calzadas (Departamento Nacional de Planeación, 2013). De dichos contratos solo se lograron ejecutar 13 proyectos de concesión de carreteras.

La mutua contribución con el sector privado fue la mejor manera que encontró el Estado para financiar sus proyectos de construcción y mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial de carreteras, dado que se reconoció incapaz de suplir las demandas nacionales y regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001). Para dar continuidad a los proyectos se da paso a la segunda generación de concesiones viales con 470 km a intervenir, los cuales iniciaron en 1995 y terminaron en 1999 (Departamento Nacional de Planeación, 2013). De las 26 concesiones que se habían proyectado para esta etapa, únicamente se ejecutaron dos.

En 1998, se produjo la tercera generación de concesiones, en la que se incluyeron 1.557 Km de vías (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Esta etapa, que inició en el 2002 y terminó en el 2007, buscaba articular la red vial y el fortalecimiento de los corredores viales, adecuando y modernizando las carreteras nacionales a estándares internacionales (Gobernación de Antioquia, 2015). Para el 2001, a través del Decreto 1735, emitido por el Gobierno nacional, se estableció una nueva red nacional de carreteras, regulada por Invías, en la cual se catalogaban todas las carreteras sobre el fundamento de los proyectos que se habían desarrollado, con base en las generaciones de concesiones.

Asimismo, se estableció en el 2006 el plan de integración vial para la competitividad, lo que permite que 38 corredores sean terminados, privilegiando 16 tramos para su ejecución en un periodo de 5 años (Departamento Nacional de Planeación, 2013). En el 2010 surgió la

cuarta fase de las concesiones en el país, la cual tenía como objetivo minimizar la brecha y afianzar la red vial por medio de la conexión continua y eficiente entre los centros de producción y de consumo (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Este programa permite la intervención de 8.170 km de vías.

En el 2012 se estableció la Ley 1508, la “ley de las APP”. Esta contiene la construcción normativa de las APP y las disposiciones legales. Primero, define las APP como “[...] un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados” (p. 1), también establece su ámbito de aplicación, disposiciones y principios. A su vez, establece un marco para los proyectos de iniciativa pública; regula la iniciativa privada, y consagra las disposiciones regulares (Barreto, 2015). Aunque se puede llegar a pensar que las APP en el país estuvieron presentes desde la primera generación de vías, hasta la cuarta realmente se regularon. Antes había concesiones, las cuales son contratos que se pueden dar con o sin esquema de APP.

### **Captura del Estado en las app**

En el desarrollo de la tercera generación de concesiones viales, se adjudicó la vía Ruta del Sol, la cual generó cambios normativos en materia de participación privada en la infraestructura vial y en los contratos de concesión del país. Fue la primera vía en adoptar el modelo actual de contratos de concesión de las APP. El proyecto Ruta del Sol constó de una doble calzada que unía el centro del país, desde Villeta, Cundinamarca, hasta Ciénaga, Magdalena, cruzando ocho departamentos y 39 municipios del país, con una longitud total de 1.071 km. Fue adjudicada en tres contratos de concesión. Esta ruta buscaba incrementar la competitividad, promoviendo el crecimiento económico y reduciendo el tiempo de recorrido empleado actualmente entre Bogotá y la Costa Atlántica (Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2013).

El 15 de diciembre del 2009 el Gobierno adjudicó los sectores 1 y 2 a los consorcios Consol y Helios, el primero conformado por Episol, CSS constructores, Odebrecht, y Corficolombiana. Para el 2013, se realizó la adjudicación del tramo final (Revista Semana, 2018), la cual fue una licitación desierta, ya que solo se presentó un proponente, que no cumplió con los requerimientos establecidos (Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2013). En el 2019 se firmó un otrosí con la concesionaria Yuma S. A., para dar continuidad a este proyecto (Agencia Nacional de Infraestructura, 2019), el cual se retomó el 20 de febrero del 2020 con una etapa de construcción a 56 meses (Agencia Nacional de Infraestructura, 2020).

En el 2012, cuando se inició la construcción de este corredor vial en el sector 1, se presentó el primer problema de esta vía. Esto fue debido a que el contrato del consorcio Helios se adjudicó bajo la premisa de no requerir la presentación de un diagnóstico ambiental de alternativas,

en la que se afectó la Zona de Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Hidrográfica del río San Francisco (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Los problemas en la construcción de esta vía no solo se presentaron en el tramo 1, sino que en el tramo 2 se dieron nuevos contratiempos, por ejemplo, en la adjudicación de la concesión, se dio una captura del Estado, forma de corrupción que fomenta el debilitamiento de la estructura económica de un país. El origen del concepto de “captura del Estado” proviene de captura regulatoria, entendida como colusión entre el regulador y la empresa o industria que regula (Becker, 1976; Stigler, 1971). Es decir, la captura del Estado engloba la captura legislativa y jurisdiccional en la generación e interpretación de leyes, decretos y políticas públicas, en general (Garay *et al.*, 2008).

De este modo, el consorcio Consol, integrado por Odebrecht, pagó más de 11 millones de dólares para obtener contratos de obras públicas, entre esos el contrato de la Ruta del Sol 2. De este dinero Odebrecht pagó 6,5 millones USD a un funcionario del Gobierno para la adjudicación de esta vía (El Espectador, 2017). El contrato fue asignado a finales del 2008 y firmado en enero del 2009 por el entonces director del INCO y el viceministro de Transporte, Gabriel García Morales.

Sumado al soborno por la adjudicación del contrato, también se encuentra la adición de la transversal Ocaña-Gamarra con 80 kilómetros de longitud, la cual cambió lo establecido en la ruta original y se realizó sin el procedimiento adecuado. Odebrecht contrató al exsenador Otto Bula para gestionar su aprobación, lo que terminó favoreciendo a la multinacional con un “incremento del 15 % de las tarifas de los cinco peajes existentes; la creación de dos nuevos peajes; y la anticipación de las vigencias futuras a cambio del 1 % del valor previsto en las obras” (Caracol Radio Medellín, 2017).

Se descubrió que el monto anteriormente mencionado lo costearon los directivos de Odebrecht al exviceministro de Transporte, Gabriel García Morales, para el favorecimiento de la adjudicación. Este pago se hizo por medio de la empresa Corficolombiana, gracias a su expresidente José Elías Melo (La Silla Vacía, s. f.).

Gabriel García Morales fue viceministro de transporte durante el segundo periodo del gobierno de Uribe. Tras dejar este puesto en el 2009, asumió la dirección del INCO. Él tomó este cargo gracias a la interferencia de Mateo Restrepo Villegas, quien era asesor del entonces presidente Uribe. De esta manera, García afirma que fue fundamental esta acción para poder manipular la licitación por la que Odebrecht lo sobornó, ya que, así, sacaron a Álvaro José Soto del INCO (Caracol Radio Medellín, 2017). Debido al puesto e influencia política de García Morales, Yesid Arocha, representante de Odebrecht en Colombia, realizó el respectivo pago para que ayudara al consorcio en la formulación del proyecto y garantizar condiciones favorables, así como descalificar a los otros proponentes en la licitación de la Ruta del Sol 2 (Revista Semana, 2017).

Para poder legalizar este pago, García Morales acudió a Eduardo Ghisays Manzur y Enrique Ghisays Manzur, quienes crearon la sociedad denominada Lurión Trading para este fin. De

acuerdo con la fiscalía, los hermanos Manzur recibieron una comisión de aproximadamente 1.400 millones COP (modificado por Delgado y Fajardo traídos a valor presente de la cifra original en dólares, 2019), para que Arocha depositara el dinero de Odebrecht en las cuentas de la sociedad, a través de una cuenta abierta en la Banca Privada de Andorra (Colprensa, 2018). Este dinero se repartió entre contratistas, funcionarios, dirigentes políticos y particulares, con el objetivo de modificar el pliego de condiciones en el proceso licitatorio adelantado en el INCO (El Heraldo, 2017).

Yesid Arrocha también participó en el pago de 2 millones USD, entregados a varios senadores como Bernardo Miguel ‘Ñoño’ Elías, Musa Besaile y Antonio Guerra, con el ánimo de que, desde el Congreso, presionaran la firma de un contrato de estabilidad jurídica (CEJ) para la constructora brasileña (Noticias Caracol, 2019). Empero no solo los senadores hicieron parte de este proceso, sino que, según el empresario Federico Gaviria, también participó el empresario Luis Fernando Villegas, quien no solo ayudó para que se diera el CEJ, sino que también fue lobbista e influenciador ante la ANI para la adición de la transversal Ocaña-Gamarra (RCN radio, 2018).

El encargado de calcular el costo de los sobornos y de hacer los giros del dinero era el brasileño Luiz Eduardo Da Rocha Soares, ya que él manejaba la “caja 2”, de la División de Operaciones Estructuradas, donde se hacían pagos de forma triangulada, por medio de empresas secretas *offshore*, como Lurión Trading (El Espectador, 2017). Así, él conocía de los pagos a García Morales y Elías Melo. Da Rocha afirma que el vicepresidente de la Constructora, Norberto Odebrecht, y el presidente de Odebrecht Infraestructure - Latin America, Luis Antonio Mamery, aprobaron los pagos a los Ghisays Manzur, así como tenía conocimiento de los otros pagos realizados (Palomino, 2019).

El presidente de Odebrecht en Colombia en el 2009, Luiz Antonio Bueno Júnior, también sabía de los pagos realizados al exviceministro. Por esto, García Morales lo contacta para el pago de la coima, después de la adjudicación del contrato (El Espectador, 2019). Seguido a esto, Luiz Antonio Bueno Júnior contactó a Luiz Eduardo Da Rocha Soares, para desembolsar este pago por medio de Corficolombiana (El Espectador, 2017).

En el proceso de legalización de dineros en manos de funcionarios públicos no solamente se encontraban inmersos los hermanos Ghisays Manzur, sino que había más empresas *offshore*. Así, los empresarios brasileños Amilton Hideaki Sendai, Eder Paolo Ferracuti y Mario Marangoni se reunieron con Federico Gaviria y Eduardo Zambrano para este fin. No obstante, quien desempeñó el papel más importante fue Zambrano, socio de Consultores Unidos Panamá y Consultores Unidos Colombia, donde se venían realizando contratos ficticios para los pagos que no se podían hacer de manera directa por funcionarios públicos (Revista Semana, 2018).

Por otro lado, Federico Gaviria contactó a Otto Bula, gracias a “Ñoño” Elías, para buscar servidores públicos que influyeran ante entidades como el Congreso de la República (en específico, las comisiones tercera y sexta del Senado), el Ministerio de Hacienda y la ANI, encargadas de decidir sobre la adición del contrato de Concesión n.º 001 del 2010, lo que

### 3. INFLUENCIA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS EN LA INFRAESTRUCTURA

añadió el tramo Ocaña-Gamarra a la Ruta del Sol 2 (W Radio, 2019). A Bula, por su parte, ya le habían realizado pagos de un total aproximado de 13.280 millones COP, por medio del consorcio Sion, ya que él era el responsable ante Odebrecht para lograr este fin (El Heraldo, 2017). Amilton Ideaki Sendai, funcionario de la multinacional brasileña, firmó los contratos para simular la legalidad de los pagos de Otto Bula (RCN radio). Por medio del consorcio Sion se regularon aproximadamente 10 mil millones COP en sobornos de Odebrecht a funcionarios públicos. Esta cifra se repartió entre Roberto Prieto, Antonio Guerra y Luis Miguel Pico (RCN Radio, 2019).

De acuerdo con la Fiscalía, esta adición se otorgó gracias al ministro de Transporte del 2012, Miguel Peñaloza, quien hizo que el proyecto fuese asignado a la ANI, lo que facilitó su proceso de adición. En este mismo año, cuando Peñaloza acabó su periodo como ministro, el trámite de la adición se desaceleró; el responsable de esto fue el senador Plinio Olano (Dinero, 2017). El senador Olano se encontraba en la comisión sexta, por lo que su papel era el de mejorar las condiciones para la adjudicación del contrato de la vía Ocaña-Gamarra para Odebrecht (RCN Radio, 2017).

Por otro lado, en la ANI, Juan Sebastián Correa, entonces secretario privado de esta entidad (Portafolio, 2017), era la conexión entre la ANI y el congreso, del tal manera que organizó reuniones entre Andrés Giraldo, Otto Bula y Luis Fernando Andrade, por petición de “Ñño” Elías (Revista Semana, 2017). Estas reuniones buscaban acordar los pagos de Odebrecht al lobbista Roberto Prieto por 900 millones COP, los cuales tenían como destino la campaña reeleccionista de Juan Manuel Santos, ya que Prieto la gerenciaba (Benavides, 2019).

Por orden de Luis Fernando Andrade, Correa también manipulaba los registros de ingreso de la ANI, donde se borraron los ingresos de “Ñño” Elías y Roberto Prieto (La FM, 2019). Andrade, como director de la ANI, era el encargado de definir si se adicionaba de la Ruta del Sol 2 con el otrosí 6 (El Espectador, 2019). Otro de los implicados en este entramado fue Alfredo Ape Cuello, según Eleuberto Martorelli, exdirector de Odebrecht en Colombia. Otto Bula se reunió con Ape Cuello, para lograr la adición de la transversal, es por esto por lo que Ape Cuello posteriormente se reúne con Luis Fernando Andrade (La Silla Vacía, s. f.).

La adición a la Ruta del Sol 2, se realizó supuestamente con el fin de beneficiar en gran medida a la entonces ministra de Transporte Cecilia Álvarez, dado que la exministra hizo parte de la negociación entre la ANI y Odebrecht, así como también de la firma del otrosí número 6 al contrato original de concesión de la Ruta del Sol. Adicionalmente, como “[...] ministra firmó las resoluciones para dar vía libre a los peajes que permitían que la adición se volviera realidad. También había sido miembro de la junta directiva de la empresa que hizo un proyecto portuario en Gamarra y se benefició de esa carretera” (El Colombiano, 2018, s. p.). Luego, como ministra de Comercio, participó en la aprobación del Conpes 3817 del 2014 para la ejecución de la adición (El Colombiano, 2018). En todo este proceso hubo un conflicto de intereses por parte de esta ministra, ya que se supone que favoreció a su pareja Gina Parody, “[...] pues su familia participa como socia en la empresa Sociedad Portuaria de Cartagena. Esta proyectaba construir

un puerto en Gamarra, sobre el Magdalena, que quedaría a 3 kilómetros del final de la carretera” (Revista Semana, 2019, s. p.).

Dentro de toda esta red de captura del Estado, la Contraloría evidenció que el otrosí número 6 se suscribió antes del Confis y el Conpes 3817. El otrosí se suscribió el 14 de marzo del 2014 y la aprobación del Confis se dio hasta el 5 de junio del 2014 y se comunicó el 5 de noviembre del 2014: “esto modificó el valor o monto de la contraprestación, objeto, plazo y cupos anuales de vigencias futuras” (El Colombiano, 2018, párr. 3). Esto significa que este se estableció sin ninguna disponibilidad presupuestal ni autorización, por lo que esto “[...] vulnera lo establecido en los principios previstos en la Constitución Política de Colombia, en la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y en otras normas referentes a la contratación estatal” (Contraloría General de la República, 2017, párr. 3).

En la auditoría efectuada por la Contraloría General de la República a la ANI (2017):

Los estudios y las obras fueron adjudicadas de manera directa y no a través de un nuevo proceso de selección pública, desconociendo que las mismas no tenían relación directa y necesaria con el objeto inicial, pues no se requerían para lograr su finalidad y no se referían al mismo corredor vial, situación que hacía inviable la suscripción de los Otrosíes (s. p.).

Sumado a eso, las obras no se realizaron dentro de los plazos en el plan de obras, causando que los beneficios a la comunidad no se obtuvieran a tiempo, aumentando así los costos de concesión. También se detectaron “deficiencias e inoportunidades en la gestión predial del concesionario y fallas en la efectividad del control y seguimiento de la ejecución y cumplimiento contractual ejercido por la ANI y la Interventoría, se reflejó en el incumplimiento de obligaciones pactadas” (Contraloría General de la República, 2017, s. p.). Esto se dio en gran medida por la falta de planeación, control, vigilancia, supervisión y seguimiento en el contrato, debido a que se pactó un contrato con la interventoría sin continuidad y de manera fraccionada.

Los problemas de esta vía no acabaron en el sector 2, sino que el tramo 3 de la Ruta del Sol los tuvo desde su adjudicación, ya que, de acuerdo con la Fiscalía, Roberto Prieto, exgerente de las campañas de Juan Manuel Santos, recibió un pago por 650 millones COP, de manos de Eduardo Zambrano, para intervenir en la ANI a favor de la empresa Yuma Concesionaria, que se quedó con este tramo. Con esto, se trataba adicionar la construcción del puente en Plato, Magdalena. Para esto Prieto se reunió con Luis Fernando Andrade (El Espectador, 2019).

Esta obra comenzó el 11 de junio del 2011, con el objetivo de construir, ampliar, mejorar y rehabilitar 465 kilómetros en el sector San Roque-Ciénaga-Valledupar-Carmen de Bolívar (Slodvak, 2018; El Espectador, 2019). A la altura del río Magdalena, entre Bolívar y Magdalena, se acordó la construcción de un puente, de una sola calzada, pese a que la vía era

de dos, por lo que se convirtió en una necesidad el construir otro puente que no se encontraba dentro de los términos del contrato (Slodvak, 2018). En el contrato inicial, había quedado pactado que, en caso de construir una segunda calzada en el puente, esta sería responsabilidad del Instituto Nacional de Vías (Invias) (El Espectador, 2019).

A este contrato, que se firmó en el 2015, se le adicionaron nueve otrosíes y en el número 5, que se firmó en el 2015, con un valor de 5.780 millones COP constantes del 2015, se buscaba realizar los diseños y estudios para la construcción del puente, que quedó en las manos de Consultores Unidos, compañía de Eduardo Zambrano, “[...] que terminó convirtiéndose en una especie de caja menor para Odebrecht” (El Espectador, 2019, s. p.). En el otrosí 7, firmado por el representante de Yuma Concesionaria y Germán Córdoba, vicepresidente de la ANI, se adicionó la construcción del puente (El Espectador, 2019).

La Ruta del Sol 3, se suspendió el 25 de junio del 2017 (Slodvak, 2018), debido a los casos de corrupción presentados en el tramo 2. En efecto, los bancos dejaron de aportar dinero, previendo que este sector también estuviera inmerso en los recientes escándalos (El Espectador, 2019). Sin embargo, en mayo del 2019, la ANI empezó un proceso de reanudación de la construcción de este tramo de la vía (ANI, 2019), donde Yuma Concesionaria fue la encargada de su realización, la cual empezó el 20 de febrero del 2020. De acuerdo con la ANI, los hechos de captura del Estado que se dieron en la Ruta del Sol 2, se desarrollaron durante su adjudicación, mientras que en el tramo 3, se adicionó un contrato ya establecido, 5 años después de su adjudicación (El Espectador, 2019).

#### **Red y estrategias de las Élites**

De acuerdo con Garrido (2001), el análisis de una red social permite observar las posiciones sociales de cada persona y la influencia que pueden tener sobre los demás, además de encontrar las relaciones de interdependencia entre los miembros de una organización o comunidad, para así anticipar sus posibles resultados frente a determinada situación. En este caso en particular, este tipo de estudio permite observar de manera gráfica las relaciones entre los individuos vinculados al caso de corrupción de la Ruta del Sol, identificando las personas de mayor influencia en el desarrollo del caso y, por ende, de mayor responsabilidad. Este resultado puede ser útil para magnificar las responsabilidades de cada sujeto vinculado, con el fin de validar consecuencias legales que se han dado como resultado de la investigación judicial.

La figura 1 representa la estructura de la red. La primera característica de esta estructura, la intensidad relacional, informa sobre la posición de cada individuo dentro de la red, de lo cual deriva su posibilidad y capacidad de acción frente a la situación. Esta propiedad se mide como el número de conexiones que cada nodo (individuo) experimenta de manera relativa al tamaño total de la red. El segundo factor es la centralidad, que permite observar

a quienes obtuvieron posiciones centrales y, por tanto, quienes tuvieron mayor capacidad de incidir en la conducta de los demás.

**Tabla 1** *Conversión de variables de los involucrados Ruta del Sol*

<b>Variables</b>	<b>Involucrados</b>	
Variable 1	Eduardo Ghisays Manzur	7,787492
Variable 2	Enrique Ghisays Manzur	7,787492
Variable 3	Gabriel García Morales	4,755119
Variable 4	Luis Antonio Mamery	10,33333
Variable 5	Luis Eduardo Da Rocha	10,33333
Variable 6	Luiz Antonio Bueno Junior	6,287492
Variable 7	Eduardo Zambrano Caicedo	140,3857
Variable 8	Yesid Arocha	428,8373
Variable 9	Jose Elías Melo	180,7756©
Variable 10	Daniel García Arizabaleta	348,5061
Variable 11	Juan Ricardo Noero	0
Variable 12	Mateo Restrepo Villegas	78,15079
Variable 13	Miguel Peñaloza	254,6362
Variable 14	Plinio Olano	212,0206
Variable 15	Roberto Prieto	134,4184
Variable 16	Federico Gaviria Velásquez	101,0249
Variable 17	Juan Sebastián Correa Rodríguez	6,416667
Variable 18	Bernardo Ñoño Elías	570,0085
Variable 19	Mauricio Vergara Flórez	0
Variable 20	Otto Bula	312,1564
Variable 21	Gabriel Dumar Lora	104,7
Variable 22	Gustavo Torres Forero	0
Variable 23	Luis Fernando Andrade	114,0782
Variable 24	Amilton Ideaki Sendai	35,09359
Variable 25	Andrés Giraldo	15,26863
Variable 26	Luis Fernando Villegas	31,74365
Variable 27	Antonio Guerra de la Espriella	99,98594
Variable 28	Alfredo Ape Cuello	2,733333
Variable 29	Cecilia Álvarez – Correa	16,54483

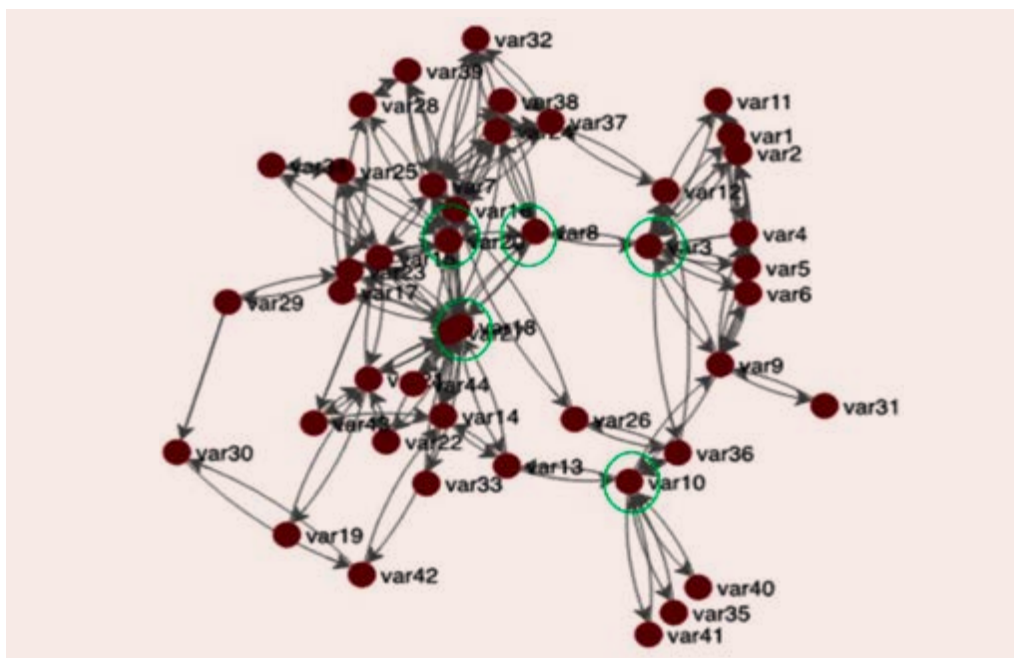


### 3. INFLUENCIA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS EN LA INFRAESTRUCTURA

Variable 30	Gina Parody	1,666667
Variable 31	Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez	0
Variable 32	Eder Paolo Ferracuti	0
Variable 33	Basima Patricia Elías Náder	0
Variable 34	Juan Manuel Santos	0
Variable 35	Iván Zuluaga	0
Variable 36	<b>Álvaro Uribe Vélez</b>	61,93779
Variable 37	Mario Marangoni	60,98753
Variable 38	Musa Besaile	6,059524
Variable 39	Eleuberto Martotell	3,066667
Variable 40	Duda Mendonca	0
Variable 41	Juan Carlos Granado	0
Variable 42	Luis Fernando Mesa	6,712183
Variable 43	Luis Miguel Pico	4,633333
Variable 44	Ciro Rodríguez	0

Fuente: elaboración propia.

**Figura 1.** Conexiones de los actores de la Ruta del Sol



Fuente: elaboración propia.

La tabla 1 ayuda a identificar el nombre de los 44 involucrados; la tercera columna (*between*) identifica la cantidad de rutas que existen para contactar a un individuo dentro de la red. por lo tanto, un mayor número nos permite inferir una mayor influencia del individuo dentro de la red.

Dicho lo anterior, la figura 1 presenta todas las conexiones entre los individuos vinculados a las élites políticas y privadas en el entramado de captura del Estado en la Ruta del Sol; se evidencian cuatro nodos focales de conexiones. El primer nodo con mayor concentración pertenece a Ñoño Elías con la variable 18, a quien la Corte Constitucional en el 2017 le abrió una investigación que resultó en una orden de captura (La Silla Vacía, s. f.). Él ha aceptado cargos por tráfico de influencias y cohecho, por los cuales está enfrentando una pena de seis años y ocho meses; no obstante, la Corte Constitucional también le imputa cargos por lavado de activos y concierto para delinquir agravado (Colprensa, 2018). Su estado ante la fiscalía es el de “principio de oportunidad” consignado en la Ley 906 del 2004.

El segundo nodo corresponde a Yesid Arocha con la variable 8. El 25 de abril del 2019 la Fiscalía General de la Nación le imputó el delito de cohecho por dar u ofrecer sobornos (La FM, 2019). El 25 de junio del mismo año, la Fiscalía solicitó medida de aseguramiento por este delito (Revista Semana, 2019). Actualmente, Arocha está buscando acogerse al “principio de oportunidad” bajo la misma causal en la que se encuentra el “Ñoño” Elías (La Silla Vacía, s. f.).

El tercer nodo con mayor densidad es la variable 10, correspondiente a Daniel García Arizabaleta, quien actualmente está siendo interrogado por la Fiscalía (Blu Radio, 2019). El cuarto está en la variable 20, la que corresponde a Otto Bula, quien ya aceptó cargos por cohecho y enriquecimiento ilícito, y fue capturado por estos en el 2017. En septiembre del 2019 la Fiscalía realizó un acuerdo con el exsenador, en el cual este resultaría pagando una pena de cinco años y cuatro meses de prisión de cárcel, más una multa de 6.600 millones COP y la entrega de un lote en el departamento de Córdoba (RCN Radio, 2019); así Bula se acogió al principio de oportunidad.

El principio de oportunidad implica “[...] adelantar un proceso penal contra alguien, porque bajo determinadas circunstancias se considera que hay más ventajas en la renuncia a la acción penal que en el enjuiciamiento de una persona” (El Espectador, 2018, párr. 1). Este se aplica en situaciones de procesamiento de un escalón menor de una banda criminal, en las cuales el Estado obtiene un mayor beneficio dejando impune “al pequeño delator a cambio de la captura de los cabecillas” (El Espectador, 2018, Párr. 2). Lo interesante para el caso de la Ruta del Sol es que quienes se acogieron a este principio tuvieron una mayor influencia en este caso en Colombia y organizaron todo el entramado de colusión y de captura del Estado. Además, en su mayoría, estos hacen parte de las élites políticas del país. Además de los mencionados anteriormente, se encuentran Luis Antonio Mamery, Luiz Eduardo Da Rocha, Juan Sebastián Correa y Mauricio Vergara.

En la Ruta del Sol de 44 involucrados solamente se encuentran condenados cinco, los cuales son Eduardo Ghisays Manzur, Enrique Ghisays Manzur, Gabriel García Morales, Roberto Prieto y José Elías Melo. En juicio se encuentran Plinio Molano, Gabriel Dumar Lora, Gustavo Torres y Luis Fernando Andrade. Por otro parte, Eduardo Zambrano y Federico Gaviria son los únicos que aceptaron los cargos de concierto para delinquir, lavado de activos y enriquecimiento ilícito. Ambos están esperando que la Fiscalía los acoja al principio de oportunidad. Los demás involucrados se encuentran en proceso de interrogatorio, salvo Amilton Ideaki Sendai, Eder Paolo Ferracuti y Marcio Marangoni Marangoni, quienes tienen orden de captura (La Silla Vacía, s. f.).

#### **Estrategias para la captura del Estado**

Gran parte de estos hechos sucedieron a causa de que en Colombia la mayoría de las estrategias utilizadas para ejecutar estas prácticas de corrupción están reguladas por la legislación colombiana, lo que, primero, hace que no sean desconocidas por la población; segundo, que sean de fácil acceso, en especial para las personas que trabajan en el sector, y tercero, que algunas de esta se puedan implementar legalmente hasta cierta instancia, como el lobbismo, la colusión y la creación de empresas *offshore*.

#### **Lobby**

El *lobby* se considera una estrategia política de una persona o un grupo de estas con intereses en común, con el fin de influenciar la toma de decisiones de los entes públicos para conservar o mejorar su *statu quo* (Angulo, 2015). Tiene una función muy específica: “[...] buscar que los sectores que representan no se vean afectados por el contenido de las leyes que se tramitan en el Congreso, en especial, si se trata de asuntos tributarios” (El Colombiano, 2018, párr. 6). Pese a ser una herramienta legal, la percepción de la población respecto a esta práctica es negativa, dado a los múltiples casos de corrupción a los que se le asocia, pero, de hecho, esta actividad sucede de manera legal en gran parte del mundo.

Uno de los casos más representativos de *lobby* fue la acusación de la Fiscalía contra el exgerente de la campaña del presidente Juan Manuel Santos en el 2014, Roberto Prieto, el cual habría servido como intermediario entre la concesionaria Yuma y la ANI, con el fin de lograr la aprobación de la adición del contrato para la construcción del Puente Plato en Magdalena, como parte de la Ruta del Sol 3 (El Colombiano, 2018). A partir de esto, la acusación se dirige a Prieto, dado que el ente acusador cree que había presuntamente intercedido ante la ANI para generar un otrosí para que la obra no fuera subcontratada.

A cambio pidió que los diseños fueran entregados a la empresa de Eduardo Zambrano, quien, usando un intermediario, le habría pagado 650 millones COP a Prieto (El Colombiano, 2018).

### **Colusión**

La colusión constituye la principal forma de corrupción en las compras y contrataciones públicas del país. Esta modalidad ocurre con reiteración cuando personas, empresas o entidades que participan en una licitación o contratación se ponen de acuerdo para amañar el resultado a través de acuerdos de precios, propuestas técnicas o geográficas, y así excluir a otro competidor (Revista Semana, 2011). Este método se desarrolla a través de un pacto verbal o escrito, en el que agentes de la esfera privada se reúnen con agentes del sector público, para que, por medio de pagos, se alcancen preacuerdos para obtener información privilegiada, con el fin de poder influir en los procesos de licitación y concesiones.

Por medio de la colusión, se llega a la captura del Estado, la cual es una forma de corrupción a mayor escala que fomenta el debilitamiento de la estructura económica de un país. En efecto, esta distorsiona la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones, ya que se empieza a favorecer intereses que contradicen el bienestar general (Hellman & Kaufmann, 2002).

### **Empresas offshore**

Las empresas *offshore*, o “empresas fachada”, son compañías ficticias creadas para legalizar el dinero proveniente, la mayoría de los casos, de negocios ilegales, lo que promueve la corrupción en el país. El objetivo de estas empresas es hacer que los beneficiarios sitúen sus bienes y dinero en un lugar donde hay impuestos bajos según la legislación de este país, lo que permite a las empresas aumentar su rentabilidad (Revista Semana, s. f.). En varios de los casos, las compañías *offshore* están implantadas en lugares donde hay opacidad bancaria. Sin embargo, muchas veces se recurre a testaferros, que eliminan toda pista los propietarios reales de estas propiedades. Esta opacidad es ideal para quienes quieren realizar blanqueo y eliminación de activos procedentes de actividades ilícitas, como el narcotráfico, que suman “billones de dólares cada año” (Revista Semana, s.f.)

#### Conclusión

Desde la implementación de las APP en el país, no se ha evidenciado un avance significativo respecto a la mejora de la infraestructura vial en Colombia: uno de los factores que más ha influido en este resultado es la ausencia de interés por parte del Estado hacia el sector. Un segundo factor es la corrupción, que ha permeado la infraestructura vial desde antes de la Constitución de 1991, y de la implementación de este nuevo sistema de alianzas, debido a que las vías del país presentaban problemas de calidad, mantenimiento, retraso y sobrecostos. Esto invalida la efectividad del sistema y ocasiona que no haya una mejora de manera sustancial.

Uno de los factores que más ha entorpecido el mejoramiento de la infraestructura vial es la extensa relación que hay entre los actores de la esfera pública y privada, lo que ha generado que el modelo de las APP no funcione de igual manera que en otros países que lo han implementado. A través de esta investigación se encontró que Colombia siempre ha presentado un rezago evidente frente a la región. Esto es debido a que, gracias a la coyuntura del país, la infraestructura, incluso desde sus inicios, no se tomó como un sector prioritario para la nación, por lo que se cometieron varios errores en su desarrollo, desde la adjudicación de contratos hasta su ejecución.

Después de la Constitución de 1991 las concesiones se presentaron como la mejor alternativa para disminuir la brecha del sector de la infraestructura vial. Pese a los esfuerzos, en cada generación de concesiones se seguían presentando fallas. Como resultado de esto y con la implementación de las APP, se empezó a regular más el sector, consolidando las concesiones como una alternativa para mejorar la infraestructura vial del país. No obstante, los resultados de este siglo muestran otros efectos, ya que se siguen presentando problemas en el sector; se han acentuado los casos de corrupción, cohecho y desfalcos. Estos fenómenos hacen que muchos proyectos hayan quedado inconclusos o terminando con sobrecostos.

Los procesos de corrupción presentes en la infraestructura vial han sido entramados realizados por parte de las élites políticas del país, quienes han buscado en este sector ampliar su área de influencia, para beneficio propio. El caso en el cual se hace más evidente esto fue la Ruta del Sol, ya que al ser esta vía la primera de las llamadas 4G y la primera en implementar el modelo de APP, como se ha venido manejando en el país en los últimos años, se desarrollaron procesos de captura del Estado. Las élites, por medio del lobbismo, la colusión y empresas *offshore*, favorecieron a la multinacional brasileña Odebrecht en las licitaciones y debidos procesos.

Por esta razón, a través del análisis de redes sociales, se evidenciaron los patrones de relación entre las personas involucradas, al igual que los contenidos y fines de estas conexiones en la Ruta del Sol. Asimismo, se logró identificar a los principales individuos, muchos de ellos relacionados en gran parte con el resto de la red, sus posiciones políticas e intereses privados, las acciones cometidas durante este proceso y los montos específicos que se pagaron para lle-

var a cabo los actos ilícitos en el desarrollo de esta ruta. Esta red permitió conocer de manera específica a los actores con más influencia y posición en toda la red, los cuales fueron protagonistas de este gran caso de corrupción. Se evidencia cómo los implicados mejor posicionados dentro de este entramado pertenecían a la esfera pública. Además, la mayoría de estos, pese a tener mayor responsabilidad en este proceso, han sido beneficiados con el principio de autoridad o no han sido capturados.

Así, siguiendo la línea de investigación Élités, Discursos y Estructuras del Poder, se ve que las élites políticas del país por décadas han influido y afectado el desarrollo apropiado de la infraestructura vial. Al llegar el modelo de las APP empiezan a utilizar ciertos discursos y estrategias para lograr la captura del Estado, con el fin de ampliar su área de influencia y poder, tanto económico como político. En este proceso se afianza una estructura de poder que se evidencia en la red, que tiene cuatro núcleos que sostienen todo el entramado de la ruta del sol.

### Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Infraestructura [ANI]. (2019). La reactivación de las obras de la Ruta del Sol 3 y el plan de pagos a los acreedores del proyecto son una prioridad para la ANI: *Ministerio de Transporte*. Agencia Nacional de infraestructura. <https://n9.cl/23qz>
- Agencia Nacional de Infraestructura [ANI]. (2020). *Obras de la Ruta del Sol, Sector 3, reinician y se entregarán en menos de 5 años: ANI*. Agencia Nacional de infraestructura. <https://n9.cl/v9cr>.
- Angulo, D. (2015). *El lobby y sus efectos en la reforma tributaria del 2012*. Universidad Nuestra Señora Del Rosario.
- Aron, R. (1996). *Las etapas del pensamiento sociológico*. Ediciones Fausto.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). *Informe anual 2001*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Consultoría para apoyo en Asociaciones Público Privadas -APP- para Zonas No Interconectadas en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Participación privada en infraestructura: Su evolución en Colombia y el apoyo del Grupo BID*. BID y BID Invest.
- Barras, M. (1991). Las élites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 9-24.
- Barreto, R. (2015). *De un modelo tradicional de concesión a un esquema renovado de asociación Público-Privada para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial en Colombia*. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Battle, A. (1992). *Diez textos básicos de ciencia política*. Red de bibliotecas universitarias.

### 3. INFLUENCIA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS EN LA INFRAESTRUCTURA

- Becker, G. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19(2), 245-248.
- Benavides, A (2019). *Andrés Guillermo Giraldo también visitaba frecuentemente la oficina de Luis Fernando Andrade en la ANI, según Roberto Prieto: Judicial*. Asuntos Legales. <https://n9.cl/je5g>.
- Benavides, J., Jaramillo, S., Montenegro, A., Steiner, R., & Wiesner, D. (2012). *Concesiones Viales: Construyendo Transparencia*. Fedesarrollo.
- Blacha, L. (2005). ¿Élite o clase política? algunas precisiones terminológicas. *Theomai*, (12). 32-45.
- Blu Radio. (2019, 4 de agosto). Declaraciones de exdirectivos de Odebrecht sobre “aportes” a campaña de Zuluaga. *Blu Radio*. <https://n9.cl/czr5u>.
- Cámara Colombiana de la Infraestructura. (2013). *Seguimiento de proyectos de infraestructura: Proyecto vial Ruta del Sol: Sectores 1, 2 y 3*. Informe dirección técnica.
- Caracol Radio Medellín. (2017, 7 de marzo). Empresario Mateo Restrepo acudirá a interrogatorio de la fiscalía por caso Odebrecht. *Caracol Radio*. [https://caracol.com.co/emisora/2017/03/07/medellin/1488920658\\_548249.html](https://caracol.com.co/emisora/2017/03/07/medellin/1488920658_548249.html).
- Cipriano, A. (2014). *Historia y origen de los pavimentos en Colombia*. Argos.
- Colprensa. (2018). Tribunal Superior de Bogotá aumentó condena a Enrique Ghisays por caso Odebrecht: actualidad. *Asuntos Legales*. <https://n9.cl/f5kj>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). *La experiencia de Colombia en concesiones viales*. Cepal.
- Contraloría General de la República. (2017). *Boletines de Prensa julio - diciembre 2017*. Contraloría General de la República. <https://n9.cl/9qq4l>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas: Cuarta generación de concesiones viales*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Dinero. (2017, 15 de enero). Miguel Peñaloza y Armando Benedetti en la nueva lista de Odebrecht. *Dinero*. <https://n9.cl/0n2mn>.
- El Colombiano. (2018, 29 de octubre). Así se hace el lobby (legalmente) en Colombia. *Dinero*. <https://n9.cl/7qpc>.
- El Espectador. (2017, 19 de julio). Caso Odebrecht: Legalizan captura del empresario Federico Gaviria. *El Espectador*. <https://n9.cl/lyo4>.
- El Espectador. (2017, 25 de Julio). Los hechos claves para entender el escándalo de Odebrecht. *El Espectador*. <https://n9.cl/py7k>.
- El Espectador. (2018). Consecuencias del principio de oportunidad. *El Espectador*. <http://leyaldia.com/noticia/128>.

- El Espectador. (2019, 10 de Julio). Gabriel García Morales, el hombre que lo perdió todo con Odebrecht. *El Espectador*. <https://n9.cl/n6uk>.
- El Espectador. (2019, 30 de julio). Luis Fernando Andrade enfrentará su segundo proceso desde EE. UU. *El Espectador*. <https://n9.cl/xjgp>.
- El Herald. (2017, 14 de agosto). A la cárcel Gabriel Dumar Lora, por Odebrecht. *El Herald*. <https://www.elheraldo.co/colombia/la-carcel-gabriel-dumar-lora-por-odebrecht-392697>.
- El Herald. (2017, 24 de agosto). Eduardo Ghisays Manzur, segundo condenado en caso Odebrecht. *El Herald*. <https://www.elheraldo.co/colombia/eduardo-ghisays-manzur-segundo-condenado-en-caso-odebrecht-395919>.
- Garay, L., Guerrero, B., León, I., & Salcedo, E. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método.
- Garrido, F. (2001). El análisis de redes en el desarrollo local. *Prácticas Locales de Creatividad Social*. [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/02/m\\_JGarrido\\_ANALISISdeREDES.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/02/m_JGarrido_ANALISISdeREDES.pdf)
- Gobernación de Antioquia. (2015). *Infraestructura vial en Colombia (1993-2013)*. Universidad de Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana.
- González, A., & Alba, C. (2006). *Infraestructura vial en Colombia: Un análisis económico como aporte al desarrollo de las regiones 1994-2004*. Universidad de La Salle.
- Hellman, J., & Kaufmann, D. (2002). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, 31-35.
- La Silla Vacía. (s.f). *El escándalo de Odebrecht: especiales*. La Silla Vacía. <https://lasillavacia.com/odebrecht>.
- Montaña, G. (2016). *Aplicabilidad de unas buenas asociaciones público privadas (app) en contratación*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Muñoz, W. (2002). *Concesiones viales en Colombia: Historia y desarrollo*. Tecnura 10.
- Noticias Caracol. (2019, 21 de marzo). *Formularán cargos a Yesid Arocha, representante legal de Odebrecht en Colombia* [archivo de video]. [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=4&v=W85GRiRaG78](https://www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=W85GRiRaG78).
- Palomino, L. (Presentadora). (2019, abril 23). *La acusación en contra de los Bulldozer*. [Programa de radio]. W Radio.
- Palomino, L. (Presentadora). (2019, enero 22). *El testimonio de Luiz Antonio Mameri*. [Programa de radio]. W Radio.
- Pérez, G. (2005). *La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia*. Banco de la República.
- Portafolio. (2017, 31 de marzo). Fiscalía imputa a Juan Sebastián Correa por caso Odebrecht. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/fiscalia-imputa-a-juan-sebastian-correa-por-caso-odebrecht-504604>.



### 3. INFLUENCIA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS EN LA INFRAESTRUCTURA

- Rodríguez, J. (2019, 28 de enero). Arranca juicio contra Plinio Olano por el caso Odebrecht. *RCN radio*. <https://www.rcnradio.com/judicial/arranca-juicio-contra-plinio-olano-por-el-caso-odebrecht>.
- Romero, J. (2015). Consideraciones sobre la Asociación Pública-Privada. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (137). 99-146.
- Sarmiento, E. (1996). *Crisis de la infraestructura vial*. E. Colombiana de Ingeniería.
- Semana. (2018, 1 de noviembre). El llamado a juicio a los alfiles de Odebrecht. *Semana*. <https://www.RevistaSemana.com/nacion/articulo/el-llamado-a-juicio-a-federico-gaviria-eduardo-zambrano-gabriel-dumar-y-gustavo-torres/553247>.
- Semana. (2019, 4 de junio). Mano derecha de Martínez en Presidencia aceptó cargos en caso Odebrecht. *Semana*. <https://www.RevistaSemana.com/Item/ArticleAsync/618314>.
- Semana. (2017). La tragedia de la Ruta del Sol. *Semana*. <https://especiales.RevistaSemana.com/ruta-del-sol/>.
- Semana. (s. f.). ¿Cómo funcionan las empresas offshore? *Semana*. <https://www.RevistaSemana.com/mundo/multimedia/empresas-offshore-que-son-como-funcionan/468128>.
- Slodvak, J. (2018). *La Ruta del Sol sector III: Las 4G en manos de la corrupción*. Corrupción al día. <https://corrupcionaldia.com/la-ruta-del-sol-sector-iii-las-4g-en-manos-de-la-corrupcion/>.
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economic and Management Science*, (2), 3-21.



# Capítulo 4

# Capitales especulativos, corrupción financiera y complicidades elitarias: El caso de Interbolsa y Estraval

Ana María Leguizamón<sup>10</sup>

Viviana Romero<sup>11</sup>

**L**a implementación de la reforma financiera de 1990 a través de la Ley 45 en Colombia trajo consigo la creación de instrumentos legales para incrementar las facultades habilitadas y ampliar el campo operativo y administrativo del sector financiero colombiano. Uno de ellos consistió en emplear niveles más altos de riesgo y de especulación para generar nuevos flujos de capital. Por supuesto, esta medida consintió e incentivó la creación de activos financieros cuyo valor no se correspondía con algún capital real. Si bien esta práctica no era nueva —previa a la reforma—, el bajo nivel de regulación de estos activos sí generó una proliferación de cuantiosas cantidades de capital especulativo, que no estaban estrictamente reguladas.

Dado el contexto en el que se enmarca el presente capítulo, este documento considera cómo el neoliberalismo económico, la práctica jurídica y el capital especulativo explican cómo el componente internacional de la globalización influyó en la legislación nacional. También busca orientar los hallazgos hacia el establecimiento de los cambios y la evolución que trajo consigo la normativa neoliberal, que sentó las bases para que los protagonistas de los desfalcos financieros más representativos en el país llevaran a cabo actividades fraudulentas bajo el marco de la legalidad.

Este texto contiene, en un primer momento, un estado del arte que muestra la literatura que relaciona al sistema financiero colombiano, al capital ficticio y a la práctica jurídica. Posterior a esto, se elabora un marco conceptual que trata de delinear los conceptos que soportan esta investigación. Tercero, se implementa esta conceptualización para entender los casos de corrupción financiera Interbolsa y Estrategias en Valores S. A. (Estraval). Ambos sucesos responden al criterio de selección, donde al actuar bajo lo establecido legalmente en la jurisdicción colombiana, una vez son condenados, sus acciones no tienen grandes efectos jurídicos ni repercusiones legales.

---

10. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Correo electrónico: aleguizamón19@unisalle.edu.co

11. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle

#### 4. CAPITALS ESPECULATIVOS, CORRUPCIÓN FINANCIERA Y COMPLICIDADES ELITARIAS

Esta investigación se desarrolla en el marco del semillero In-Vestigium y su línea de investigación Élités, Negocios y Estructuras del Poder en Colombia, como una apuesta para analizar los negocios, desde los modelos económicos y los intereses políticos que los sustentan y justifican. Su estudio se sitúa en los distintos sectores económicos del país y en la revisión de los negocios como una disciplina más allá de la perspectiva de emprendimiento e innovación, conceptualizándolos desde las ciencias económicas y sociales.

Por otro lado, una vez realizada la línea de tiempo que abarcó el periodo de 1815-2015, respecto de la evolución del sistema financiero, una de las observaciones encontradas fue el papel fundamental del sector privado en los inicios de la banca en Colombia, pues este ámbito estableció bancos que cumplieran con la función de giro, descuento y depósito, además de la emisión de billetes. Además, el marco institucional y regulatorio que provee cada una de las etapas económicas y financieras del país fue útil para identificar las reformas financieras en momentos históricos y ubicar como punto de partida para la investigación la Ley 45 de 1990, la cual consolidó la multibanca privada en los años noventa.

Dado que la elaboración de la línea de tiempo estuvo acompañada por un referente teórico, el libro *Una historia del sistema financiero colombiano* del economista José Antonio Ocampo, se concluye que a lo largo de las distintas etapas el sistema financiero colombiano dependió del financiamiento externo. Durante los años noventa particularmente la correlación de la profundización financiera y el crecimiento económico caracterizaron esta etapa, así como una fuerte presencia de ciclos económicos influenciados por dinámicas macroeconómicas extranjeras.

Un segundo hallazgo sobre las facultades habilitadas por la Ley 45 de 1990 fue que hubo una diversificación de instrumentos financieros, los cuales permitieron a las instituciones públicas y privadas en el sector la creación de nuevos flujos de capital a partir de altos niveles de riesgo y especulación. Esto ocurrió gracias a la flexibilización en la regulación de la capacidad de asumir riesgos financieros. Por otro lado, la función de los títulos de deuda pública (TES) tuvo especial preponderancia una vez instaurada la reforma, ya que estos se convirtieron en un generador de confianza para los inversores. Toda institución que respaldara sus actividades e invirtiera en TES poseía bajos niveles de riesgo y, por ende, representaba rentas seguras.

En el caso de Interbolsa, un escándalo financiero del 2012, uno de los instrumentos financieros empleados para sus operaciones fue los repos. Estas consisten en pactos de recompra donde la institución financiera vende acciones a un inversor con el fin de obtener liquidez a corto plazo. Sin embargo, transcurrido el tiempo previamente fijado, la institución debe volverlos a comprar. En este suceso, las acciones que fueron vendidas correspondieron a empresas que no se encontraban bien financieramente (Fabricato); además, Interbolsa infló las acciones y las vendió a precios que no se correspondían con los precios reales.

Ahora bien, en lo concerniente al escándalo financiero protagonizado por Estraval en el 2016, el instrumento financiero empleado por esta institución se encontraba fundamentado en las libranzas, en las cuales una entidad prestamista le otorga un crédito a un deudor, pero este crédito se encuentra respaldado con el flujo de caja del trabajador. En particular para este caso, estos pagarés-libranza ofrecidos resultaron no estar respaldados por los montos establecidos, razón por la cual Estraval fue acusada de hacer una captación masiva e ilegal de fondos que desencadenó en un desfalco que interrumpió los pagos a los inversionistas y, con esto, la pérdida de sus ahorros.

Una vez descritos los instrumentos financieros utilizados por las instituciones financieras sobre las que esta investigación se ocupa e identificados los hallazgos en materia jurídica con respecto a las leyes sancionadas a partir de 1990 dentro del sector financiero en Colombia —producto de la liberalización económica—, se plantean unas conclusiones y reflexiones finales en relación con la concentración de poder y recursos económicos en manos de una élite económica conformada por entidades y conglomerados económicos. Estos grupos controlan distintas filiales y empresas, así como se valen de diversos negocios y múltiples derivados financieros para prolongar el alcance de sus actividades.

Para finalizar, también se discute el papel del Estado a través de sus entidades de control, regulación y fiscalización, dado que, al momento de prevenir o, como sucede en la actualidad, penalizar de manera asertiva este tipo de casos, se refleja un sistema financiero expuesto al riesgo, que depende en primera medida de instituciones estatales insuficientes. Además, este se encuentra sustentado y legitimado por instrumentos financieros en su mayoría volátiles y de naturaleza especulativa.

### **Estado del arte**

La implementación de la reforma financiera de 1990 con la Ley 45 en Colombia permitió crear instrumentos legales para incrementar las facultades habilitadas y ampliar el campo operativo y administrativo del sector financiero. Uno de estos consistía en emplear niveles más altos de riesgo y especulación para generar nuevos flujos de capital. Esta medida consintió e incentivó la creación de activos financieros cuyo valor no se correspondía con algún capital real. Si bien esta práctica no era nueva previa a la reforma, el bajo nivel de regulación a estos activos sí generó una proliferación de cuantiosas cantidades de capital ficticio, que no estaban estrictamente reguladas.

La investigación tiene como eje transversal los instrumentos financieros habilitados con la reforma para los casos del conglomerado Interbolsa y la sociedad comercial Estraval, así como el discurso jurídico que guio la implementación y el éxito de estos instrumentos. Por esto, fue fundamental identificar este discurso como el instrumento utilizado por las

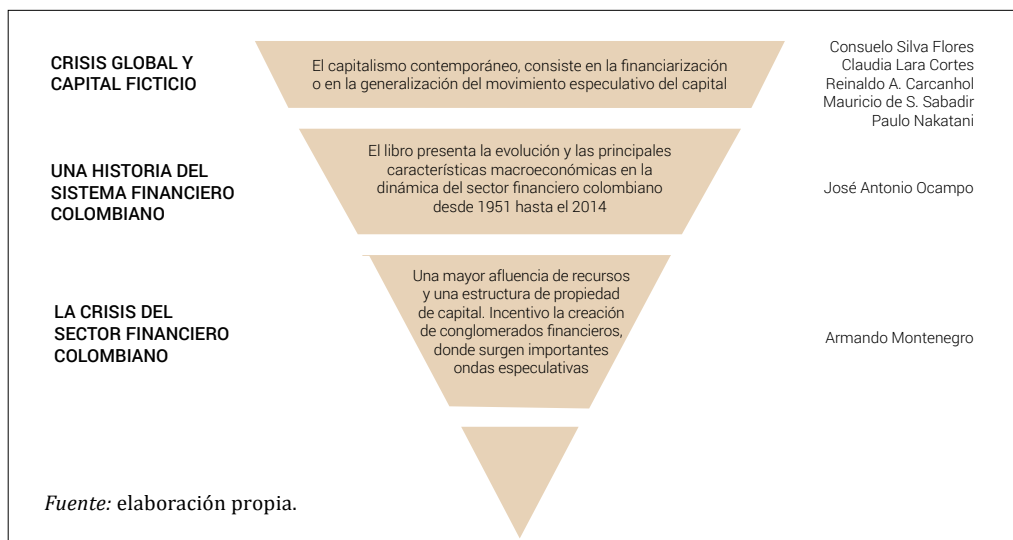
#### 4. CAPITALS ESPECULATIVOS, CORRUPCIÓN FINANCIERA Y COMPLICIDADES ELITARIAS

élites políticas y económicas para construir una estructura de poder que sostuviera sus negocios y justificara la expansión del capital ficticio. Esto propiciaría, en un primer momento, la intervención financiera del conglomerado Interbolsa en el 2012 y Estraval en el 2016. En un segundo momento, se llegó al reconocimiento de los desfalcos.

La construcción del presente estado del arte se plantea desde los tres pilares de la investigación: capital ficticio, neoliberalismo económico y política económica. Esta revisión tiene como punto de partida la década de 1990, que en Colombia significó un punto de inflexión en materia constitucional con la emisión de la vigente carta magna de 1991. Este periodo se estudió desde un enfoque jurídico y financiero, pues fueron fuentes primarias las leyes emitidas al respecto del sistema financiero a partir de 1990. Además se consideraron libros, capítulos de libros y artículos de revistas científicas dispuestos en bases de datos como Jstor, Scielo y Redalyc, con el enfoque de la escuela histórica marxista de la economía y también un enfoque financiero, particularmente en la literatura referente a la consolidación del mercado financiero.

Esta delimitación de las variables de investigación señaladas con anterioridad se da en un periodo desde la década de 1990 hasta la actualidad; tiene el interés académico de comprender el funcionamiento del sector financiero posterior a la reforma de 1990 y el papel preponderante que el riesgo y la especulación tuvieron en este. Además, este orienta esta investigación hacia el establecimiento de los cambios y la evolución que trajo consigo la nueva normativa y que constituyó el contexto para que los protagonistas de los desfalcos financieros actuaran bajo la legalidad.

**Figura 1. Marco referencial**



### **Crisis financieras**

El fenómeno de las crisis financieras, si bien no es propio de la segunda mitad del siglo xx, se ha convertido en un tema predominante en las agendas de los Gobiernos que optaron por la liberalización de sus economías. Autores latinoamericanos de corriente marxista coinciden en que las crisis financieras se han convertido en un tipo de crisis económica que rebasa la esfera de las finanzas con un alcance mundial que ahora involucra el sistema bancario (Zurita *et al.*, 2009).

Los alcances de la crisis financiera internacional actual, que se señalan en el trabajo de Titelman *et al.* (2009), se vieron reflejados en la crisis inmobiliaria que enfrentó Estados Unidos en el 2008. Estos tuvieron las características de presentar elevados niveles de liquidez internacional, la existencia de prestatarios con un perfil de elevado riesgo, gracias a la flexibilización del sistema financiero, y un contexto de desequilibrios en las cuentas corrientes y balanzas de pagos de los países que generó inestabilidad en toda la región de América Latina.

La producción académica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre Colombia expone la modernización de su sistema financiero con la expedición de la Ley 45 de 1990, la cual estableció el esquema de matrices y filiales, la libertad de entrada y salida de los mercados (Arango, 2006). Por otra parte, en el contexto de liberalización financiera, en Colombia se expidió la Ley 35 de 1993, la cual aprobó la ampliación de las operaciones autorizadas a los distintos intermediarios y facilitó la liberación de plazos y tasas de interés.

En general la estructura institucional del país se fortaleció con la sanción de la Ley 32 de 1992 del Banco de la República, que constataba su función como prestamista de última instancia y banca central. No obstante, el fortalecimiento de la banca central también se vio acompañado de una desregularización en las operaciones cambiarias, lo que amplió el campo de acción de privados en el sistema financiero colombiano.

### **Capital ficticio**

Dentro del balance teórico de la investigación con respecto a la problemática del capital ficticio, el sistema financiero y el modelo económico, uno de los abordajes más representativos en el ámbito iberoamericano es Marques, Nakatani, Carcanholo, Sabadini y Lara (2013). Estos autores investigan, a partir de diversos análisis, discusiones y perspectivas teóricas, al capital ficticio, la explosión y el desarrollo de la crisis global. Coinciden en que el centro de preocupación es el cambio de las finanzas contemporáneas, su relación con la acumulación y su efecto sobre el sistema capitalista en su conjunto.



En su capítulo “Capital ficticio y su crisis”, Marqués y Nakatani (2013) introducen los fundamentos de la teoría del capital ficticio. En este se pone de manifiesto la plena vigencia de la obra de Marx para la comprensión del estallido de la crisis y para la crítica de esta (Flores & Cortes, 2013). Estos autores describen las tres formas en las que se ve representado el capital ficticio, según Marx (capital bancario, la deuda y el capital accionario). Por otro lado, afirman que si a estas formas les agregamos instrumentos financieros como los derivados, entonces en la actualidad estas serían todas las formas de representar este capital.

Por su parte, el trabajo de Carcanholo y Sabadini (2013) busca responder las preguntas sobre la naturaleza de las ganancias del capital ficticio. Esto requiere analizar este concepto. En consecuencia, Carcanholo y Sabadini (2013) afirman:

El capital que devenga interés crea una ilusión social por una remuneración de este y cuando el derecho a tal remuneración está representado por un título que puede ser comercializado, se convierte en capital ficticio, así, disimula aún más las conexiones con el proceso real de valorización del capital, al consolidar la imagen de un capital que se valoriza por sí mismo, particularmente en el mercado de compra y venta especulativa (p. 75).

El capítulo final de esa obra argumenta que el auge de las finanzas significó su propia transformación y la creación de mayores relaciones financierizadas tanto entre capitales como entre el capital y trabajo. De ahí se da la importancia del capital ficticio para comprender las crisis globales en los países desarrollados y el impacto en menor medida en economías emergentes, aunque de igual manera están caracterizadas por relaciones financieras y un aumento de la deuda, es decir, del apalancamiento y el crédito. Por esta razón, se desarrolla un análisis enfocado en la participación directa del capital ficticio en la lógica y funcionamiento de la economía. Por esta razón, Lara (2013) explica que las grandes corporaciones se transformaron en sociedades de accionistas y recientemente en verdaderas *holdings* financieros que operan con base en estrategias globales. Los mercados bursátiles de distintas plazas internacionales se volvieron un dispositivo clave para la expansión de tales conglomerados.

### **El capital especulativo**

Ante la evidencia histórica, las crisis que se originan en los sistemas financieros, si bien han pertenecido al desarrollo económico, también son una alerta significativa de los síntomas y manifestaciones de lo que el enfoque marxista denomina “capital ficticio” (Guerrero, 2000). Este concepto refiere a la creación de dinero que no contribuye a la producción de riqueza social e individual de los miembros de una sociedad.

Estas crisis en el sistema financiero se gestan y desarrollan en sectores no punta de la economía, como la banca (Dabat, 2006). A su vez, estas obedecen a una sobreacumulación, distinta a las de superproducción características de los años 1929 y 1973, cuando se dieron las crisis históricas. Esta diferencia obedece precisamente a la reestructuración del sistema financiero que internacionalmente se desregularizó y liberalizó, haciendo evidente que la composición orgánica del capital no se elevó al mismo tiempo que la productividad marginal de este capital (Dabat, 2006). De este modo, si bien las crisis del sistema financiero no son nuevas, han encontrado en el capital ficticio nuevas formas de explicación y de reproducción en nuevos conceptos como el capital especulativo.

En suma, esta literatura de enfoque marxista, encabezada por Carcanholo y Sabadini (2013), indica que las crisis en los sistemas financieros no son nuevas, más bien han encontrado en el capital ficticio nuevas formas de explicación y reproducción, en lo que conocemos actualmente como capital a interés. A partir del capital a interés se produce el capital ficticio. Para el capitalismo tradicional, el capital a interés explica que toda suma considerable de dinero genera una remuneración. Sin embargo, solo cuando el derecho a esta remuneración está representado por un título que puede ser susceptible de una actividad comercial se convierte en un capital ficticio. Así pues, para la corriente marxista, el capital ficticio nace de la existencia generalizada del capital a interés; es el resultado de una ilusión social, pues no contribuye de manera significativa a la circulación de la riqueza ni tampoco financia algún tipo de capital (Carcanholo & Sabadini, 2013).

El trabajo de Guerrero (2010) se contrapone a la tesis principal del marxismo en materia del capital financiero, que considera improductivo de plusvalor al trabajo realizado dentro del sector financiero. El autor expone que si bien el capitalismo convierte al sistema de crédito en una fuente adicional de plusvalía, **únicamente** cuando el sistema crediticio pone en marcha un mecanismo para el desarrollo de las formas de riqueza que no son saludables para el crecimiento a largo plazo de la economía, se habla de la creación de capital ficticio o activos financieros que no producen riqueza.

La tesis pionera del capital especulativo y crisis bursátil en América Latina es pertinente para la presente investigación, pues su autor, Brugger (2010), distingue entre el capital financiero-productivo y el financiero-especulativo. El primero se entiende como aquel capital donde los agentes invierten en una compañía esperando una rentabilidad derivada de las actividades principales de la empresa, es decir, el inversionista espera que su aportación de capital en el circuito financiero genere una actividad productiva en el circuito real de la empresa. Por otro lado, para Brugger (2010), el capital financiero-especulativo es toda inversión que se realiza únicamente para obtener un rendimiento sin considerar el circuito real de la empresa. En el mercado accionario esto sucede con frecuencia a partir del cobro de intereses, en los cuales si bien esta actividad no tiene relación alguna con la empresa, si trata de generar un rendimiento a partir de supuestos basados en las expectativas de otros agentes.

Aunque diferencia entre estos dos tipos de capital, Bruggger (2010) argumenta que las características diferenciadoras dependen principalmente del uso que el inversionista le dé a su capital. Así pues, el capital financiero-especulativo, tal como lo propone el capital ficticio, resulta de una maniobra que no contribuye en la producción de la riqueza y que no está sujeta significativamente a la circulación de la riqueza ni tampoco financia la producción de dinero:

De esta manera la rentabilidad generada por el capital financiero está desasociada del proceso productivo de la empresa, por lo que depende principalmente del uso que le dé el inversionista a su capital financiero. Tanto el préstamo bancario como el mercado de bonos y el accionario pueden ser usados para el capital financiero-productivo o capital financiero-especulativo (p. 17)

Pérez (2004) define “capital productivo” como el invertido por los agentes para generar nueva riqueza, es decir, que se invierte en la producción de bienes y servicios. Por otro lado, en el capital financiero los agentes en forma de dinero poseen bonos, obligaciones y acciones, además de que toman decisiones para incrementar sus ganancias en forma de rendimiento sobre el capital. Para la autora, el objetivo del capital financiero es tener riqueza en forma de dinero líquido o cuasilíquido, y hacerla crecer.

Los trabajos de Bruggger y Pérez (2010) acerca del capital financiero coinciden en que dicho capital interactúa en un circuito productivo, bien sea como crédito a la producción o como crédito a las actividades de circulación. Sin embargo, el trabajo de Zapata (2003) postula que, dado que existe también la demanda de dinero para especulación, una parte del capital financiero se mueve por fuera del circuito productivo, que no opera como intermediario en la creación de la nueva riqueza. En otras palabras, el capital especulativo tiene lugar en la acepción general del capital financiero: “El capital especulativo se usa para adquirir ciertos bienes en los que se esperan alzas de sus precios; por ende, en épocas inflacionarias, la demanda de crédito para especulación es también muy grande” (Zapata, 2003, p. 98). Por tanto, el capital especulativo está sujeto a las expectativas, de ahí su nombre.

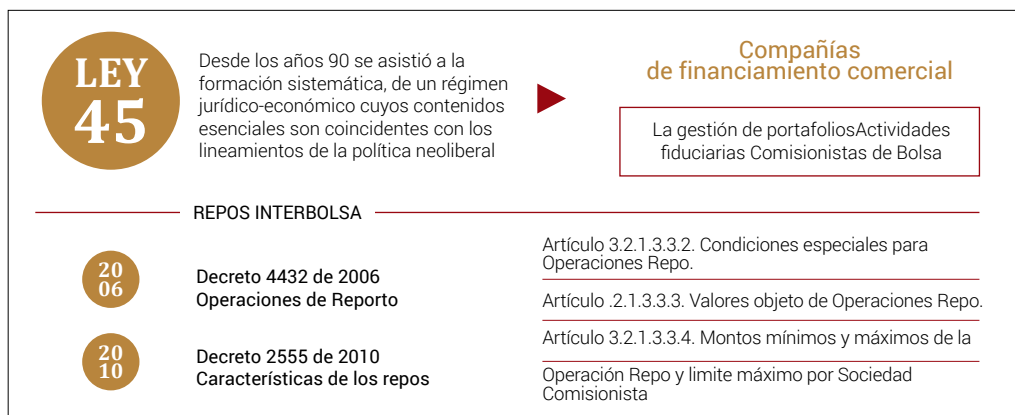
### **Desfalcos financieros: Interbolsa**

Los escándalos financieros que se han presentado en el contexto mundial tienen diversas características. En particular, para el abordaje teórico que ocupa esta investigación, se da cuenta del escándalo financiero de Interbolsa en Colombia, las investigaciones más relevantes en la desregularización relacionada con el Estado y sus instituciones de regulación, supervisión y control, así como la creación de leyes que impulsaron el sector financiero en

distintas maneras, entre estas, la autorización de diversos instrumentos financieros y el otorgamiento de nuevas capacidades a la banca y la diversificación de esta en el sector privado. Las investigaciones más adecuadas para este tema son en su mayoría tesis universitarias en derecho aplicado en la constitución legislativa del sistema financiero colombiano posterior a la Ley 45 de 1990.

El primer aspecto que tocan es la responsabilidad estatal. Para Campos (2018), la delegación de funciones respecto el mercado bursátil y de valores está dispersa en varios entes públicos, lo que dificulta saber en quién recae la responsabilidad. Sin embargo, se puede determinar un claro error en la supervisión de las entidades del Estado. Asimismo, la investigación argumenta que la vigilancia del Estado no está diseñada para proteger los derechos de terceros, sino parece que la legislación en esta materia favorece otro tipo de intereses, quizás aquellos a los que no les conviene que la norma sea hecha de tal manera que no se busque a fondo en este tipo de situaciones y exista una reparación a quienes depositan su confianza en entidades como Interbolsa y al mismo tiempo en las instituciones públicas.

**Figura 2. Marco legal reportos**



Fuente: elaboración propia.

A partir de un análisis riguroso de cada uno de los actores involucrados en el caso, como son las superintendencias, la bolsa de valores y los representantes de Interbolsa, se encuentra que las víctimas no tuvieron una efectiva participación por lo ocurrido. Ciertamente, estas no contaban con información completa y transparente; era muy difícil prever que se produciría un daño de esa magnitud. Luego, un gran número de víctimas solicitaría una indemnización, debido a la omisión por parte de la Superintendencia Financiera, que posteriormente se interpretaría como la incompetencia de este órgano de control para adoptar las medidas preventivas oportunas y razonables para evitar un riesgo financiero que creció con el tiempo (Corredor & Breton, 2014).

Del mismo modo y corroborando lo afirmado con anterioridad a través de una discusión y explicación de conceptos teóricos del derecho como: Responsabilidad estatal, daño antijurídico, teorías del derecho y lo referente a fallas e imputabilidades, Duque (2014) afirma que en Interbolsa se presentaron de manera general todos los elementos necesarios para que se configure una responsabilidad del Estado, el cual debería responder patrimonialmente por los perjuicios causados a los inversionistas, ya sea por la pérdida del dinero invertido o por la imposibilidad de disponer de estos como consecuencia del proceso de liquidación forzada en el que se encuentra actualmente esta sociedad comisionista.

Ahora, para continuar con la discusión de la responsabilidad, otras investigaciones afirman que la importancia de las normas del derecho privado reside en, además del trato punitivo de los acontecimientos, en la discusión en materia de derecho. Esto es con el objetivo de analizar la neutralización de estas conductas ilícitas con anterioridad desde un escenario prepunitivo complementado y construyendo sobre la posible ausencia de reglas del derecho privado (Añamuro, 2015).

Ahora bien, al examinar este caso desde las teorías y conceptos contables, financieros y administrativos, se comparan estos aplicados a Interbolsa, Enron en Estados Unidos y la Polar en Chile, escándalos de gran magnitud y en los cuales se ejecutaron manipulaciones contables, entre otras acciones. Respecto a Enron, afirma Adam (2002):

Su cotización en mercado de valores y la alta capitalización, habilitó la colocación de acciones para obtener recursos muy importantes para financiar su crecimiento, la adquisición de nuevos negocios, la imagen y seguridad necesarios para obtener importantes financiamientos y el pago de importantes remuneraciones a sus principales funcionarios (p. 34).

En otro orden de ideas, la percepción de crisis frente a Interbolsa también se aborda. Para esto, se analizan las crisis internacionales, sus causas y consecuencias, para posteriormente examinar el caso colombiano. A su vez, se busca explicar por qué se frustró la crisis debida a los problemas de liquidez de Interbolsa, entendiendo que el escenario era propicio y el colapso era inminente. A causa de esto, se retoman los hechos que caracterizan crisis financieras como la del 29, el efecto tequila en México, el caso argentino, el problema de oriente es decir la crisis asiática, el caos en el Kremlin, la crisis del 2008 (Brugger, 2010) y finalmente las dos crisis colombianas. Seguidamente, se observa las similitudes de estas crisis con Interbolsa, analizando las operaciones realizadas a través de los repos, instrumento utilizado para llevar a cabo el fraude.

Contrario a las investigaciones descritas con anterioridad, según esta perspectiva, las fortalezas de las instituciones estatales frustraron la crisis, específicamente, el Gobierno, las autoridades monetarias, y de vigilancia y control. En conclusión, para controlar

eficazmente un pánico financiero y evitar una crisis sistémica, es necesaria la intervención inmediata de los actores mencionados anteriormente. Una actitud negligente, permisiva y demorada por parte de las entidades responsables podría desencadenar el colapso de la economía (Tautiva, 2014).

Por otro lado, Cardona, Varón y Arias (2015) afirman que el fraude Interbolsa es un ejemplo más de los que ocurren en el mundo, que supera todos los principios de ética e integridad que debe conservar un profesional. Para estos autores, en Interbolsa, la contabilidad jugó un papel importante en el andamiaje de la arquitectura financiera internacional y su manipulación, pues permitió crear conductas ante los terceros incautos en sus decisiones financieras que van en detrimento de su riqueza y de la economía en general.

### **Desfalcos financieros: Estraval**

La construcción de un estado del arte referente a Estraval no fue posible, pese a ser un escándalo que aconteció hace más de dos años. La investigación no pudo ir más allá de registros de prensa, sentencias y comunicados de distintas instituciones del Estado que se han encargado del caso desde la liquidación de la empresa en junio del 2016. Por esta razón, el estudio hacen parte de los primeros referentes en la construcción de conocimiento y análisis especializados sobre este caso y las diversas temáticas desde las cuales se puede abordar. Esta pesquisa se desarrollará en torno a la política económica y el capital especulativo en Colombia desde el periodo de liberalización económica en los noventa.

Tras la revisión de los casos de Interbolsa y Estraval, es notable una desproporción entre el seguimiento de prensa a cada uno de estos. Al respecto de Interbolsa, además de involucrar directamente al Gobierno nacional con las acusaciones y el fraude cometido por Roberto Prieto, exgerente de la campaña presidencial de Santos 2014-2018, también implicó a la empresa colombiana con destacada trayectoria, Fabricato S. A. Lo anterior expone los elementos que han sido determinantes en el seguimiento más riguroso tanto por parte de la prensa, los entes acusadores y la presente investigación.

Por otro lado, Estraval, dado que no involucró sujetos de reconocimiento masivo en el ámbito político y no existió una explicación economicista sobre cómo se desarrolló el fraude, no logró ser mediático, por lo que las fuentes rastreables provenían de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), la cual es el gremio representativo del sector financiero colombiano. Debido a lo anterior, Estraval, a diferencia de Interbolsa, se confinó como un asunto privado ocurrido al interior de un gremio, con la concepción errónea de no tener relación alguna con el sector público y político.

### **Marco conceptual**

Dado el contexto en el que se enmarca, —donde la reforma financiera implementada en 1990 implicó la implementación de una serie de instrumentos legales para incrementar las facultades habilitadas y ampliar el campo operativo y administrativo del sector financiero colombiano— la investigación posee un eje transversal, compuesto por tres variables: Neoliberalismo económico y Capital especulativo, que analizados en su conjunto explican cómo el componente internacional de la globalización -materializado en un modelo económico- tuvo tal impacto en la legislación nacional, al punto de que se diera una articulación exitosa entre el capital especulativo con las dinámicas y legislaciones nacionales y estatales.

La selección de estas dos variables obedece al interés académico por entender el funcionamiento del sector financiero posterior a la reforma de 1990 y entender en qué medida el riesgo y la especulación tuvieron un papel preponderante en esta. De igual forma el binomio Neoliberalismo económico y Capital especulativo, permite orientar esta investigación hacia el establecimiento de los cambios y la evolución que trajo consigo la nueva normativa y que constituyó el contexto para que los protagonistas de los desfalcos financieros actuaran bajo la legalidad.

### **Neoliberalismo económico**

El neoliberalismo, en términos generales, establece una serie de postulados con aplicación en el campo económico dictados por las instituciones de Bretton Woods. No obstante, esta noción se justifica en la concepción social de la historia, que en el caso latinoamericano alude a la transición de dictaduras militares a democracias liberales, donde entre 1982 y 1990 “[...] una quincena de países logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia adoptando todos el sistema de economía de mercado como modelo económico” (Casilda, 2004, p. 115). Sin embargo, a pesar de la connotación histórica el neoliberalismo económico se encuentra enmarcado “[...] dentro de referencias dogmáticas en la aplicación práctica de políticas económicas” (Cruz, 2002).

La explicación de un orden económico independiente derivado del Estado liberal se da a través de un proceso dual, en el cual Norberto Bobbio (1992) señala como primer proceso la emancipación del orden político del orden religioso (estado laico) y como segundo la liberación del poder económico del político, a lo cual se le conoce como estado de libre mercado. Por otro lado, una variable que es determinante para definir el neoliberalismo como derivación del Estado liberal es la preocupación por el individuo y su realización personal, que se alcanza solo cuando existen bienes libremente disponibles, pues solo así se logra el bien común a través de la satisfacción colectiva.

No obstante quizás la aproximación más precisa y acertada es la de Hayek (1944/1990). Según este, después del fracaso del nacionalsocialismo era necesario regresar al sendero perdido, caracterizado por los esfuerzos libres de los individuos que configuraban un sistema complejo de actividades económicas y que describían de forma anticipada los rasgos generales característicos del modelo económico neoliberal (Cardoso, 2006).

De esta forma, el neoliberalismo económico tiene como características el libre mercado, la reducción considerable del gasto público en servicios sociales, la desregulación de los mercados, la privatización y eliminación del concepto de bien público o comunidad (Vargas, 2007). Los principales proponentes de esta política con todas sus reformas fueron los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y de la primera ministra Margaret Thatcher en Reino Unido. No obstante, el respaldo de esta política tuvo sede en las instituciones de Bretton Woods que venían formándose y consolidándose desde tiempos de posguerra.

Los principios neoliberales, de acuerdo con Francis Fukuyama (1991), consiguieron generar niveles sin precedentes de prosperidad material. Estos abogaban por la apertura económica y la abolición de barreras comerciales. Estos elementos, junto con el crecimiento material, el gobierno representativo, el Estado de derecho característico en esta forma de gobierno y el reconocimiento individual erigieron el “nuevo” orden económico mundial. Se dejaron atrás las políticas del estado de bienestar y promovió un Estado mínimo. Se buscaba reivindicar los principios de libertad individual, propiedad privada, libre comercio y no intervención del Estado en la economía (Díaz, 2009).

### **Capital especulativo**

La construcción de una definición de “capital especulativo” y su comprensión dependen de identificar qué son el capital financiero, el ficticio y la especulación. Según Guillen (2011), la obra de Hilferding, uno de los teóricos marxistas más importantes del siglo xx, quien define la categoría de “capital financiero”, permite entender que:

El capital financiero significa la unificación del capital. Los antiguos sectores separados del capital industrial, comercial y bancario se hallan bajo la dirección común de la alta finanza, en la que están vinculados personalmente los señores de la industria y de los Bancos (como se cita en Guillen, 2011, p. 51)

Lo anterior se explica por lo que llama Hilferding la “ganancia del fundador”. En esta se encuentra la clave para entender el capital financiero, según Guillen (2011). Esta ganancia es una renta monopólica de la cual se apropia el capital financiero por su actividad de intermediación, lo que entendemos hoy por colocación y captación.



De igual manera, esta explicación se ve reflejada en Piketty (2014), quien estudia la metamorfosis del capital en Europa y los Estados Unidos desde el siglo XVIII. Según él, a largo plazo la naturaleza de la riqueza se transformó por completo al sustituirse el capital rural por el capital inmobiliario, industrial y financiero. Así como lo describe en su relación capital-ingreso, las ganancias de estos capitales están subordinadas a: “Una tasa de rendimiento del capital, que mide lo que produce un capital a lo largo de un año sin importar la forma jurídica de esos ingresos (beneficios, rentas, dividendos, intereses, regalías, plusvalías, etc.) y se expresa como porcentaje del capital invertido” (p. 69).

Ahora, el capital que se negocia allí se le denomina “ficticio”. Este representa un segundo componente para comprender el capital especulativo. El capital ficticio es la emisión de acciones y de los títulos de deuda pública y privada. Este representa una categoría de análisis concebida por Marx en *El capital*. Allí el autor ofrece una explicación de la producción capitalista desde el crédito y la circulación del dinero, donde las letras de cambio, es decir, promesas de compra, constituían la base del crédito para esta época. En el capítulo “Crédito y capital ficticio”, explica que el dinero que sustenta estas letras de cambio no descansa en la circulación monetaria ni en papel moneda, sino en la circulación cambiaria, en la adquisición del nuevo crédito, sin la necesidad de convertirse finalmente en dinero. A ese nuevo capital circulante lo describe Marx como capital ficticio.

La explicación de Marx acerca de este término está acompañada de una descripción de los títulos de deuda que emitían los estados, los cuales eran atractivos por el interés que prometían generar a quienes los adquirieran. Ahora bien, para Marx (1978), estos títulos representaban la adquisición de un capital ficticio, en primer lugar, porque este autor advierte que el monto inicial de dicho título ya no existe: solo se está comercializando el interés que renta a medida que este continúa circulando como crédito. Por esta razón, la formación de capital ficticio se llama “capitalización”.

En la actualidad el capital ficticio se aborda desde una perspectiva estrictamente marxista, y se relaciona con el aspecto crítico de la producción capitalista y la crisis que se puede generar en torno a este sistema económico. Esto puede ocurrir ya que este capital no se encuentra respaldado económicamente por un valor real, posee un alto grado especulativo y, finalmente, como lo afirma Marx (1978):

Al desarrollarse el capital a interés y el sistema de crédito, parece duplicarse y a veces triplicarse todo el capital por el diverso modo a como el mismo capital o simplemente el mismo título de deuda aparece en distintas manos bajo diversas formas, la mayor parte de este “capital-dinero” es puramente ficticio (p. 138).

Una vez se entiende el concepto de “capital ficticio” a través de su análisis por parte de Marx, es posible establecer su relación con la especulación, rasgo distintivo en los títulos

descritos por Marx y en los instrumentos financieros que en la actualidad usan y comercializan diversas instituciones financieras, donde no se negocia en términos reales, por el contrario, se sustenta en ingresos esperados. En consecuencia, los capitales descritos con anterioridad entran a depender en múltiples casos de una lógica de especulación, entendida como la compra de un bien, producto o servicio para más tarde venderlo a mayor precio, lo que representa una operación de comercio, que se realiza con el fin de obtener un beneficio (Lecea, 1992). Lo anterior, se explica y describe como la crisis del capital, pues según Zapata (2003):

El capital-dinero no continúa su ciclo convirtiéndose en capital productivo. Ello, obviamente, da cuenta de una crisis en el modo de reproducción del capital, que se refuerza precisamente con el auge de la especulación. El dinero, en vez de transformarse en capital productivo, comprando los medios de producción y la fuerza de trabajo que le permitan valorizarse. Se concentra en su propio ciclo independiente del ciclo del capital social global e intenta valorizarse a través de la especulación (p. 90)

En síntesis, el capital especulativo, para Brugger (2010), es toda inversión que se realiza únicamente para obtener un rendimiento sin considerar el circuito real de la empresa. En el mercado accionario esto sucede con frecuencia con el cobro de intereses. En efecto, aunque esta actividad no tiene relación alguna con la empresa, sí trata de generar un rendimiento a partir de unos supuestos basados en las expectativas de otros agentes.

## Resultados

### *Línea de tiempo sistema financiero en Colombia (1810-2012)*

A fin de ubicar la presente investigación en un espacio y tiempo, además de delimitarla, las investigadoras construyeron una línea de tiempo, en la cual se buscaba rastrear el origen, el desarrollo y la evolución del sistema financiero de Colombia, junto con los respectivos actores que se iban incorporando conforme la sucesión de gobiernos. Esta cronología inicia con la independencia de Colombia en 1810 hasta el 2014, cuando este trabajo metodológico identificó: 1) la normativa jurídica y financiera expedida para entonces; 2) liquidaciones de bancos; 3) fusiones entre bancos; 4) instrumentos financieros habilitados; 5) establecimiento de nuevos bancos, y 6) reformas financieras.

El primer hallazgo da cuenta del papel fundamental del sector privado en los inicios de la banca en Colombia, pues fue si bien en un principio el ejercicio del crédito estuvo a cargo de la Iglesia vía censos y capellanías, fue el Sistema Landinez —fundado por el comer-

ciante Judas Tadeo Landinez en 1840— el primer intento de entidad bancaria que pagaba rediticios, garantías, hipotecas, letras y pagarés. Posterior a esta iniciativa, hacia 1855 se sancionó la primera ley orgánica de bancos de emisión, depósito y descuento, la cual autorizó la formación de bancos y la ejecución de transacciones. No obstante, esta ley no fue el antecedente de una banca estatal, sino que, por el contrario, instituyó al periodo de banca libre en Colombia, que inició en 1960 y que constituye por excelencia la etapa de la banca nacional que dio vía libre a la creación de bancos particulares y la entrada de numerosos bancos extranjeros, que sin ningún tipo de consenso con el Gobierno nacional pusieron en circulación sus propios billetes.

El periodo de la banca libre fue el germen de muchos de los bancos que hoy día se encuentran consolidados en el país y que hacen parte de los actuales conglomerados financieros que direccionan la economía colombiana. Algunos de ellos fueron la Casa de Cambio de Bogotá, fundada en 1865, capital que luego pasaría a hacer parte del Banco de Bogotá y Banco de Colombia, así como la fusión de Vicente B. Villas e Hijos, Botero Arango e Hijos y Restrepo y Compañía, pioneras de los bancos regionales. Tras un periodo de crisis económica por la especulación que generaron los distintos billetes, el país se estabilizó macroeconómicamente, estableciendo como patrón monetario el peso-oro.

A razón de lo anterior muchos bancos extranjeros y casas comerciales quebraron, debido a la especulación generada por la prohibición de emitir billetes en 1887. Solo hasta este momento Colombia buscaría construir una banca nacional y de fomento que luego la Misión Kemmerer, con la fundación del Banco de la República de Colombia y la Superintendencia Bancaria, terminarían de fortalecer.

Es importante hacer notar que si bien la Misión Kemmerer instauró un nuevo sistema financiero, fundamentado en la economía nacional cafetera, y estableció un periodo de liquidaciones de bancos privados entre 1923 y 1925, la banca privada en Colombia tuvo una segunda oportunidad cuando se sancionó la Constitución de Colombia en 1991. Esta enfatizaba y garantizaba los derechos de libertad económica, contemplando en estos garantías como la propiedad o el cumplimiento de los contratos, que buscaban proteger el funcionamiento del mercado y la autonomía privada.

En términos reduccionistas, la Constitución de 1991 debilitó la actividad financiera, liquidando importantes prestadoras de servicios públicas del Estado. Se abrió así la posibilidad a agentes privados, entidades bancarias y demás agentes económicos privados de encontrar nuevas oportunidades de negocios en rubros que solían ser monopolios públicos, entre ellos el sector de la energía, el agua y las comunicaciones (Portafolio, 2009). De esta manera, la Constitución de 1991 debilitó la actividad productiva y financiera del Estado, pero abrió un abanico de posibilidades a los agentes privados y el escenario de la multibanca colombiana. Así pues, el inicio de la multibanca en Colombia constituye el segundo hallazgo de la línea de tiempo, pues el seguimiento y rastreo del marco

institucional y regulatorio que proveía cada una de las etapas económicas y financieras del país fue útil para identificar reformas financieras en momentos históricos y ubicar como punto de partida para la investigación la Ley 45 de 1990, la cual consolidó la multibanca privada en los años noventa.

La elaboración de la línea de tiempo estuvo acompañada por un referente teórico, la lectura del libro *Una historia del Sistema Financiero Colombiano* del economista José Antonio Ocampo fue posible identificar a lo largo de las distintas etapas del sistema financiero colombiano una dependencia del sector al financiamiento externo. Durante los años noventa hubo una correlación de la profundización financiera y el crecimiento económico, así como una fuerte presencia de ciclos económicos influenciados por dinámicas macroeconómicas extranjeras. De esta forma, la línea de tiempo indicó los años noventa como un periodo crítico, cuando, además de haber seguido a la *década perdida*, se sancionó la Ley 45 de 1990, referente a la reforma financiera, la cual estableció como facultades habilitadas para las instituciones financieras del país: 1) permitir la inversión en sociedades de servicios financieros; 2) establecer nuevas modalidades de financiamiento y otorgamiento de mayor volumen de crédito a más largo plazo; 3) se diversificaron los instrumentos financieros, como los repos, la triangulación y las libranzas, y 4) se incrementó la inversión de instituciones financieras en títulos de deuda pública a fin de generar confianza en las actividades administrativas y operativas.

En cuanto a actores que justificaron jurídicamente la expansión del capital ficticio, se encuentran el Estado colombiano y las instituciones financieras públicas y privadas. A través del discurso del neoliberalismo económico desarrollaron como estrategia particular la Ley 45 de 1990, la cual es el marco legal de la investigación, pues contiene las funciones habilitadas que modificaron la regulación y la normativa del sistema financiero en Colombia.

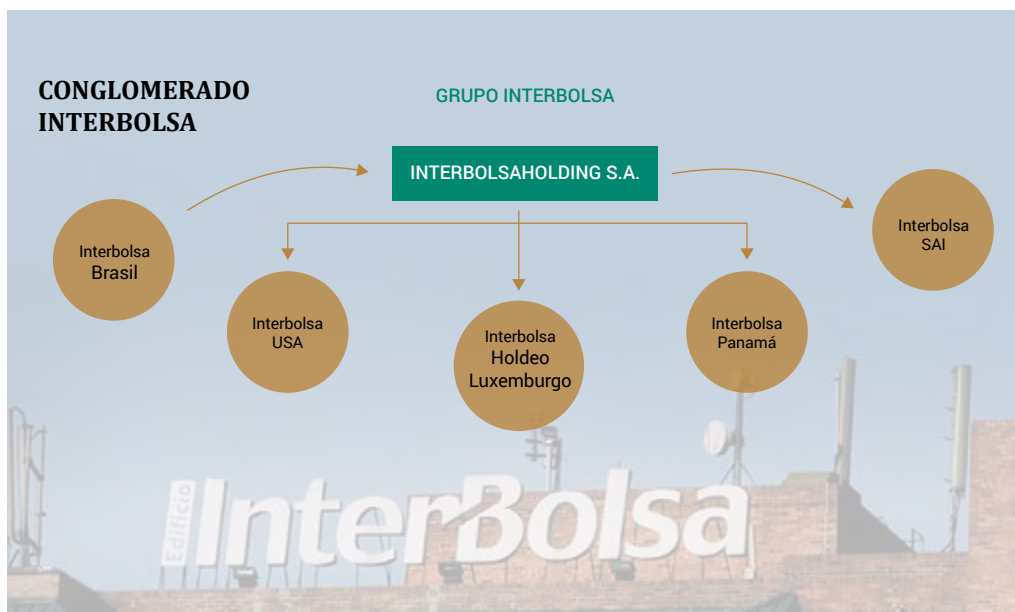
### **Conglomerados financieros**

La caída de Interbolsa por ser un conglomerado financiero suscitó un análisis del papel de los conglomerados, no solo en el sector financiero, sino en otros ámbitos económicos y legislativos en el país. Durante el periodo de diciembre del 2006 y mediados del 2017 la participación de los conglomerados financieros en el total del sistema financiero fue del 83 % (Asobancaria, 2018), con un reconocimiento de 16 conglomerados para 2018. Por esta razón, en el 2016 se lanzó un proyecto de ley que pretendía interferir con mayor impacto el ámbito de supervisión y regulación de estos. Esto resultó en la ley de conglomerados financieros aprobada en el 2017, reconocida como otra de las grandes reformas al sistema financiero.

#### 4. CAPITALS ESPECULATIVOS, CORRUPCIÓN FINANCIERA Y COMPLICIDADES ELITARIAS

Frente a este aspecto, es necesario precisar que esta iniciativa solo atiende superficialmente el problema de la supervisión y el control en las instituciones del sistema financiero, falla fundamental en el desfalco de Interbolsa. Sin embargo, en cuanto al aspecto judicial, Interbolsa continúa representando la insuficiencia de las instituciones regulatorias, de control y administración de la justicia con respecto a sus capacidades para penalizar propiamente escándalos relacionados al sistema financiero. Lo anterior se ve ejemplificado en la libertad e impunidad que protagonizan los principales responsables de Interbolsa. En efecto, todos ellos, gracias a la figura de vencimiento de términos, están absueltos de mayores castigos. Después de más de seis años de este escándalo, no se ha hecho justicia y penalizado correctamente a los autores del desfalco, así como tampoco se hizo una correcta reparación a las víctimas. Las razones de la impunidad se encuentran en los procesos dilatorios que usan los abogados de los responsables frente a la lenta investigación, recopilación y construcción de pruebas suficientes para penalizar a los responsables. Han existido más de 25 aplazamientos, cambios de abogados e incluso enfermedades de los acusados para llevar a cabo los juicios. En consecuencia, la existencia de una nueva ley de conglomerados es insuficiente si lo que se busca es sentar un precedente que de manera contundente restrinja en Colombia los instrumentos y operaciones riesgosas propias de un sistema financiero estrechamente conectado y dependiente a unas pocas instituciones, como lo son y representan los conglomerados financieros.

**Figura 3.** Conglomerado Interbolsa



Fuente: elaboración propia.

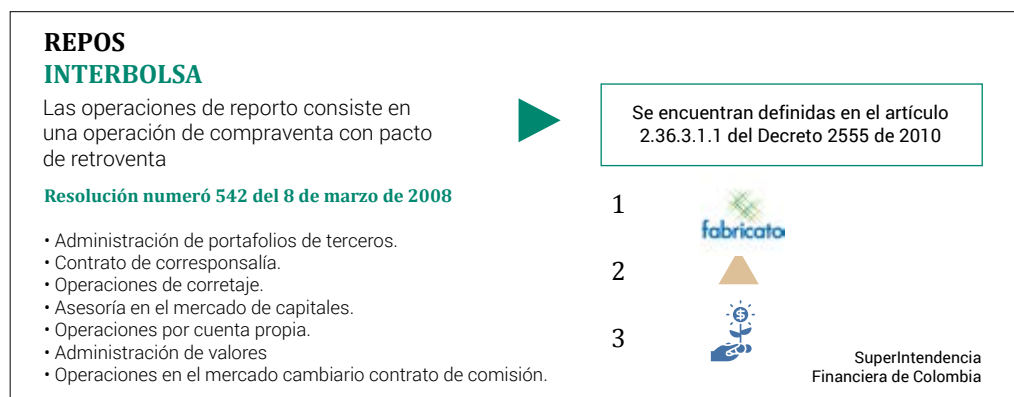
## Instrumentos financieros

Un cuarto hallazgo en cuanto a las facultades habilitadas por la Ley 45 de 1990 fue la diversificación de instrumentos financieros, los cuales permitieron a las instituciones públicas y privadas en el sector, la creación de nuevos flujos de capital a partir de altos niveles de riesgo y especulación gracias a la flexibilización en la regulación de la capacidad de asumir riesgos financieros. Por otro lado, el papel de los Títulos de deuda pública TES tuvo especial preponderancia una vez instaurada la reforma, puesto que, estos se convirtieron en un generador de confianza para los inversores, donde toda aquella institución que respaldara sus actividades e invirtiera en TES era unas instituciones con bajos niveles de riesgo y por ende representaba rentas seguras.

En el caso de Interbolsa principalmente fue un instrumento financiero el que englobó todas sus actividades y el que permitió y sirvió de marco legal para legitimar las acciones que llevaron a Interbolsa a ser intervenida para sus operaciones. Este instrumento financiero consistió en las operaciones de reporto o repos, que entraron en vigencia en el país junto con la sanción del Decreto 2555 del 2010 y el Decreto 2878 del 2013. En estos se establece la forma en que pueden operar dichos instrumentos en el mercado de valores.

Las acciones de reporto, o repos, son definidas en el Decreto 2555 del 2010 como una operación del mercado monetario que atiende una necesidad de liquidez, utilizando títulos valores como garantía. Con un acuerdo de recompra, o *repurchase agreement*, suscrito por dos partes, el enajenante, es decir, quien busca liquidez, y el adquirente, quien le provee la liquidez, realizan una operación inicial de transferir la propiedad de títulos valores al adquirente a cambio de efectivo. Simultáneamente, el adquirente se compromete a entregar títulos de la misma especie y características al enajenante por una suma de dinero entendido como el monto final en una fecha previamente acordada (operación de regreso o recompra).

**Figura 4.** Acciones de reporto Grupo Interbolsa



Fuente: elaboración propia.

Interbolsa como un comisionista de bolsa llevó a cabo estas actividades de reporto, que eran de gran ayuda, pues permitían apalancar a los inversionistas y, en general, al mercado bursátil. A pesar de esto, cuando realizó las operaciones de reporto con la textilera Fabricato, generó tal exceso de apalancamiento, que, sumado con la ausencia de transparencia y el incumplimiento de un pago de una de sus obligaciones con el banco español BBVA por la suma de 20.000 millones COP, desencadenó un desplome del sector bursátil que le significó su intervención en el 2012.

En particular, la situación con Fabricato puso en tensión a la comisionista de bolsa, ya que al “inflar” las acciones de la empresa sobre la base de que el precio de la acción de la textilera iba a aumentar sustancialmente —estrategia que le funcionó en un principio, cuando la acción pasó de 30 pesos a casi 90— el mercado comenzó a desconfiar de que las acciones de Fabricato realmente valieran tal cantidad de dinero, debido a que la empresa no se encontraba en un buen momento financiero para entonces. De esta forma, el ‘repo’ se convirtió un engranaje sujeto a la credibilidad que los inversionistas le dieron a la evolución del precio de la acción de Fabricato.

Dicho lo anterior, el riesgo de un contagio sistémico bursátil era latente por los mismos peligros que encierran las operaciones repo sobre las acciones. En la normativa 2555 del 2010, que entró a regular estas operaciones, se contemplaba el riesgo de liquidez frente al posible incumplimiento de una operación, ya que existía la amenaza de que los títulos usados como garantía no se pudieran vender fácilmente o al precio que las comisionistas de bolsa esperaban. Por otro lado, el riesgo de crédito, el cual alude a la solvencia y capacidad patrimonial de las partes que contraen el contrato de compra, se ha maximizado con la flexibilidad que el marco regulatorio Basilea III ha proveído globalmente, por lo cual este ha sido un elemento que debe acotarse desde la legislación nacional. Por último, el riesgo de mercado, que también tiene presencia en los repos, se refiere a la variación del precio de los títulos utilizados como garantía. Estos cambios pueden significar desvalorizaciones que luego tengan repercusión en el cumplimiento de la responsabilidad contraída.

Una vez sucedida la intervención de Interbolsa, la legislación colombiana en materia de operaciones de reporto se modificó, sancionando así el Decreto 2878 del 2013, el cual estableció dos tipos de garantías: “básica o inicial” y “de variación o ajuste”. En cuanto a la garantía básica, esta debe constituirse con anticipación —a más tardar el día que se suscribe la operación— a la celebración del repo y equivale al descuento aplicado al valor objeto del intercambio inicial. Por otro lado, la garantía de variación hace referencia al colateral adicional que se debe aportar cuando lo requieren las bolsas de valores o los sistemas en los que se está operando.

En cuanto a los activos de renta variable idóneos para contraer este tipo de contrato debían cumplir con el criterio de liquidez, de riesgo de crédito y de mercado. Para tal efecto la nueva legislación los delimitó a tres: i) TES; ii) efectivo, y iii) acciones y títulos de renta

fija clasificados como elegibles según las metodologías establecidas en los reglamentos de las bolsas de valores o los sistemas donde se negocian dichos activos (Decreto 2878, 2013).

Además de esta limitación, con el fin de no propiciar riesgos bursátiles, se delimitó de igual manera el valor de todos los compromisos derivados de las operaciones, el cual desde el 2013 no podría ser superior al equivalente de 14 veces el patrimonio técnico del respectivo intermediario de valores. Entre tanto, el límite por tipo de valor también fue regulado, estableciéndose que los compromisos asociados a títulos de renta fija no pueden superar 14 veces el patrimonio técnico del intermediario de valores. Con relación a los activos de renta variable, sus compromisos no pueden sobrepasar siete veces el patrimonio técnico.

Dado lo anterior, a diferencia de la primera legislación, si en la actualidad alguno de los anteriores límites es incumplido, el intermediario de valores debe suspender inmediatamente la realización de nuevas operaciones por cuenta de terceros. Adicionalmente, tiene que elaborar un informe que describa las medidas utilizadas para restablecer los límites y evitar que dicha situación vuelva a ocurrir.

Por otro lado, en lo que compete al escándalo financiero de Estraval y las libranzas, es necesario entender que frente al periodo de desregularización y laxitud que se inicia después de la reforma financiera citada con anterioridad, el objetivo de la política económica de esa época consistía en una transición hacia la apertura y liberalización económica. De esta manera, se quería plantear un escenario de crecimiento económico, impulsado desde sectores como el sistema financiero y, en específico, gracias al uso de diversos instrumentos y actividades financieras a cargo de instituciones privadas.

## Conclusión

En este orden de ideas, de 1990 a la actualidad, en Colombia se ha materializado el objetivo de dicha reforma a través de, por ejemplo, la Ley 1527 por la cual se estableció un marco general para las libranzas o descuentos directos. Este consiste en que el deudor autoriza a su empleador o entidad pagadora para que realice un descuento de su salario o pensión, con el objetivo de que esos recursos sean destinados al pago de las cuotas del crédito adquirido con la entidad financiera. Ahora, los pagarés que respaldan dicha deuda se negocian en el mercado secundario, lo que implica que estos son vendidos a inversionistas que obtienen a cambio altos rendimientos por encima de los que ofrecen los productos financieros que en general son transados en el mercado financiero. De este modo, la Ley 1527 permitió que empresas comerciales también fueran originadoras de crédito, es decir, habilitó la entrada de jugadores extrabancarios al mercado de las libranzas. Entre estos jugadores estaba Estraval, protagonista junto a sus filiales del escándalo financiero ocurrido en el 2016 en Colombia. Este descalabro financiero se produjo por las diversas maniobras de esta empresa,



#### 4. CAPITALS ESPECULATIVOS, CORRUPCIÓN FINANCIERA Y COMPLICIDADES ELITARIAS

desde el gomeleo de libranzas, la creación de otras libranzas a nombre de personas a las cuales en primera medida nunca se les otorgó los préstamos, hasta la alta inflación ficticia de los márgenes de rentabilidad de cada libranza.

Con relación al aspecto de vigilancia y control, la desregularización en Colombia estuvo acompañada de instituciones que no han prevenido efectivamente estas acciones, así como tampoco han ejercido un control y posteriormente penalización. Lo anterior se ilustra en el artículo 10 de la Ley 1527 con respecto a inspección, vigilancia y control. En esta se afirma que las entidades operadoras en las libranzas, de acuerdo con su naturaleza y objeto serán inspeccionadas, vigiladas y controladas por parte de la Superintendencia Financiera, la de Economía Solidaria o la de Sociedades. No obstante, para entender las falencias de la ley que le permitieron a Estraval llevar a cabo sus operaciones como lo siguen haciendo hoy otras empresas, las superintendencias respondieron que la labor de supervisar, vigilar y controlar estas empresas no le competía en específico a ninguna. Esto pasó debido a que la Superintendencia de Sociedades vigilan las compañías que tienen que ver con el régimen societario, no empresas financieras. Asimismo, la Superintendencia de Economía Solidaria se encarga de cooperativas de ahorro y crédito, y, por último, la Superintendencia Financiera afirma que tampoco pudo hacer mucho, ya que estas empresas nos son financieras.

### Apéndice A

**Figura A1.** Conglomerados financieros en Colombia I



Fuente: elaboración propia.

Figura A2. Conglomerados financieros en Colombia II



Fuente: elaboración propia.

Figura A3. Conglomerados financieros en Colombia III



Fuente: elaboración propia.



### Referencias bibliográficas

- Añamuro, J. (2015). Corrupción privada: un estudio de la ausencia de reglas de derecho privado, desde el caso Interbolsa. *Vniversitas*, (131), 433-466.
- Arango, M. (2006). *Evolución y crisis del sistema financiero colombiano*. Cepal.
- Bobbio, N. (1992). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Brugger, S. (2010). *Capital especulativo y crisis bursátil en América Latina. Contagio, crecimiento y convergencia (1993-2005)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Carcanholo, R., & Sabadini, M. (2013). Capital ficticio y ganancias ficticias. En. P. Gentili (Ed.), *La crisis global y el capital ficticio* (pp. 71-103). Clacso.
- Cardoso, H. (2006). El origen del neoliberalismo: tres perspectivas. *Espacios Públicos*, 9(18), 176-193.
- Casilda, R. (2004). *La década dorada economía e inversiones españolas en América Latina 1990- 2000*. Ediciones de la Universidad de Alcalá.
- Corredor, A & Breton, S. (2014). *Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Sistema Financiero "Caso Interbolsa"* [tesis de pregrado, Universidad Javeriana].
- Cruz, L. (2002). Neoliberalismo y globalización económica: algunos elementos de análisis para precisar conceptos. *Contaduría y administración*, (205), 13-26.
- Dabat, A. (1995). Las transformaciones de la economía mundial. En A. Dabat (coord.), *México y la Globalización* (pp. 15-61). CRIM-UNAM.
- Díaz, J. A. (2009). *Estado social de derecho y Neoliberalismo en Colombia: estudio del cambio social a finales del siglo xx*. Universidad de Caldas.
- Decreto 2878 de 2013. Por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en relación con las operaciones de reporto o repo, simultáneas y transferencia temporal de valores y se dictan otras disposiciones. 11 diciembre del 2013.
- Duque, S. (2014). *Responsabilidad estatal en el caso de Interbolsa* [tesis de pregrado, Universidad de los Andes].
- Farhi, M., & Cintra, M. (2009). Crisis financiera internacional: Contagio y respuestas regulatorias. *Nueva sociedad*, (224), 104-127.
- Flores, C. S., & Cortés, C. L. (2013). *La crisis global y el capital ficticio*. Arcis.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta.
- Guerrero, D. (2000). *Dinero, Capital Ficticio, Trabajo improductivo y sistema financiero*. VII Jornadas de economía crítica, Plenario "La fragilidad financiera del capitalismo". Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Hayek, F. (1944/1990). *Camino a la servidumbre*. Alianza.
- Juzgado octavo penal del circuito especializado de Bogotá. (2017, 11 de septiembre). Sentencia. [MP. Guillermo Sanabria Cruz]

Ley 45 de 1990. Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones. 18 de diciembre de 1990.

Pérez, C. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*. Siglo XXI.

Tautiva, C. (2014). *Una aproximación al caso Interbolsa* [tesis de pregrado, Universidad del Rosario].

Titelman, D., Pérez, E., & Pineda, R. (2009). ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina. *Revista CEPAL*, (98), 7-34.

Vargas, J. (2007). Liberalismo, Neoliberalismo, postneoliberalismo. *Revista Mad*, (17), 66-89.

Zapata, R. (2003). La especulación financiera y las crisis de acumulación. *Ensayos de Economía*, 13(23), 94-118.

Zurita, J., Froilán, J., & Rodríguez, F. (2009). La crisis financiera y económica del 2008: Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. *El cotidiano*, (157), 17-27.

# Capítulo 5



# Caracterización histórica y legal de las instituciones de crédito como élites orientadoras del sistema de educación superior en Colombia (2000-2016)

Paola Andrea Garzón Espitia<sup>12</sup>

Andrés Felipe Nieto<sup>13</sup>

**B**asados en la línea de Élités, Negocios y Estructuras del Poder en Colombia, la investigación se realizó a través de un marco histórico, teórico, legal y económico sobre la hegemonía de los sistemas de financiación dentro de la educación superior a través del crédito educativo y sus repercusiones dentro de la sociedad latinoamericana específicamente la colombiana en un periodo del 2000 al 2016.

Esta investigación se divide en tres partes principales. La primera parte indaga sobre los conceptos de hegemonía y *apartheid* educativo. Estos son los pilares teóricos del estudio con el fin de mostrar la relación entre el crédito educativo en América Latina y la hegemonía dentro de la educación superior. Estos ayudan a conceptualizar y entender de una manera apropiada el fenómeno y su relación con la línea de Élités, Negocios y Estructuras del Poder.

La segunda parte muestra los resultados de la investigación, dentro de los cuales habrá hallazgos históricos, representados en una línea de tiempo y darán cuenta de un proceso histórico que conllevó a la situación actual. Luego se demuestra, a través de leyes, reformas y decretos, los procesos y herramientas utilizadas en la legitimización de los créditos educativos dentro de la educación superior en el caso colombiano y cómo a través de esas leyes se permitió los cambios estructurales que se pueden observar actualmente.

Por último, se explica, por medio de tablas, cómo los sistemas de financiación y crédito educativo han afectado gradualmente los cambios que se dieron en el acceso a la educación superior, así como la manera como esto afecta el ascenso social, y las universidades en general.

---

12. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle.

13. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Correo electrónico: anieto59@unisalle.edu.co

Esta investigación busca comprobar cómo los sistemas de financiación se arraigaron al sistema de educación superior y desplazaron de forma gradual la educación pública. Además, trata de demostrar cómo los sistemas de financiación de la educación superior lograron consolidarse como una élite en los últimos años y de que manera este proceso configuró una nueva hegemonía dentro de la educación superior y en la sociedad. A raíz de esto, esta nueva supremacía cultural, en términos gramscianos, ha generado un cambio en el pensamiento social, en el cual se da una ilusión de progreso a través de la educación, pero, en el fondo, se mantiene la misma división o *apartheid* que siempre ha enfrentado la educación superior.

Para comenzar, los créditos educativos son un fenómeno que viene desde los años cincuenta con la fundación del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), el cual fue pionero del sistema de crédito educativo en el mundo y tuvo una gran influencia para el desarrollo de estos sistemas en los setenta en América Latina. Sin embargo, estos sistemas de financiación se comenzaron a volver relevantes desde los años noventa y a tener gran importancia para los Gobiernos con la llegada del nuevo milenio. Este sistema tuvo gran acogida en Colombia y Latinoamérica, ya que esta región ha tenido que afrontar la falta de cobertura en la educación superior dada por la creciente demanda en las últimas décadas por parte de egresados de secundaria. Estas personas buscan en la educación superior ascender social y económicamente, sumado a las nuevas exigencias de desarrollo y competitividad planteadas en el contexto internacional dentro de un contexto de globalización que obliga a que se genere un nuevo tipo de profesionales.

Los sistemas de financiación del crédito educativo han entendido estas nuevas dinámicas y han aprovechado su impacto para consolidarse como una alternativa dentro de la educación superior para lograr el ascenso social y el progreso, en un punto de vista global general. Lo anterior ha producido debates acerca de quién debería acceder a la educación superior y quién debería proveerla, si es un derecho o una inversión. Por lo tanto, no se sabe qué ámbito debe garantizar su buen funcionamiento si el sector público o el privado, debido a que conforme avanzan los años el sistema de crédito educativo se afianza más que la educación superior pública. Sin embargo, la educación superior pública sigue siendo la forma más asequible para ascender socialmente por parte de los sectores de escasos recursos.

Para entender esto, se tiene que concebir la educación superior como un medio para lograr el desarrollo u ascenso social, que se transforma a través del tiempo, lo que permite cambios significativos como dejar de ver a la universidad como exclusiva de una élite ilustrada y privilegiada muy rígida, o con escasas oportunidades de acceso a esta. Se abre paso a una idea de ascenso social posible y llena de oportunidades que vienen alimentadas desde los años noventa. Los créditos educativos comienzan a suplir esas necesidades de ascender socialmente a través de la llamada educación superior, prometiendo una mejor calidad de vida.

## Indagación sobre el fenómeno del crédito educativo

### *Acerca de la hegemonía*

El término hegemonía deriva del griego *eghesthai* que significa conducir, ser guía, ser jefe, o tal vez del verbo *eghemonero* que significa guiar, preceder, conducir, y del cual deriva estar al frente, comandar, gobernar. Por hegemonía el antiguo griego entendía la dirección suprema del ejército. En el tiempo de la guerra del Peloponeso, se habla de la ciudad hegemónica, que dirigía la alianza de las ciudades griegas en la lucha entre sí (Gómez, citado por Álvarez, 2016, p. 154).

La hegemonía, según Gramsci, “[...] es un proceso de dirección política y cultural de un grupo sobre otro segmento social, subordinados a él” (Kohan, 2013, p. 11). En este direccionamiento hay un acto de dominación y subordinación, que se da cuando un grupo llega a esparcir sus propios valores y cultura a otros, lo que les permite ejercer el poder sobre esos otros (Kohan, 2013). Este proceso cultural de subordinación se logra impregnando valores y costumbres en la sociedad colectiva en general. Los valores impregnados y generalizados en la sociedad no siempre se adhieren a la fuerza, sino que se dan a través de las diferentes instituciones en consenso que establecen las jerarquías del poder durante un tiempo, como la Iglesia, los medios de comunicación y, el más importante dentro de esta investigación, la educación.

La educación cumple un papel importante en la hegemonía como un pilar que configura esta dominación cultural, gracias a lo que Gramsci denomina el “intelectual orgánico”, quien, con la capacidad de orientar a la sociedad, se encarga moldearla de acuerdo con unos intereses corporativos de una élite. No obstante, este individuo podría ser también contra hegemónico haciendo resistencia a la dominación. La hegemonía necesita de los intelectuales orgánicos; estos pueden entrar en disputa entre sí por imponer su pensamiento hegemónico, el cual puede volverse coercitivo. Por otro lado, el proyecto planteado desde la escuela permite una conciencia más cerrada y general de la cultura, y hace consecuente la dominación. Estas ideas van evolucionando y adaptándose a las situaciones por las que pasan la sociedad.

### **Hacia el *apartheid* educativo**

*Apartheid* es un concepto que viene de la segregación racial vivida en Sudáfrica y en Estados Unidos durante gran parte del siglo xx. Esta segregación, enfocada en el caso estadounidense, se vivió en muchos ámbitos, como lo resalta García (2013) cuando narra que:

La política de “separados, pero iguales” fue instaurada en algunos Estados de los Estados Unidos desde finales del siglo xix y permaneció hasta mediados del siglo xx; ella consistía



en permitir que los servicios públicos, como la educación, las fuentes de agua, el transporte y los baños públicos, así como los espacios abiertos al público, como restaurantes, teatros, etc., pudieran estar organizados con base en distinciones raciales. De esta manera, los blancos y los negros recibían el servicio y tenían el acceso correspondiente, supuestamente igual, pero por separado.

El origen de esta política fue la decisión tomada en el caso *Plessy vs. Ferguson* [163 U.S. 537 (1896)] por la Corte Suprema de Justicia en 1896, en la cual se legitimaron las prácticas de segregación racial en Estados Unidos. En esa ocasión, la Corte resolvió un caso en el que se cuestionaba la constitucionalidad de las leyes de segregación racial de Luisiana, que establecían, entre otras cosas, que las personas negras debían ocupar asientos distintos en el transporte público. En un acto de desobediencia civil como protesta ante esta política, Homer Plessy, un afroamericano, decidió hacer caso omiso de esta norma y al tomar un tren en el Este de Luisiana ocupó los asientos destinados para personas blancas. Su caso llegó a la Corte Suprema, que sostuvo que la segregación era constitucional, pues la separación no necesariamente implicaba un trato discriminatorio. Esta decisión significó la protección federal de la política que se conoció como “separate but equal” (p. 83)

En la educación colombiana se ve esta segregación, con la diferencia de que esta no se encuentra relacionada a la raza, sino con las clases sociales. Por ejemplo, en Bogotá, hay un sistema educativo que ofrece sus servicios según el estrato con niveles diferenciales de calidad; en adición, impone una clase de *apartheid* educativo donde los ricos estudian solo con los ricos y los pobres solo con los pobres (García, 2013). Por lo tanto, “el sistema educativo en Colombia no elimina las jerarquías sociales, sino que, por el contrario, las reproduce” (García, 2013, p. 43).

Precisamente, que las jerarquías sociales están tan diferenciadas en Colombia dentro del ámbito educativo se puede notar en la gran separación entre los estudiantes que salen de colegio público frente a sus homólogos de colegio privado. Además de ser una cuestión netamente educativa, es un asunto cultural:

La ambición de los estudiantes en relación con la educación está en buena parte determinada por los padres y por el ambiente familiar. En segundo lugar, el sistema educativo evalúa el desempeño escolar con base en parámetros para los cuales los hijos de la clase burguesa o alta están mejor preparados.

El sistema mismo está diseñado de tal manera que los estudiantes con mayor capital social (posición social, conexiones sociales, presencia personal, habilidades de lenguaje, etc.)

tienen éxito más fácilmente que los de las clases menos favorecidas. La herencia familiar predispone el éxito educativo. Los hijos de los profesionales reciben de sus padres un capital cultural (lenguaje, actitud, capital cultural, visión del mundo) que los predispone para tener éxito en la escuela (García, 2013, p. 19).

Esto se complementa con Bourdieu y Passeron (citado por García, 2013):

El privilegio de los estudiantes de élite consiste en que su cultura está muy próxima a la cultura que el sistema educativo enseña, evalúa y premia; allí, en ese sistema, se confunden “los valores de éxito social con los de prestigio cultural” (p. 19).

Entonces, como explica Bourdieu, se “privilegia la abstracción, el formalismo, el intelectualismo y la moderación eufemística, que son todas ellas cualidades propias del capital social burgués y frente a las cuales las clases menos favorecidas tienen dificultades para desempeñarse con éxito” (García, 2013, p. 18). Este fenómeno provoca una educación diferenciada, una formación exclusiva para cierto grupo de población. Esto lo afirma también Ziegle cuando menciona que:

Si bien crear tal asimetría es una condición indispensable para el ejercicio de la transmisión escolar, en los casos se presenta la particularidad de que los alumnos y, sobre todo, sus familias de origen poseen condiciones de estatus y prestigio (ya sea por sus ingresos económicos; apellidos; inserciones sociales, políticas, culturales, etc.) (Ziegle, 2015, p. 103).

### **El crédito educativo solución a la falta de cobertura en la educación superior**

Esta sección explora la relación entre la educación superior y los créditos educativos. Por tal motivo, se hizo una revisión bibliográfica desde el 2000 hasta el 2016, y su principal fuente de consulta fue la base de datos de Redalyc por ser la principal fuente de artículos académicos en Latinoamérica. Además, se revisaron los informes de la base de datos de la Asociación Panamericana de Institutos de Créditos Educativos en el Exterior (Apice) por ser el ente principal de los créditos educativos en América Latina.

La educación superior en Colombia y en América Latina se caracteriza por la falta de cobertura y la creciente demanda de estudiantes en los últimos años. Por lo tanto, para suplir estos factores se creó el crédito educativo como una solución. Esta es la idea que sostiene la Apice.

Uno de los planteamientos principales para los países de América Latina ante su situación económica es recurrir a los créditos educativos, debido a que sus presupuestos no cubren en su totalidad una educación superior gratuita. Por lo tanto, se debe optar por medidas que sean económicamente más sustentables, como los créditos educativos (Zaldívar, 2004). Esto se complementa con la idea de Wolff (2009), quien afirma que el incremento de funciones del Estado y nuevas instituciones crea en el sector público un déficit financiero, lo cual propicia un programa de préstamos para cubrir las necesidades financieras de los estudiantes. Esta contingencia podría repercutir en una inversión muy rentable para la educación superior desde la perspectiva del costo-beneficio a corto plazo, pero con pocos beneficios a mediano y largo plazo.

Otro autor que defiende los créditos educativos es Salmi (2009), quien sostiene que:

La gran ventaja de los créditos educativos es, primero, una dimensión de equidad, pues brindan la oportunidad de asistir a la universidad a los alumnos de pocos recursos. También hay una contribución a la mejora de la calidad, en la medida en que los créditos son válidos solo para instituciones acreditadas. Hay también una dimensión de eficiencia, debido a que un alumno que toma un préstamo aprecia mucho más el valor de sus estudios que aquel que tiene todo gratuito o pagado por sus familias (p. 25).

En síntesis, estos autores enfatizan por qué es importante y necesario para América Latina el crédito educativo, apoyados en la necesidad de buscar medidas razonables económicamente para brindar educación superior, además de fomentar la idea de que cuando una persona pide un préstamo educativo valora la educación. Aunque varios estudios e investigaciones plantean que los créditos educativos provocan una alta deserción debido a los costos de sostenimiento, otros investigadores afirman que, cuando un estudiante recibe apoyo económico, su posibilidad de integrarse en el entorno universitario es más sencilla. Asimismo, se reduce la preocupación por la búsqueda de soluciones económicas, lo que permite enfocarse en cumplir los objetivos académicos (Castro *et al.*, 2013).

Dados lo anterior, en América Latina, “[...] el compromiso creciente de los países por facilitar el acceso de todos los ciudadanos a la educación superior y el énfasis en establecer, como mecanismo financiero de apoyo, programas de crédito educativo y becas” (Téllez, 2009, p. 124). Sin embargo, la información disponible demuestra que la inversión para la educación superior por parte de los Gobiernos es insuficiente para afrontar la demanda creciente de estudiantes (Téllez, 2009). Por lo tanto, unos estudios aconsejan que, para lograr un equilibrio en la matrícula del sistema de educación superior pública

y privada, es preciso ofrecer una amplia y variada oferta de programas de crédito educativo que desmientan que la educación es un gasto público, con el fin de ser percibida como una inversión a futuro (Muñoz, 2004).

Para finalizar, las posturas han venido cambiando a través del tiempo, como se puede observar en los autores mencionados en el texto. Si bien estos estudios han revelado que, aunque se ha tenido una visión positiva de los créditos desde el 2004, fecha de ejecución e implementación, la percepción sobre estos programas ha variado y grandes investigadores y académicos entienden cómo este modelo puede ser una buena solución de corto plazo, pero mala a mediano y largo plazo.

### **El crédito educativo como reproductor de un sistema neoclásico y hegemónico en la educación superior**

Existen muchos debates respecto a qué es o debería ser la educación superior en Latinoamérica. Algunos sostienen que es un derecho y, por tal motivo, el Estado tiene que garantizarlo; otros defienden que es una inversión que todo individuo debe realizar a futuro. A este debate se suman los problemas ya mencionados de la falta de cobertura para satisfacer la demanda de estudiantes, que cada vez va en aumento, y, por lo tanto, hace más compleja la generación de políticas públicas en América Latina a la hora de resolver estos problemas.

Por eso el crédito educativo se ha convertido en la opción principal de muchos gobiernos para suplir la falta de cobertura en la educación superior. Sin embargo, algunos académicos y parte de la sociedad defienden que los créditos educativos son un sistema hegemónico que monopoliza la educación y no asegura el futuro de los estudiantes, lejos de ser una alternativa de ascenso social y una solución para mejorar la calidad en la educación superior. Además, obedece a intereses financieros que están por encima del interés educativo, por lo tanto, es un sistema ineficiente y que además genera un desarraigo del bien común. Suárez (2012) está de acuerdo con esto:

En el actual escenario de hegemonía de las racionalidades económicas, y frente al extendido modelo político neoliberal, la educación superior se ha mercantilizado y los estudiantes han pasado a ser concebidos como consumidores; es decir, como compradores de productos y servicios educativos. Esto, entre otras cosas, ha significado decirle adiós a la educación gratuita y dejar de concebirla como un derecho social (p. 188).

A esto se añade la contradicción de los créditos educativos, que dicen ser una alternativa para solucionar la falta de cobertura de la educación superior y lograr que estudiantes de bajos recursos logren ingresar en este nivel educativo. Por eso, varias instituciones

internacionales apoyan y aprueban este tipo de prácticas: el Banco Mundial con proyectos de acceso y calidad en la educación superior, donde su principal objetivo no es educar a las personas de bajos recursos en un ámbito profesional, sino en los técnicos y tecnólogos, lo que puede impedir que tengan un ascenso social aún mayor (World Bank, 2010).

### **Muestras del trabajo realizado acerca de los sistemas de financiación y los créditos educativos**

La educación superior como idea de desarrollo u ascenso social ha ido transformándose a través del tiempo, permitiendo cambios significativos como dejar de ver a la universidad como una élite ilustrada y privilegiada muy rígida, con escasas oportunidades de acceso a esta. Se llegó a una idea de ascenso social posible y llena de oportunidades que vienen alimentadas desde los años noventa con la idea de que los créditos educativos suplen esas necesidades de ascender socialmente a través de la llamada educación superior, prometiéndole una mejor calidad de vida y posibilidad de ascenso gracias a ella.

Si bien la educación superior pública es un derecho que todos deberían disfrutar, en realidad es un producto el cual se vende a la sociedad como un privilegio para acceder a un estatus social. Adicionalmente, ante la ausencia de un Estado capaz de garantizar un nivel superior de calidad para todos, nacen estas instituciones financieras de estudios superiores para satisfacer esos requerimientos de una sociedad que cada vez demanda una mejor calidad de vida a través del ámbito educativo y requieren este tipo de alternativas para poder conseguir este bienestar o satisfacción.

### **Educación superior a nivel internacional**

La educación es un derecho universal que los países han adoptado en sus constituciones y leyes. No obstante, no todos los latinoamericanos gozan de este derecho. La situación empeora cuando se examina el acceso a la educación superior, en la medida en que los gobiernos no le asignan suficientes recursos financieros (Téllez, 2009, p. 121).

Aunque la educación es un derecho universal, solo hasta la década de los noventa se empezó a promover, visualizar y exponer la importancia de la educación superior en los países latinoamericanos. Específicamente, este fenómeno se empezó a notar en Latinoamérica desde 1948, ya que, desde esa fecha en adelante, se crearon leyes, reformas constitucionales y cambios de políticas públicas del sector que ayudaron a involucrar e implementar los estudios universitarios como parte importante de los países. Ejemplos puntuales que

podemos encontrar en diversas constituciones son las siguientes: artículo 69 de la Constitución de Colombia de 1991; artículo 77 de la Constitución de Ecuador de 1998; artículo 98 de la Constitución de Panamá de 1972, 1978 y 1983; artículo 80 de la constitución de Paraguay de 1992, y artículo 10 de la constitución peruana de 1979 y 1992.

Aun con estas reformas constitucionales y cambios en políticas públicas, “[...] las inversiones de los gobiernos en educación superior son insuficientes para atender la demanda existente” (Téllez, 2009, 121). En Latinoamérica se ha venido generando un decrecimiento de la participación monetaria del Estado hacia la educación superior, lo que ha provocado que no responda a las demandas y las necesidades de los ciudadanos de cada país. Por esto, “ha sido necesario encontrar alternativas financieras viables que posibiliten el acceso, la permanencia y la culminación de los estudios de los jóvenes capaces académicamente, pero de insuficientes recursos económicos” (Téllez, 2009, p. 125). Estas alternativas financieras que se han implementado a través del tiempo: existe un crecimiento y participación del sector privado en la educación superior, en infraestructura, créditos beca o financiamiento educativo. Han tenido gran acogida en los países latinoamericanos, lo que ha hecho crecer exponencialmente este tipo de soluciones en un lapso bastante corto, teniendo en cuenta que la creación y la popularización de dichas empresas públicas, privadas o públicas-privadas empezaron en la década de los noventa, como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** *Crecimiento de instituciones de crédito educativo*

Año de fundación	Instituciones y programas de crédito educativo	País
1950	Icetex	Colombia
1962	ipfe	Perú
1963	Educrédito	Nicaragua
1963	Instituto Nicaragüense de Desarrollo (inde)	Nicaragua
1964	Fundapec	R. Dominicana
1965	Banco de México	México
1965	Ifarhu	Panamá
1965	Educrédito	Venezuela
1968	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación	Brasil
1968	Educrédito	Honduras
1969	ince	Argentina
1969	Cidep	Bolivia
1969	Saceudo	Venezuela
1970	fecs	Colombia

5. CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA Y LEGAL DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO COMO ÉLITES ORIENTADORAS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (2000-2016)

Año de fundación	Instituciones y programas de crédito educativo	País
1971	Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe)	México
1971	Fundaplub	Brasil
1972	iece	Ecuador
1972	Inabec	Ecuador
1973	Educrédito	El Salvador
1973	Fundayacucho	Venezuela
1974	Caixa Económica Federal	Brasil
1975	Fondo de Desarrollo Económico	El Salvador
1976	Conape	Costa Rica
1977	Icees	México
1980	Diforbe	Guatemala
1980	Cospae	Panamá
1980	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (jnaeb)	Chile
1981	funbanhcafe	Honduras
1984	Fundación Nuevo Quindío	Colombia
1985	Fundación Veritas	Brasil
1987	Colfuturo	Colombia
1990	Fundapro	Bolivia
1990	Fundación Dom Antonio Zattera	Brasil
1990	Assude	Brasil
1990	flad	Ecuador
1991	Educafin	México
1992	Siguestudiando	El Salvador
1992	Iceeqroo	México
1995	Covinoc	Colombia
1999	Credivalores S. A.	Colombia
1999	Financiamiento Estudiantil (fies)	Brasil
2000	Fincomercio	Colombia
2000	Fondo Nacional del Ahorro	Colombia
2000	Bancos Bancolombia, av Villas, bbva, Caja Social	Colombia
2000	Cooperativa Financiar	Colombia
2000	Cooperación Universitaria Unitec	Colombia
2000	ccf Afidro	Colombia

Fuente: Téllez (2009, p. 127).

Esto quiere decir que, ante la insuficiencia de recursos por parte del Estado, aumentaron los fondos o empresas privadas que responden ante esta nueva demanda. Estos fondos y empresas privadas “han sido pensadas para que estudiantes de menores recursos puedan tener acceso a la educación superior” (García, 2007, p. 72). Esto precisamente se ha generado gracias a la falta de equidad, segregación y a la estratificación social. Estas variables ayudan a que se enfoquen en una población que aumenta y que espera una mejor calidad de vida y una posibilidad de ascenso social. Por esto, “las becas y los créditos son importantes para garantizar la manutención de estudiantes de bajos recursos” (García, 2007, p. 72). En efecto, esto provoca que no haya una deserción en el estudiantado.

### **Educación superior en Colombia**

En Colombia existe una sola institución encargada de aprobar e implementar ciertas leyes, decretos y resoluciones en temas de educación, el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Esta entidad se encarga de generar contratos o vinculaciones de empresas que incentiven el desarrollo en la educación superior. Las instituciones que se encuentran vinculadas dentro del MEN son el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep), Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) e Icetex, adscritas dentro de los marcos legales del Ministerio. Las principales leyes que protegen e incentivan el crecimiento de estas entidades son las siguientes:

- Decreto 0982 del 1.º de junio del 2000. “Por el cual se establecen las condiciones y modalidades de los convenios interadministrativos con el Icetex para el otorgamiento de créditos educativos y se dictan otras disposiciones”.

Este decreto establece cuál es el ámbito de aplicación y las reglas generales del funcionamiento de Icetex y su relación con el Fondo Nacional del Ahorro (Decreto 0982, 2000).

- Resolución 0220 del 8 de febrero del 2002. “Por medio de la cual se expide el Manual de Contratación del Ministerio de Educación Nacional”.

Esta resolución presenta lo que compete a los contratos con otras entidades tanto públicas como privadas. Trata sobre temas como elementos comunes para todos los contratos, la licitación pública y concurso de méritos, proceso licitatorio, modalidades de contratación y procedimiento para la suscripción de contratos e inventaría (Resolución 0220, 2002).

- Decreto 2230 del 8 de agosto del 2003. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones”.



Este decreto presenta los objetivos, funciones, dirección e integración del sector administrativo de la educación y la estructura y funciones de sus dependencias. Además, es importante porque aparece Fodeseop como una entidad vinculada al MEN (Decreto 2230, 2003).

- Decreto 0276 del 29 de enero del 2004. “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez, Icetex, y se dictan otras disposiciones”.

Este decreto presenta la denominación, la naturaleza jurídica y el objetivo principal de Icetex, además de especificar las funciones de esta institución (Decreto 0276, 2004).

- Decreto 3210 del 29 de agosto del 2008. “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 130 de la Ley 30 de 1992 y se regula una operación de redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter), para el fomento de la educación superior”.

Este decreto expone la implementación de una tasa de redescuento, en la cual se plantean las tasas de interés y, además, presenta una descripción breve de los beneficiarios, tipos de proyectos financiados y no financiados, las condiciones financieras y los requisitos para poder obtener esa tasa de redescuento otorgada por el MEN (Decreto 3210, 2008).

- Decreto 4655 del 16 de diciembre del 2010. Se modifica el decreto 3210 del 2008, “por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 130 de la Ley 30 de 1992 y se regula una operación de redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter), para el Fomento de la Educación Superior”.

Este decreto es relevante, porque recalca la fecha de implementación de Findeter en el MEN, y resalta de nuevo las operaciones o tasas de redescuento (Decreto 4655, 2010).

- Decreto 2636 del 17 de diciembre del 2012. “Por el cual se reglamenta el artículo 150 de la Ley 1450 de junio del 2011 y el artículo 2.º de la Ley 1547 del 2012, en relación con el incentivo a la permanencia y calidad de la Educación Superior por medio de la condonación de la deuda de los créditos otorgados a través del Icetex”.

Este decreto es crucial, ya que recalca el objetivo, el ámbito de aplicación, el valor de la condonación de la deuda, el paz y salvo, los requisitos de la institución y del programa cursado, y, por último, la verificación de la condición socioeconómica de los beneficiarios (Decreto 2636, 2012).

- Resolución 15.204 del 25 de julio del 2016. “Por la cual se distribuyen recursos provenientes de aportes para la financiación de la educación superior con recursos CREE, Ley 1739 del 2014, en el presupuesto de gastos de inversión del Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2016 y se ordena el giro”.

Esta resolución es significativa, ya que habla de los primeros créditos-beca que se dan a través del Icetex por medio del programa CREE (Resolución 15204, 2016).

- Resolución 15.393 del 27 de julio del 2016. “Por la cual se modifica la resolución 15.204 del 25 de julio del 2016 mediante la cual se distribuyen los recursos provenientes de aportes para la financiación de la educación superior con recursos CREE, Ley 1739 del 2014, en el presupuesto de gastos de inversión del Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2016 y se ordena el giro”.

Esta resolución es importante porque habla de los primeros créditos-beca que se dan a través del Icetex por medio del programa CREE y se hace la modificación de los aportes de financiación de educación superior. Además, se muestra el presupuesto de gastos y la vigencia fiscal del 2016 (Resolución 15393, 2016).

Este marco jurídico se ha creado e investigado gracias a las bases de datos del MEN, donde se encuentran todas las leyes, decretos y resoluciones que se han expedido hasta la fecha y con las cuales se basan para darle un sustento jurídico a la investigación.

### **Instituciones de crédito en Colombia adscritas al Ministerio de Educación Nacional**

#### ***Icetex***

Uno de los principales hallazgos es que Icetex fue la primera institución para el fomento de créditos educativos en el mundo según la Apice, institución encargada de vigilar y supervisar las instituciones que prestan el servicio de créditos educativos. La idea de esta institución nació en 1944 cuando el colombiano Betancur Mejía solicitó un préstamo a la Compañía Colombiana de Tabaco, ya que no contaba con los recursos suficientes para realizar sus estudios universitarios en el exterior. Al terminar su carrera, su tesis de grado se centró en “[...] crear una institución dedicada a prestar dinero a los estudiantes con talento académico y escasos recursos financieros” (Téllez, 2009, p. 125). El 13 de agosto de 1950 se creó Icetex. En la actualidad es una de las instituciones públicas más grande de Colombia, la cual se encarga de prestar capital a las personas naturales con el fin de estudiar; esta entidad, al ser de carácter público, tiene presidentes o representantes con largos periodos de mandatos según la siguiente tabla:

**Tabla 2.** *Directores del Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior*<sup>14</sup>(Icetex)

Nombre	Cargo	Fecha de inicio	Fecha de terminación
Gabriel Betancur Mejía	Director	1952	1963
Avaro Camargo Latorre	Director	1978	1980
Rafael de Zubiria	Director	1982	1985
José Luis Acero Jordán	Director	1985	1990
Víctor Reyes Morris	Director	1990	1992
Germán Guerrero	Director	1992	1993
Jaime Niño Diez	Director	1993	1994
Adolfo Meisel Roca	Director	1994	1995
Jaime Niño Diez	Director	1995	1996
Carlos Arturo Buriticá Giraldo	Director	1996	1998
Luz Marina Chica Arango	Directora	1998	2002
Martha Lucia Villegas Botero	Presidenta	2002	2013
Fernando Rodríguez Carrizoza	Presidente	2012	2015
Andres Eduardo Vásquez Plazas	Presidente	2015	

*Fuente:* Instituto de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (2017).

En la tabla 2 se puede observar que los periodos son bastantes largos y puede que presenten “mermeladas” en cargos públicos de esta institución. Sin embargo, la indagación sobre los presidentes y los nombres mencionados aquí no ha sido completada, debido a que la institución no presenta información académica o profesional de los nombrados.

### **Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter)**

Findeter es una organización de ámbito privado, la cual presta créditos de infraestructura a las universidades de Colombia y está vinculada dentro de leyes del Ministerio de Educación Nacional. Esta entidad fue creada por autorización de la Ley 57 de 1989 y por virtud del Decreto-Ley 4167 del 2011. Esta institución no fue instituida por el MEN, sino por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde la expedición de la Ley 57 de 1989,

14. Los nombres de los representantes de dicha institución se lograron obtener mediante derechos de petición entregados a la entidad

publicada en el diario oficial n.º 39.070 del 20 de noviembre de 1989. Esta ley estableció varios artículos los cuales se resaltan los siguientes:

- **Artículo 1**  
Naturaleza jurídica: modifícase la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A, definida en la Ley 57 de 1989, como sociedad por acciones y transfórmese en una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia (Ministerio de Hacienda, 2017).
- **Artículo 3**  
La Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter, estará vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se organizará de conformidad con el artículo 4 del decreto extraordinario 130 de 1976. La sociedad, lo mismo que las entidades públicas de desarrollo regional, no estará sometida a régimen de encajes ni a inversiones forzosas, y no distribuirá utilidades entre sus socios. La Junta Monetaria determinará la relación pasivos a capital de la Financiera y podrá disponer que organice un fondo de liquidez (Ministerio de Hacienda, 2017).

Posteriormente, el artículo 1 de Derecho Ley 4167 del 3 de noviembre del 2011 modificó la naturaleza jurídica de Findeter S. A., pasando de ser una sociedad de participación exclusiva de entidades públicas o sociedad entre entidades públicas, conforme lo señalaba el artículo 4 del Decreto Extraordinario 130 de 1976 a una sociedad de economía mixta (Ministerio de Hacienda, 2017).

Esto quiere decir que Findeter es una empresa privada que funciona con recursos públicos, que, además, puede prestar dinero a instituciones públicas y privados dentro del territorio nacional, como lo ejemplifica la siguiente tabla:



5. CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA Y LEGAL DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO COMO ÉLITES ORIENTADORAS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA (2000-2016)

**Tabla 3.** Desembolsos de Findeter al sector de educación superior de 1989 al 31 de julio del 2017<sup>15</sup>

Años	Privado	Público	Total	Años	Privado	Público	Total
1989	522	9.248	9.769	1989	5 %	95 %	100 %
1990	1.517	19.252	20.769	1990	7 %	93 %	100 %
1991	4.373	27.715	32.088	1991	14 %	86 %	100 %
1992	1.610	38.566	40.176	1992	4 %	96 %	100 %
1993	524	68.376	68.900	1993	1 %	99 %	100 %
1994	1.926	119.695	121.622	1994	2 %	98 %	100 %
1995	2.299	102.711	105.010	1995	2 %	98 %	100 %
1996	5.578	127.945	133.523	1996	4 %	96 %	100 %
1997	7.420	183.624	191.043	1997	4 %	96 %	100 %
1998	13.733	203.039	216.771	1998	6 %	94 %	100 %
1999	4.695	151.372	156.067	1999	3 %	97 %	100 %
2000	19.556	190.559	210.115	2000	9 %	91 %	100 %
2001	18.252	115.425	133.676	2001	14 %	86 %	100 %
2002	26.919	91.744	118.662	2002	23 %	77 %	100 %
2003	255.115	293.633	548.749	2003	46 %	54 %	100 %
2004	479.311	302.538	781.849	2004	61 %	39 %	100 %
2005	729.134	207.646	936.781	2005	78 %	22 %	100 %
2006	882.645	176.292	1.058.937	2006	83 %	17 %	100 %
2007	889.358	430.503	1.319.860	2007	67 %	33 %	100 %
2008	1.168.526	271.565	1.440.090	2008	81 %	19 %	100 %
2009	1.331.096	486.835	1.817.931	2009	73 %	27 %	100 %
2010	1.331.486	523.303	1.854.789	2010	72 %	28 %	100 %
2011	1.816.863	607.726	2.424.589	2011	75 %	25 %	100 %
2012	1.975.612	344.098	2.319.710	2012	85 %	15 %	100 %
2013	2.119.218	440.943	2.560.161	2013	83 %	17 %	100 %
2014	1.586.116	1.006.926	2.593.042	2014	61 %	39 %	100 %
2015	1.507.663	790.671	2.298.334	2015	66 %	34 %	100 %
2016	1.761.829	548.476	2.310.305	2016	76 %	24 %	100 %
2017	774.783	298.413	1.073.195	2017	72 %	28 %	100 %
<b>Total</b>	<b>18.717.677</b>	<b>8.178.837</b>	<b>26.896.513</b>	<b>Total</b>	<b>70 %</b>	<b>30 %</b>	<b>100 %</b>
Valores en millones de pesos				% de participación por año			

Fuente: Findeter.

15. Los gráficos de dicha institución se lograron obtener mediante derechos de petición entregados a la entidad durante el 2017.

La tabla 3 muestra una desfinanciación en el sector público y aumento de inversión en el ámbito privado. Esto se puede ver en el 2001 con el mandato de expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien invirtió dinero al ámbito de la seguridad y defensa, y desfinanció el sector público, además que desde esa fecha empezó un refuerzo hacia las instituciones de crédito educativo y de infraestructura. Aunque esta afirmación no es clara debido a que la empresa Findeter no muestra la inversión total en el sector de educación superior, y únicamente expone las inversiones hechas en 1989 y no presenta un rastreo secuencial sobre datos y porcentajes en inversiones en el sector de educación superior en Colombia. No obstante, existen privados de alto nombre que tienen vinculados créditos dentro de este sector (tabla 4)

**Tabla 4.** *Desembolsos Findeter sector educación superior públicos y privados. De 1989 al 31 de julio del 2017*

# créditos	Universidad	Estado	Lugar	Rector
3	Universidad Javeriana	Activa	Bogotá, Cali	<b>Jorge Peláez Camilo Cifuentes Luis Gómez</b>
3	Universidad Católica	Activa	Bogotá, Chía	<b>Francis José Gómez</b>
4	Universidad de la Sabana	Activa	Chía	<b>Obdulio Velásquez Liliana Ospina</b>
1	Universidad de la Salle	Activa	Bogotá	<b>Alberto Prada</b>
2	Universidad de los Andes	Activa	Bogotá	<b>Pablo de Carmen Navas</b>
4	Universidad del Bosque	Activa	Bogotá	<b>María Clara Rangel Rafael Sánchez</b>
8	Universidad Nacional de Colombia	Activa	Bogotá	<b>Ignacio Mantilla</b>

Fuente: Findeter.

Esta institución crea un crédito para infraestructura, lo que provoca que esa inversión se vea reflejada en los altos costos de las matrículas de los estudiantes tanto de universidades públicas como privadas, debido a que los prestamos son a largo plazo y con unos intereses altos dentro de Findeter.

### Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodeseop)

Fodeseop nació con el artículo 89 de la Ley 30 del 28 diciembre de 1992, ley de la educación superior, y fue incentivada por el exlegislador al MEN de la época, el doctor Carlos Holmes Trujillo García. La propuesta fue apoyada por el exministro de Hacienda, Rudolf Hommes, quien llevó la propuesta a la Cámara de Representantes para incluirlo en la Ley 30.

Sin embargo, el establecimiento de Fodeseop estuvo determinada por el artículo 89 de la ley 30 de 1992, reglamentado por el Gobierno nacional mediante el Decreto 2905 de 1994, creado por la Ley 30 de 1992, en aras de que las instituciones de educación superior se concentran en los asuntos académicos. Fodeseop es una entidad mixta, sin ánimo de lucro, de interés social, organizada para su funcionamiento bajo los principios de la economía solidaria y vinculada al MEN. Perteneció a la rama ejecutiva del poder público. De acuerdo con la vigencia desde 1998, Fodeseop no recibe presupuesto de orden estatal para su funcionamiento y, por lo tanto, los gastos o recursos captados no van para este.

La creación de Fodeseop estuvo impulsada desde el MEN como una institución de ámbito público. Sin embargo, con el paso del tiempo la desfinanciaron a la institución, provocó que este se cambiara al ámbito privado. Debido a que esta institución fue constituida como pública, sus presidentes o representantes legales no son personas naturales, sino instituciones, quienes los representan.

**Tabla 5. Presidentes de Fodeseop. 1996-2017**

Entidad o Institución	Periodos
Icetex	1996
Icetex	1996 - 1999
Politécnico Marco Fidel Suarez	1999 - 2001
Corporación Universitaria Minuto de Dios	2001 - 2003
Universidad Santiago de Cali	2003 - 2005
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	2005 - 2008
Corporación Universitaria Minuto de Dios	2008 - 2011
Corporación Universitaria Minuto de Dios	2011 - 2012
CUN	2012 - 2014
Fundación de Educación Superior San José	2014 - 2016
Fundación Universitaria Horizonte	2016 - 2018

Fuente: Fodeseop.

Ante los créditos educativos que la institución presta, se ven reflejado fundaciones universitarias, técnicos y tecnólogos, los cuales los estudiantes pueden acceder con tasas de interés menores pero sus créditos también reflejan que son en menor cantidad como se puede apreciar en la tabla 6.

**Tabla 6.** *Créditos educativos Fodeseop*<sup>16</sup>

Naturaleza	Monto	%	# créditos
Privada	110.797.229.589	81 %	366
Pública	25.206.577.649	19 %	79
Total	136.003.807.238	100 %	445

Tipología	Monto	%	Cantidad
Técnica profesional	11.554.694	8 %	57
Tecnológica	16.400.719	12 %	77
Institución universitaria	36.333.200	27 %	186
Universidad	71.715.195	53 %	125
Total	136.003.807	100 %	445

**Fuente:** Fodeseop.

Esta institución está enfocada a las universidades de ámbito privado y pocos recursos van hacia las públicas. Existe en esta intuición un sesgo de información, debido a que no se sabe a qué universidades van los recursos o cuáles son las principales instituciones de formación que captan los recursos. Empero, es notorio que la inversión al sector privado fue muy grande en el 2017; aún se necesita un rastreo detallado por años para saber cuál ha sido el comportamiento de las inversiones en créditos educativos.

## Conclusión

El anterior análisis descriptivo mostró la manera en que los sistemas de financiación del crédito educativo como élite lograron permear y hegemonizar la educación superior colombiana y latinoamericana durante las últimas décadas, en especial después de los años noventa. En la actualidad los créditos educativos se convirtieron en la principal herramienta

16. Los gráficos de dicha institución se lograron obtener mediante derechos de petición entregados a la entidad durante el 2017.



de acceso a la educación superior; una herramienta promovida por los últimos Gobiernos. Pasaron de ser una alternativa para aquel que quisiera ascender socialmente a una necesidad inmediata para sobrevivir en un mercado más competitivo, el cual exige un nuevo tipo de estudiantes y un nuevo enfoque dentro de las instituciones de educación superior

La demostración jurídica- normativa expresada a través de leyes, reformas y decretos señalan cómo se fue permeando y dando mayor control a los sistemas de financiación dentro de la educación superior. A su vez, se expusieron los nombres de distintas instituciones de crédito educativo adscritas al Ministerio de Hacienda y de Educación, como Findeter, Fodesepe e Icetex. Por otro lado, el marco jurídico-normativo se analizó desde el 2000 hasta el 2016. Debido a esto, se pudo haber perdido información valiosa de leyes o decretos que se realizaron antes o después de este periodo.

Se espera que la investigación logre suscitar un debate al interior de las universidades acerca de la importancia de estudiar los créditos educativos o sistemas de financiación, y su relación estrecha con la educación superior. Por otro lado, se busca generar interés en nuevos investigadores para que con su ayuda salgan más investigaciones dentro de un mismo marco de créditos educativos y educación superior.

Por último, se quiere consolidar un campo de estudio acerca de las élites, negocios y estructuras del poder que se amplíe y pueda abarcar toda una escuela de pensamiento, desde la cual se pueda generar un nuevo conocimiento dentro de la academia. Este trabajo busca ser una especie de primer acercamiento a los créditos educativos y su relación directa con la educación superior como un pionero en este tipo de investigaciones.

### Referencias bibliográficas

- Álvarez, N. (2016). El concepto de Hegemonía en Gramsci: Una propuesta para el análisis y la acción política. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 7(15), 150-160.
- Castro, R. P., Rodríguez, J. M., & Serrato, S. J. (2013). Variables asociadas a la deserción estudiantil: Estudio de caso en la Fundación Universitaria Panamericana. *Escenarios*, 14(1), 117129. <https://doi.org/10.15665/esc.v14i1.883>
- Decreto 0982 del 2000 [Ministerio de Educación Nacional]. 1.º de junio del 2000.
- Decreto 0276 del 2004 [Ministerio de Educación Nacional]. 29 de enero del 2004.
- Decreto 3210 del 2008 [Ministerio de Educación Nacional]. 29 de agosto del 2008.
- Decreto 4655 del 2010 [Ministerio de Educación Nacional]. 16 de diciembre del 2010.
- Decreto 2636 del 2012 [Ministerio de Educación Nacional]. 17 de diciembre del 2012.
- Decreto 2230 del 2003 [Ministerio de Educación Nacional]. 8 de agosto del 2003.

- García, C. (2007). Financiamiento de la educación superior en América Latina. *Sociologías*, 9(17), 50-102. <http://www.scielo.br/pdf/soc/n17/a0417.pdf>
- García, M. (2013). Separados y desiguales: Educación y clases sociales en Colombia. Dejusticia.
- Kohan, N. (2013). *Antonio Gramsci: Vidas rebeldes*. Ocean Sur.
- Muñoz. (2004). Restricciones y Expectativas en la formación de recursos humanos en los Centros de Educación Superior. En *El Financiamiento Interno y Externo de los Programas de Crédito Educativo* (pp. 18-22). [https://drive.google.com/file/d/1Va-TTbZh-FrUosVDySa2ECzLq50MoLVYm/view?usp=embed\\_facebook&usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/1Va-TTbZh-FrUosVDySa2ECzLq50MoLVYm/view?usp=embed_facebook&usp=embed_facebook).
- Resolución 0220. 8 de febrero del 2002.
- Resolución 15.204 [Ministerio de Educación Nacional]. 25 de julio del 2016.
- Resolución 15.393 [Ministerio de Educación Nacional]. 27 de julio del 2016.
- Salmi, J. (2009). Contribución de la Educación Superior en el Desarrollo de América Latina. En *Crédito educativo: experiencias internacionales y desafíos futuros en América Latina*. Universia Perú.
- Téllez, J. (2004). *Fuente de financiamiento del crédito educativo: Una visión panorámica. en el financiamiento interno y externo de los programas de crédito educativo*. Ápice.
- Wolff, L. (2009). Reforma de la educación superior y crédito educativo en américa latina y el caribe. En *Crédito educativo: experiencias internacionales y desafíos futuros en América Latina*. [http://www.piees.cl/wp-content/uploads/2017/03/552.005\\_universia.pdf#page=36](http://www.piees.cl/wp-content/uploads/2017/03/552.005_universia.pdf#page=36)
- Zaldivar, M. (2004). *El crédito educativo y su proyección hacia el siglo XXI*. Ápice. [https://drive.google.com/file/d/1kxusYgeukoEW6HD65\\_STAIVOPmGP7B4p/view?usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/1kxusYgeukoEW6HD65_STAIVOPmGP7B4p/view?usp=embed_facebook).
- Ziegle, S. (2015). Asimetrías entre profesores y estudiantes: disputas emocionales e ideológicas ante la formación de las élites. *Revista Colombiana de Educación*, 43(70), 101-123

# Capítulo 6

# Élites y estrategias de marketing político en Colombia a través de la televisión

Daniela Londoño Pulgar<sup>17</sup>

**E**l presente capítulo hace un acercamiento a la capacidad que tiene la televisión para influir en la opinión y percepción públicas por medio de la construcción de imaginarios colectivos, teniendo en cuenta la constatación del control que ejercen las élites con intereses económicos y políticos. En este sentido, se analiza el impacto de las diferentes estrategias de marketing político usadas en la televisión colombiana y se evalúa el efecto que estas tengan sobre la población.

Este análisis contribuirá a visualizar diferentes problemas sociales y políticos evidenciando las estrategias de *marketing* a las que recurren las élites u otros actores de poder en Colombia, específicamente, en las elecciones presidenciales, situación imperceptible para la población general. Así, se explicará cómo los discursos cambian y se adaptan a la coyuntura, además de mostrar los diferentes usos del *marketing* y el enorme impacto que este puede tener en los diferentes ámbitos sociales.

Para esta investigación, se realizó un rastreo documental de distintas fuentes académicas secundarias de análisis sobre *marketing* político, medios de comunicación, televisión, élites, enmarcadas en el contexto colombiano, con lo cual se decide estudiar como caso paradigmático la campaña presidencial de Álvaro Uribe Vélez en 2002. Para ello, se realizaron, además, entrevistas semiestructuradas a siete expertos de diferentes campos (ver anexo).

Con base en las referencias teóricas y estudios previos, se examina, desde la perspectiva del *marketing* político, cómo los líderes y las élites con intereses políticos usan el *marketing* no solo para influenciar las posiciones y puntos de vista políticos, sino también para incidir en los procesos mentales de la población a la hora de tomar decisiones políticas.

Este capítulo se divide en 5 secciones: la primera explica la perspectiva retórica y la construcción de cogniciones; la segunda se enfoca en la manipulación a través del *marketing* político y los medios de comunicación; la tercera expone el impacto de los medios y la televisión en la construcción de opinión pública, imaginarios, percepciones y cogniciones en Colombia; la cuarta analiza las élites en Colombia y el control de los medios de comunicación y la televisión con fines políticos, y, finalmente, la quinta explica el impacto de las narrativas y estrategias de *marketing* político usadas en televisión, teniendo en cuenta el caso de la campaña presidencial de Álvaro Uribe Vélez en 2002.

---

17. Master of Science International Marketing de Rennes School of Business. Correo electrónico: daniela.lonpul@gmail.com

## **El poder de la retórica y la construcción de cogniciones**

### ***Teoría sociocognitiva***

La teoría sociocognitiva, desarrollada por Albert Bandura en 1963, tiene sus orígenes en la psicología, y afirma que el comportamiento humano es influenciado por la interacción de factores sociales externos y procesos cognitivos internos, lo cual forma y configura la realidad de las personas. En su principal artículo sobre la teoría sociocognitiva, Bandura (2001) explica que

...el desarrollo personal humano, la adaptación y el cambio están incorporados en los sistemas sociales. Por lo tanto, la acción personal opera dentro de una amplia red de influencias socio estructurales. En estas transacciones agénciales, las personas son productores y producto de los sistemas sociales (p. 266).

Basado en esto, Bandura resalta el efecto de los sistemas sociales en el desarrollo de las cogniciones de las personas, pero asimismo en la construcción de reglas sociales que determinan cómo debe comportarse la población dentro de la comunidad que las construye.

### ***Teoría retórica***

La teoría retórica, la cual, en relación con la sociocognitiva, explica que el lenguaje y la comunicación pueden persuadir audiencias y moldear acciones. Respecto a este fenómeno, Banker (1992) afirma que el lenguaje tiene un papel fundamental en la creación de la realidad, puesto que la forma en que se transmite un mensaje determina parcialmente la percepción de esa realidad descrita. Por esta razón, se recurre a esta teoría con el fin entender los medios de comunicación y la televisión, en cuanto canales que transmiten y entregan mensajes.

## **El marketing político, los medios de comunicación y la televisión**

### ***Marketing político***

Una definición relevante de *marketing* político se encuentra en el *Manual de Marketing Político*, de Eugénie Richard (2015), en el que la autora lo describe como “la disciplina que se encarga de investigar el ambiente electoral para elaborar una estrategia de comunicación acertada para ganar una campaña electoral” (p. 31). Esta definición sitúa el *marketing*

político en relación con las campañas electorales, por lo que es crucial para delimitar las estrategias que se utilizaron en la campaña presidencial Uribe Vélez en 2002.

De esta forma, es claro que, además de los fines comerciales, el *marketing* también se ha usado históricamente para fines políticos. Tadajewski y Stole (2016) demuestran cómo fueron usadas estrategias de *marketing* para influir en el comportamiento de la población durante la Guerra Fría. Los autores presentan cómo los gobiernos crearon, incluso, cuerpos institucionales de *marketing* para promover estilos de vida y vender valores, que provocaron reacciones emocionales en la población, para rechazar y aplaudir posiciones políticas.

Esta alusión al *marketing* político también se encuentra en Banker (1992), quien afirma que “una de las funciones de la publicidad política basada en técnicas modernas de *marketing*, es redefinir hechos políticos, para permitirle al público verlo desde una perspectiva diferente” (p. 846). Se hace evidente, entonces, la presencia de narrativas y discursos a la hora de presentar información para crear otra realidad. Además, el autor también indica la existencia de la publicidad negativa en el *marketing* político, que ocurre cuando este se enfoca en los aspectos negativos del oponente y acude a estrategias como el *ad hominem attack*, concepto que refiere la habilidad de “centrar la atención de un problema o unos problemas, haciendo ataques personales irrelevantes” (Banker, 1992, p. 846).

### **Manipulación e inconsciencia a través de los medios de comunicación**

Las personas pueden ser guiadas sin tener consciencia de que son objeto de manipulación. Al respecto, Tadajewski y Stole (2016) indican que “podemos ser inculcados, y nuestro comportamiento y procesos de pensamiento pueden ser configurados de formas que no podemos registrar o registrar vagamente” (p. 8). En este sentido, Bargh (2002) llega al concepto de *inconsciencia*, con el cual encuentra que “existen estímulos que logran influenciar juzgamientos, motivaciones y comportamientos” (p. 282).

Así, es importante hacer una relación con los medios de comunicación, ya que estos masifican los mensajes y estímulos. Por ejemplo, Bandura (2001) destaca que “las versiones de la realidad distorsionadas por los medios de comunicación pueden promover ideas falsas compartidas acerca de las personas, los lugares y las cosas” (p. 269). Estas versiones también pueden sesgar procesos de razonamiento lógico, así como cambiar comportamientos y conductas, debido a la forma como estas son retratadas por los medios, por ende, pueden ser legitimadas, glamurizadas y trivializadas.

Otro trabajo muy importante acerca de los medios es el de David Weaver (1996), quien presenta el hecho de que los ciudadanos aprenden en elecciones a través de los medios de comunicación. Sin embargo, Weaver hace una contribución importante con respecto al tipo de influencia que los medios de comunicación ejercen en los consumidores, pues afirma que la comunicación masiva cumple una función de cristalización y refuerzo, más que de

conversión, lo que quiere decir que ayuda a agudizar opiniones ya existentes; o sea, promueve, legitima, defiende, rechaza, condena o reprueba actitudes y opiniones.

Weaver analiza cómo los temas que son presentados por los medios llegan a influenciar la agenda y dan forma a los futuros temas de discusión y debate, provocando, de esta manera, un efecto en las cogniciones de las personas sobre el ambiente político. Además, afirma que las características de la persona y su imagen son los aspectos que más enfatizan y citan los votantes, dado que “es más fácil aprender acerca de la imagen y los problemas de un candidato, especialmente gustos personales y estilos, que de sus capacidades e ideología” (Weaver, 1966, p. 38-39). Así, se exhibe la manera en que los medios de comunicación contribuyen a la construcción de una realidad que se fundamenta en la validación de personalidades.

### **La televisión**

En el trabajo de Weaver (1996) se afirma que “la televisión se está convirtiendo en la fuente de información más importante para los votantes, no solo por el uso de imágenes y características personales, sino por el aprendizaje que genera sobre los temas” (p. 41). Igualmente, Sartori (1989) explica el éxito de la televisión alrededor del mundo como una consecuencia de que nos permite ver todo el mundo en imágenes, y lo define como la revolución antropológica más grande de todos los tiempos, toda vez que produjo un impacto significativo en la vida diaria de las personas. Además, el autor describe el papel de la comunicación masiva en la distorsión de la realidad cuando afirma que...

El mundo en televisión es solo el mundo donde la televisión es admitida libremente. Pero por lo menos en la mitad del mundo, no es permitida la entrada de la televisión, y/o solo existe como propaganda. Esto no solo significa que la mitad del mundo permanece oculta por la otra mitad; esto también conlleva que los espectadores de los países donde es libre sean guiados a juzgar eventos globales según estándares engañosos, injustos y dobles (Sartori, 1989, p. 44)

Con lo anterior, Sartori demuestra la tergiversación de los hechos que la televisión puede causar cuando provee información, y no hay acceso a todas las versiones, lo que tiene repercusiones en la decodificación de esta.

Por su parte, Pérez (2002) analiza la incidencia de la televisión en las estrategias políticas y cómo los políticos, teniendo en cuenta que los votantes se informan a través de la televisión, modifican sus estrategias de campaña enfocándose más hacia las personalidades que a los partidos políticos, puesto que, a medida que la exposición de la población a la televisión aumenta, también lo hace la preponderancia de la personalidad y la imagen de los actores políticos.

Asimismo, Pérez (2002) explica el éxito de este medio de comunicación sobre los otros a partir del hecho de que “la televisión reduce el costo de la información política por ciudadano promedio” (p. 583) y de que esta información “puede ser superficial o incluso engañosa cuando es comparada con la proveída por los periódicos, pero, aun así, atrae la atención de las personas y los alienta a tomar posiciones” (p. 584). Entonces, es claro que la facilidad y rapidez que provee la televisión, junto con el impacto que generan sus narrativas e imágenes, la convierten un medio mucho más atractivo de información, en comparación con los otros medios.

### **El impacto de los medios y la televisión en Colombia en la construcción de opinión pública, imaginarios, percepciones y cogniciones de la población colombiana**

Para analizar el caso de los medios y la televisión en Colombia, es necesario estudiar el trabajo de García y Carlos Barbosa (2016), en el cual se hace un análisis de la literatura sobre la televisión en Colombia, presentando las insuficiencias investigativas en este campo. En el estudio, los autores hacen revisiones de trabajos sobre la historia de los medios de comunicación en Colombia y señalan que la televisión es “el más importante medio de información y entretenimiento de los colombianos, así como el de mayor incidencia en la construcción de la opinión pública, y en la representación, reproducción y reconfiguración de imaginarios” (p. 101).

En la misma línea, Narváez (2013) caracteriza los medios de comunicación en Colombia y habla de las implicaciones de la privatización de las telecomunicaciones y la transmisión en el país, tomando en cuenta la cobertura de estos medios, su concentración, centralización, jerarquía de sectores, contribución a la esfera pública e importancia política. En sus análisis, el autor demuestra la enorme concentración en el sector y cómo RCN Televisión y Caracol Televisión tienen más del 90 % de las ventas totales. Sin embargo, también presenta que la televisión tiene otros intereses involucrados, diferentes al de generar capital, los cuales se explican por el hecho de que la televisión “es el medio con mayor audiencia en el país y por lo tanto en el que mejor se pueden legitimar los distintos relatos de la nación” (p. 57), donde identificamos la importancia de su papel en la construcción del relato de nación, que es el que permite a la sociedad colombiana reconocerse y desarrollar proyectos nacionales.

Entendiendo esto, Narváez (2013) clasifica la sociedad colombiana como *tevecéntrica*, la cual, a diferencia de las diariocéntricas, tienden a las dictaduras, a la inestabilidad institucional y al pobre desarrollo industrial y educativo. En consecuencia, manifiesta una preocupación relacionada con el acceso a los diferentes tipos de información por estratos, ya que se genera una desigualdad dada la capacidad de los estratos altos de contrastar las narrativas de la televisión y la radio con otros medios más exclusivos. Además, esta



preocupación se une al hecho de que la penetración de la televisión es altísima, por lo que Narváez (2013) afirma que “la abundancia de medios no es, en una sociedad no alfabetizada, sinónimo de democracia, sino más bien de lo contrario, de dependencia mediática, y, por tanto, de dependencia política” (p. 62).

Omar Rincón (comunicación personal, septiembre 17, 2019) está de acuerdo con que la televisión tiene un impacto en la población y explica cómo este construye estereotipos y formas de ver el mundo: “el rol fundamental de los medios de comunicación en el siglo xx fue el de construir percepciones, generar emociones, causar visibilidades y representarse en la sociedad”. Además, presenta la idea de que la televisión cambió la forma de hacer política cuando la imagen y los gestos se incluyeron en los discursos, algo que tiene una repercusión más fuerte, en comparación con otros medios. También, afirma que

...no hay medio de comunicación que tenga la versión real de la realidad. Para ser informado, alguien tiene que asistir a cinco o seis fuentes porque no hay una realidad única, todo depende del periodista, de la fuente o del punto de vista (O. Rincón, comunicación personal, septiembre 17, 2019).

Este aspecto es muy importante tenerlo en cuenta, más cuando el contenido presentado por los canales de televisión en Colombia está homogeneizado. En este sentido, Rincón sostiene que la información entregada por los medios no es neutral y tiene una tendencia política: “los medios de comunicación no son un lugar autónomo para una verdad neutral, objetiva y transparente. Ellos son parte de actores políticos” (comunicación personal, septiembre 17, 2019).

Por su parte, Eugénie Richard enfatiza en la importancia de la televisión en Colombia y su enorme poder, dadas las características de este medio con respecto a otros. Ella afirma que

...en Colombia, la televisión sigue siendo el protagonista, tiene un índice altísimo de penetración en la sociedad colombiana, participa activamente en la construcción de imaginarios políticos. Su poder para construir imaginarios es muy poderoso, más que el de cualquier otro, más que el de la radio e incluso las redes sociales (E. Richard, comunicación personal, septiembre 25, 2019).

En esta misma línea, Diego Alonso García Ramírez (comunicación personal, septiembre 6, 2019) señala el enorme impacto de la televisión en el país y explica la validez que tiene la información presentada por este medio, cuando dice que “la versión política era la versión de la televisión, y es todavía la versión que dice qué está pasando en el país. Un alto porcentaje de la población colombiana le cree a la televisión”. Así se entiende el hecho

de que la televisión funciona para propósitos políticos, puesto que “la cultura y los valores democráticos pueden ser modificados por las influencias que tengan las estrategias en televisión. [...] Los valores y la cultura democrática del pueblo sí podrían ser transformados” (C. Daza, comunicación personal, septiembre 19, 2019).

Alejandra de Vengoechea (comunicación personal, septiembre 20, 2019) explica por qué la televisión, dadas sus características, tiene más impacto en la población, afirmando que

...con solo una imagen o una frase que narres, realmente puedes mover un montón de masas, mientras que cuando escribes un párrafo, tienes que ser suficientemente buen escritor para embrujar al que te está leyendo; en cambio, con la televisión una imagen realmente te lleva al lugar de los hechos, tiene ventaja de años luz en comunicación.

Por esto, asegura que los periodistas de televisión tienen una enorme responsabilidad, dada su capacidad de mover masas. Además, sostiene que

...a la población colombiana le puede hacer falta comida, pero en un caserío no te vas a encontrar con una casa que no tenga televisión. Puede que haya analfabetismo, o puede que no les interese leer o escribir, pero ver televisión, eso sí lo hacen (A. de Vengoechea, comunicación personal, septiembre 20, 2019).

De esta manera, resalta la importancia de la televisión en Colombia, no solo como una fuente de información, sino también como parte de la vida diaria de la población.

Por último, Aníbal Pérez (comunicación personal, Septiembre 24, 2019) enfatiza en la forma en la que la televisión impacta a la población con respecto a la orientación de la agenda y las estrategias de los actores políticos, diciendo que



...la televisión ofrece un gran caudal de información política, y fija la agenda de los temas sobre los cuales la gente está pensando, y en la medida que eso pasó, los políticos ajustaron sus estrategias, para comunicarse con la opinión pública a través de la televisión, lo cual implicó un cambio en la forma de hablar, un cambio en la forma de construir narrativas, por su puesto un foco mucho mayor en comunicaciones de la imagen personal, pero también la comunicación es mucho más breve.

### **Las élites en Colombia y el control de los medios de comunicación y la televisión con fines políticos**

#### ***Las deficiencias de la élite colombiana***

Teniendo en cuenta que el *marketing* y la televisión se pueden usar como herramientas para propósitos políticos y construcción de un sistema, es importante enfocarse en los grupos que hacen uso de estas estrategias para lograr sus objetivos, y es aquí donde las élites son un sujeto que debe ser estudiado. Para esto, Orjuela (2010) señala que la principal función de las élites es construir y desarrollar la idea de nación en un país, lograr una integración social a través de liderazgo y construir un proyecto nacional. El autor llega a la conclusión de que existe fragmentación de la historia, falta de visión a largo plazo, inhabilidad de integrar la sociedad y el territorio, un sistema clientelista en el que los políticos con poder son capaces de hacer favores y cobrarlos, exclusión de largos sectores de la población y una falta de articulación de los elementos étnicos, culturales y simbólicos, lo cual conlleva una crisis en el proyecto nacional colombiano y a una falla en la construcción de un Estado-nación.

Por lo anterior, Orjuela (2010) argumenta que “este escenario propicia el retorno de líderes carismáticos, no solo al país sino a América Latina. El vacío dejado por la falta de una orientación orgánica de la sociedad es llenado por el líder carismático” (p. 378). Con esto en mente, es posible entender el origen de fuertes liderazgos personales, lo cual procura seguidores en vez de ciudadanos.

#### ***Las élites en los medios de comunicación***

En las entrevistas realizadas, Rincón (comunicación personal, septiembre 17, 2019) afirma que

...hay que mirar cuál es el papel de cada medio en la construcción de las percepciones y las emociones sociales. En el caso colombiano, las élites normalmente hablan y construyen pensamiento vía prensa, porque es el espacio donde está la opinión pública ilustrada, escritural, argumentativa, y esas élites desde el siglo xx dominaron permanentemente a través de los periódicos El Tiempo, El Espectador y la Revista Semana, que correspondían

al poder de las élites tradicionales, que eran familiares que provenían de grupos políticos y de propiedad de tierras, como los López, los Santo Domingo y más. En Colombia, esa opinión era fundamental: tanto que se decía que el periódico El Tiempo ponía presidentes y eso fue casi todo el siglo xx, digamos hasta el año 94. Después, la radio cumple el papel, ya no de una opinión pública ilustrada, sino de una opinión pública popular, que es una percepción mucho más desde la oralidad y mucho más de la dinámica más potente en Colombia de construcción de una cercanía entre los políticos y los ciudadanos. Ahí las élites también trabajan un poco la radio, en la medida en que usaban la radio como trinchera para mover agendas políticas, para atacar al adversario y construir una imagen negativa o positiva

Con esto, el control de las élites sobre los diferentes medios deja ver sus diferentes propósitos y su función en la construcción de opinión pública. Rincón (comunicación personal, septiembre 17, 2019) expresa que

...en los tres casos (prensa, radio y televisión), pasa una cosa en el siglo xx en Colombia, a raíz de la guerra contra las FARC: los medios de comunicación, en lugar de estar contra el poder, se alían con él para defender la democracia y la institucionalidad. Ellos decían: “No es que estemos a favor del poder o del presidente, es que estamos a favor de la institucionalidad frente a la desestabilización que le produce la guerrilla y el narco al gobierno”. Entonces, los medios de comunicación en Colombia, históricamente, no han estado contra poder, sino que han sido parte del poder.

De acuerdo con lo anterior, se pueden entender las condiciones por las cuales se desarrollan posiciones políticas en los medios y la televisión, y son claras las preferencias y la orientación hacia ciertas posturas y perspectivas, lo que es controversial cuando se tiene en cuenta la homogeneización del contenido provisto por los principales canales televisivos.

Igualmente, Rincón presenta la posición de los medios de comunicación a favor de las posturas de las élites y el rechazo hacia cualquier otro proyecto en contra de estas posturas. Él afirma que

... los medios, de alguna forma, siguen siendo parte de las élites. Siempre fueron de derecha, a favor de las élites, en contra de cualquier proyecto que intente siquiera interrogar ese modelo, bien se llame Petro, se llame Fajardo, se llame Claudia López, se llame Mockus. Los medios siempre están a favor del proyecto genérico clásico y lo otro lo definen como inexperto. [...] En Colombia, élites y medios de comunicación son un matrimonio feliz (O. Rincón, comunicación personal, septiembre 17, 2019).

## 6. ÉLITES Y ESTRATEGIAS DE MARKETING POLÍTICO EN COLOMBIA A TRAVÉS DE LA TELEVISIÓN

Por otro lado, D. García (comunicación personal, septiembre 6, 2019) expresa la preocupación con respecto al modelo político excluyente presente en Colombia, cuando dice que

...el relato de nación de liberales y conservadores, por lo menos hasta hace unas décadas, no era muy diferente. Si bien peleaban por el modelo de educación, por algunos derechos y tenían diferencias, el modelo de nación era el mismo: que el país pertenecía a unas élites políticas y eso no estaba en disputa. El frente nacional fue el mejor ejemplo de eso. No estaban disputando quien debería tener el país, sino que el país debía estar en alguno de ellos dos.

Con esto en mente, es importante resaltar la falta de diversidad de opiniones en la esfera política que controla los medios. En consecuencia, se señala cómo no hay un equilibrio democrático, dado que la privatización de los principales canales hace que estos escojan y filtren información a favor de sus candidatos y que exista una relación clientelista entre los políticos y los medios de comunicación. En ese sentido, García (comunicación personal, septiembre 6, 2019) declara que

...en Colombia los políticos no se meten con los medios de comunicación, es una relación basada en 'hagámonos pasito' porque nos conviene, usted me ayuda a elegir y yo le ayudo con ciertas cosas; hay unas relaciones de hermandad delicadas, que seguramente en otras democracias más desarrolladas no se ven.

Por otro lado, C. A. Daza (comunicación personal, septiembre 19, 2019) soporta la idea de la falta de diversidad en el contenido que se presenta en la televisión cuando afirma que

...en la televisión en Colombia no tenemos muchos canales nacionales, lo que favorece un ambiente en el cual podría llegar a ser persuadido el medio, por élites y otros actores. En el caso de Colombia, son pocos los medios que difunden televisión.<fin cita>

Además, estos pocos medios son controlados por familias muy reconocidas en el país y que tienen mucho poder económico y político.

Alejandra de Vengoechea explica casos en los que los diarios de prensa son adquiridos por los más grandes grupos económicos en Colombia, y estos presentan noticias a favor del gobierno que tenga relaciones con ellos, y noticias negativas y críticas no se presentan o son muy poco difundidas con respecto a otras. Además, existe una dependencia de los medios con los financiadores, lo cual hace que

...cuando los medios no funcionan a nivel de pauta, inmediatamente los cierran, es decir, que quienes tienen la pauta son los banqueros o los que mueven la economía nacional; [por lo tanto] el capital es capaz de manejar la ideología, si lo ponemos en términos económicos. El capital, hablando en el capitalismo puro y duro, es capaz de silenciar ideologías (A. de Vengoechea, comunicación personal, septiembre 20, 2019).

En este sentido, A. Pérez (comunicación personal, septiembre 24, 2019) señala la relación entre élites y medios de comunicación en Latinoamérica cuando afirma que

...lo que he visto en América Latina en general es que la relación entre élites y medios de comunicación puede llegar a ser más compleja de lo que parece a simple vista. Quienes controlan las grandes cadenas de televisión de por sí son élites, porque tienen la capacidad de influenciar sobre la opinión pública. Pero su relación con la élite política puede ser bastante conflictiva, porque en general hay alianzas que son más estables que otras, y estas alianzas de igual modo son fluctuantes, porque pueden tener incentivos para ir a favor de algún grupo o actor político, pero también tiene que ser críticos del gobierno para responder a las audiencias y lectores y ser competitivos en el mercado. Es por esto que la relación entre estos dos puede ser bastante cambiante.<

M. Vizcaíno (comunicación personal, septiembre 14, 2019), por su parte, afirma que

...la dirección de la televisión siempre ha estado centrada en las élites, y lo que ha pasado es que, son las élites las que han modificado su composición y su forma, pero sustancialmente es la misma élite que se mantiene en el tiempo; lo que significa que el sistema económico, político e ideológico no ha cambiado esencialmente. Formas, apariencias, manifestaciones y expresiones han cambiado, pero sigue siendo el mismo poder.



Aquí, se afirma la adaptación de las élites, y sus cambios de estrategias, pero la preservación del modelo y las estructuras del poder.

### **El impacto de las narrativas y estrategias de *marketing* político usadas en televisión y el caso de la campaña presidencial de Álvaro Uribe Vélez en 2002**

#### **Estrategias de *marketing* político usadas a través de la televisión en Colombia**

Uno de los principales autores en el campo de los medios, la televisión y la política en el país es Omar Rincón, quien en *Los tele-presidentes* (2008) provee un análisis del fenómeno de la popularización de los presidentes que está ocurriendo en Latinoamérica gracias a estrategias de comunicación en las circunstancias de mediatización en la región. Allí, explica los diferentes factores que configuran esta situación, en los que estos líderes se han convertido en lo que él llama *celebrities*, para ganar popularidad a través de la emocionalidad colectiva.

El fenómeno se caracteriza por el hecho de que la comunicación es clave para la legitimación y gobernabilidad en Latinoamérica; es, incluso, más importante que la ideología y las políticas. Rincón (2008) señala cómo los presidentes siempre están en las pantallas televisivas, presentándose a ellos mismos como salvadores del pueblo, proporcionando esperanza y fe desde una entidad individual, generando admiración y respeto y entreteniéndolo a la población con espectáculos, escenografía y rasgos de personalidad adaptados a las costumbres de la población para llegar a ella:

La narrativa de los nuevos modos de gobernar y hacer política consiste en convertir a la pantalla (televisión, publicidad, *marketing*, encuestas) en eje de la gestión pública; a la tradición popular en referencia sentimental (pueblo, melodrama y sensacionalismo); en recuperar a figuras de nuestro pasado como referentes de autoridad (patrón, mayordomo, compadre); en vincular lo religioso como propuesta de legitimidad (una misión, un acto de fe). Esta narrativa implica otra estética (no hay medida, prevalece la apariencia sobre lo auténtico) y otra ética (más que el pacto colectivo, importa el beneficio personal, familiar y de los amigos) y otra política (gobernar es estar siempre en pantalla) y otra manera de gobernar (en directo y en contacto con el pueblo) (Rincón, 2008, p. 150).

Estas son las nuevas estrategias que tienen el objetivo de generar emoción mediática entre la población para que los presidentes abandonen los argumentos y produzcan emociones y sentimientos fuertes. El foco de la política se convierte en un asunto de personalidades, imagen, apariencias, entretenimientos e historias simples, y los argumentos

ideológicos y la construcción de ciudadanía pierden su importancia en la promoción de liderazgo en la región.

Con esta transformación evidente de las estrategias, Rincón (2008) muestra cuatro nuevas claves de información para los presidentes en Latinoamérica. La primera es la narrativa, en la que se debe ser claro, la visión de una nación refundada en un discurso que reúne lo que el líder quiere; la misión, en donde sitúa al enemigo y cómo derrotarlo; la gente, como referencia principal y elemento desde el cual el líder extrae los valores por los que trabaja, y la democracia, como el mejor sistema político, pero en la forma del líder. La segunda es el presidente, quien es el personaje que se presenta a sí mismo como único, auténtico y héroe necesario, quien usa el *storytelling* y un lenguaje popular y muy íntimo para generar identificación entre la población; su forma de comunicarse es fuerte, motivadora, agresiva y polarizadora, que es la forma de mostrar su autoridad y su pasión. La tercera es la política, en la cual la nación y los símbolos nacionales y de identidad son visualizados; la estética es popular y el líder hace uso de formas directas e informales de contacto con la gente; él muestra su proximidad y mensaje social, que se basa en estar a favor del pueblo, donde los errores son válidos porque también son a favor de este. La última son los medios de comunicación, los cuales son los encargados de difundir los hechos positivos, crear distracciones y tienen un efecto en el cambio de la agenda; son la herramienta de contacto con el pueblo, y el líder toma el rol de presentador y entretenedor.

De esta forma, se infiere que los medios de comunicación son un factor fundamental a la hora de posicionar presidentes, y este posicionamiento está dado por el *marketing* y las estrategias de comunicación, más que por la argumentación, las ideologías y los debates. Es por esto por lo que Rincón propone los términos de *mediatización masiva de la política*, *televisación de la política*, *telepolítica*, o *videopolítica*, por medio de los cuales describe la imposición de la espectacularización y el entretenimiento en el acto político.

Richard (2015) indica que, para ganar una campaña electoral, es necesario generar emociones, representar valores y costumbres, tener una comunicación coherente con un mensaje único, crear una historia y producir recordación. En esta misma dirección, Giraldo (2015) hace una contribución especial al enfocarse en el uso de los medios de comunicación para la campaña y explica cómo manejarlos entendiendo que es un factor determinante para las elecciones. Giraldo advierte el impacto que los medios tienen en las campañas electorales y su rol central en la construcción de opinión pública, además de la forma como crea, fortalece y cambia las percepciones sobre diferentes asuntos y justifica las acciones y políticas gubernamentales, etc. Adicionalmente, se ha comprobado que, durante las campañas electorales, la cobertura de temas políticos y públicos es mucho más alta y, entonces, la atención de la población también; de esta manera, el contenido que se muestra en medios de comunicación tiene un efecto aún mayor. Sin embargo, el autor también presenta otro factor característico del contexto colombiano, y es que



... el sistema de medios colombiano, altamente comercializado, hace a los medios esclavos de la popularidad de sus programas y los índices de audiencias. Esto significa que van a premiar el drama y la novela sobre la profundidad y las preguntas difíciles e importantes para el electorado (Giraldo, 2015, p. 146).

Para tener éxito en la construcción de una campaña electoral, el autor revela que esta estrategia se enfoca en la creación de una narrativa que involucre un villano, una princesa, un héroe y un talismán. El candidato debe presentar un villano en su historia, quien es el elemento negativo de la situación actual, y mostrar la necesidad de cambiarlo y derrotarlo; una princesa, quien es la actriz involucrada en esta situación negativa y que tiene que ser rescatada, es decir, el pueblo; el héroe, el candidato y líder, quien es el único capaz de rescatar a la princesa y destruir al villano, y, finalmente, el talismán, el cual es la herramienta del héroe para tener éxito, es decir, su propuesta. (Giraldo, 2015).

### **Estrategias de *marketing* político a través de la televisión usadas en la campaña de Álvaro Uribe Vélez en 2002**

Después de entender las estrategias de *marketing* político usadas en Colombia a través de la televisión, ahora, es importante enfocarnos en las estrategias usadas específicamente por Álvaro Uribe Vélez en su campaña electoral del 2002, dado que este caso es estudiado en diferentes trabajos como un caso especial de la comunicación política en el país, las estrategias de *marketing* político y el uso de la televisión y los medios en Colombia.

Uno de los trabajos que realiza este tipo de análisis es el de Rincón (2008), en el cual se describe a Uribe como “el gran comunicador”, quien usa un lenguaje popular y paternalista y al pueblo como su principal herramienta: “Álvaro Uribe ganó de manera contundente gracias a su aceptación popular y a unos medios de comunicación que se comportaron más como fanáticos que como actores ciudadanos” (Rincón, 2015, p. 159).

En esta misma línea teórica, Vengoechea (2008) describe las estrategias de comunicación de Uribe y cómo este se conecta con la población colombiana. La autora, al igual que Rincón, resalta el lenguaje popular, familiar y paternalista usado por Uribe y lo caracteriza explicando las diferentes tácticas que utiliza para generar una conexión emocional a través de elementos simbólicos. Uribe usa públicamente el tradicional sombrero con la ruana y el estilo general que un campesino colombiano promedio usaría; reproduce también las actividades que demuestran los valores de la población colombiana: es cercano a las familias, usa un lenguaje emotivo, fuerte y popular que todo el mundo entiende; hace uso de los dichos y las palabras populares para sus discursos y explicar sus propuestas de una forma simple y sólida; usa a los medios de comunicación rurales, populares y locales; siempre está

en la pantalla televisiva, y considera la prensa como oposición. Es por todo esto que logra acercarse a las personas.

En el texto *Álvaro Uribe: la comunicación por la imagen. Principios de marketing político*, Richard (2008) desarrolla un análisis profundo de las estrategias usadas por Uribe en sus campañas. Por ejemplo, en las imágenes de su campaña, Richard identifica factores como la mirada, los movimientos corporales, la bandera, los colores, el fondo, los elementos simbólicos, entre otros, y encuentra que todos buscan presentar al candidato como una persona fuerte, intransigente, independiente, visionaria, con un corazón grande, con la capacidad de castigar, honorable, que ama la nación, que se sacrifica y trabaja duro por ella, autoritario y con una imagen mesiánica.

Ahora, con respecto a las narrativas, se identifica un formato muy similar al ya presentado por Giraldo (2015) y Rincón (2008), en donde hay un elemento perturbador, en este caso las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y la situación coyuntural después del fracaso de las conversaciones de paz; un héroe, como el hombre provinciano que juró castigar y derrotar a la guerrilla; las aventuras, que son todas las acciones que se implementarían para combatir a los enemigos y lograr un orden social, y un premio, que, en este caso, es la reelección (Richard, 2008). Y, en cuanto a los sentimientos y emociones, Richard (2008) explica cómo la campaña de Álvaro Uribe promueve un sentimiento patriótico muy fuerte a través de diferentes estrategias retóricas presentes en su forma de hablar, las cuales generan efectos apasionados en sus declaraciones, usando tiempos, variación, ritmo, lenguaje corporal, movimientos y actitudes coherentes con los valores que quiere transmitir, además de un *storytelling* que conecta perfectamente a la población colombiana con un proyecto nacional.

Por otro lado, además de entender las técnicas y estrategias que usó Álvaro Uribe, es importante estudiar los factores externos que también llevaron al candidato a la victoria. Para esto, se hará referencia al trabajo de Daza (2010), en el que se presentan las diferentes circunstancias y la coyuntura por la que atravesaba el país entonces y que el candidato usó a su favor e integró en sus estrategias. Para empezar, Daza muestra cómo Uribe dirigió su campaña con una estrategia confrontacional hacia las FARC, quienes tenían un 95 % de imagen negativa en la población, y con base en esto

...hizo una campaña novedosa, aprovechó la incertidumbre de los colombianos en materia de seguridad para priorizar en la agenda mediática del país la lucha contundente contra los actores armados ilegales, según él, la seguridad desencadenaría la solución a los demás problemas sociales (Daza, 2010, p. 52).

Otro de los factores importantes es el contacto directo que mantuvo con la población y hacerlo público principalmente por medio de la televisión, con una fuerte estrategia de invasión

permanente en los canales locales, regionales y nacionales, medio de comunicación que era el más efectivo para este entonces. Además, el autor presenta cómo toda esta estrategia fue soportada por la élite, ya que el candidato hizo diferentes alianzas políticas con esta, rompiendo el esquema bipartidista que existía y mostrando una imagen de *outsider*. Con respecto a la publicidad, el eslogan y su imagen jugaron un papel fundamental en la construcción de la campaña, pues los aspectos físicos del candidato formaron parte de un fuerte componente simbólico y emocional para la población: su sombrero, su personaje y personalidad, su autoridad, su solidez, cierta persistencia en los valores colombianos creó un impacto sensacional resistente, junto con la estrategia de promover sensaciones de miedo, frustración, pánico y pesimismo para situarse como agente necesario en el proceso de transformar las circunstancias por las que el país estaba pasando.

En relación con este último aspecto, López (2014) señala el papel de los medios en el conflicto armado colombiano para esa época, afirmando que

...los medios de comunicación, presos muchas veces de sus lógicas sensacionalistas y melodramáticas, terminan echando leña al fuego de esos sentimientos fácilmente encendibles, y se olvidan, en el contexto de la búsqueda frenética de la primicia y del despliegue personal de adrenalina que acompaña a la reportería del conflicto, de sus responsabilidades en la construcción de esos indispensables climas de confianza que las negociaciones de paz requieren (p. 43).

Evidentemente, este hecho se convirtió en uno de los factores más importantes para el éxito de su estrategia de comunicación.

Además de enfatizar este uso de los medios a favor de Uribe, López (2014) señala un factor preocupante en la privatización de la televisión en Colombia, ya que esta creó discursos hegemónicos con respecto a las necesidades del sector privado en los medios y también produjo un empobrecimiento del debate público al cerrar el alcance de las discusiones y la diversidad de versiones. Por lo tanto, afirma que hay “una homogeneización de la opinión y una pérdida de pluralidad de voces e interpretaciones de lo común e informativo” (p. 72), lo cual se demuestra, en primer lugar, por la existencia del poder de los intereses económicos y políticos de los grupos que controlan los medios y que, por ende, controlan la orientación de la opinión; en segundo lugar, por la pérdida de poder y audiencia de los medios públicos e independientes con el *boom* de los dos principales canales privados; en tercer lugar, por la historia del manejo de los medios en el país antes de su privatización, es decir, negocios manejados por familias de expresidentes o de políticos de partidos tradicionales, y, en cuarto lugar, por las inequidades estructurales relacionadas con el acceso a la televisión abierta y los canales independientes fuera de las

ciudades. Al considerar todos estos factores, López demuestra que el modelo neoliberal de privatización coincide con el inicio de la campaña presidencial de Uribe, lo cual creó un ambiente y unas circunstancias que llevaron al candidato a desarrollar unas estrategias de comunicación y *marketing* político efectivas y que logran permear la opinión pública y las percepciones de la población colombiana.

Con respecto a las entrevistas, se encuentra que Omar Rincón habla sobre los diferentes aspectos que llevaron al candidato a ganar las elecciones, considerando la coyuntura, los medios y sus estrategias de comunicación, y afirma que

...la percepción que se tenía en el 2002 era que teníamos un líder inepto como Andrés Pastrana, incompetente en todos los sistemas, sobre todo en el manejo con la guerrilla de las FARC, y la emoción nacional era de preocupación. Frente a eso se ubica Uribe diciendo: “Yo soy todo lo contrario, yo voy a llevarlos del miedo a la victoria guerrera, vamos a pelear y luchar juntos”. En esta circunstancia, hablando de visibilidades, pues los medios de comunicación deciden visibilizar el discurso de Uribe y visibilizar la derrota de Andrés Pastrana, y crean una representación de que lo que el país necesita es una mano fuerte, autoritaria y que ponga orden” (O. Rincón, comunicación personal, septiembre 17, 2019).

De esta forma, Rincón comenta que el contexto político y comunicacional era de fracaso del Estado, de una rendición a la guerrilla y de una necesidad de cambio de estrategias y un nuevo líder. Además, el experto también presenta un análisis de la función de los medios de televisión en la construcción de la opinión pública en esa época, afirmando que “la televisión todavía era un pegante social en Colombia” (O. Rincón, comunicación personal, septiembre 17, 2019), pues recién iniciaban los canales privados Caracol y RCN y no había redes digitales. De esta forma, el impacto es grande, dado que la fuerza de los otros medios de comunicación no era significativa. En consecuencia,

... la televisión fue el medio donde la guerrilla perdió la guerra simbólica, dado que antes la figura del guerrillero era de un personaje utópico, extraño y lejano, con la televisión pudimos verlos, nos llevó allí y nos mostró cómo era, nos mostró una versión cotidiana de cómo eran, los presentaron feos, campesinos, pobres mal hablados, sin propuesta, ni ideas y violentos. De esta forma, se construyó un enemigo visual muy fácil de identificar. Estas imágenes reforzadas permanentemente fueron un factor de derrota simbólica para las FARC. Así, apareció Uribe y comenzó a crear un populismo del siglo XXI, que es un populismo no de expansión del Estado, sino de expansión de lo privado; un populismo en nombre de los pobres para defender a los ricos, uno que promete cosas para los pobres, pero para beneficiar a los ricos, un populismo sin Estado, de personalismo, a favor de lo

## 6. ÉLITES Y ESTRATEGIAS DE MARKETING POLÍTICO EN COLOMBIA A TRAVÉS DE LA TELEVISIÓN

privado, en contra del pueblo y lo público. Comienza un nuevo *marketing* basado en la persona, en la comunicación del sujeto y no de las ideas, las ideologías o los partidos (O. Rincón, comunicación personal, septiembre 17, 2019).

Así,

Uribe llega a convertirse en el héroe que viene con un objetivo: liberar a Colombia de sus enemigos, devolverles la seguridad, devolverles la libertad. Y esa es la narrativa que sigue manejando del 2002 a la fecha: yo soy el nuevo héroe, el *outsider* de la política que viene a salvar el país de sus enemigos (E. Richard, comunicación personal, septiembre 25, 2019).

Con este análisis, volvemos a ver claramente el modelo de *storytelling* presente en su estrategia de *marketing* digital, ante lo cual Richard enfatiza en las características de la narrativa diciendo que

... Lo que hizo exitosa la campaña del 2002 de Uribe fue la construcción de este héroe. Propuso una narrativa y una estética en el momento preciso donde el país estaba listo para aceptarla. Después de la derrota de los diálogos de paz del Caguán, realmente el pueblo colombiano estaba esperando a este hombre providencial, y él caló en los imaginarios colectivos. Yo creo que un gran éxito en esta campaña es más que todo la narrativa que maneja, porque al principio Uribe tiene 3 % de intención de voto y después, gracias a su campaña, gracias a la presentación de este héroe de campaña, pues sube y sube hasta hacerse elegir en primera vuelta, lo que es algo bastante excepcional (E. Richard, comunicación personal, septiembre 25, 2019).

También, la autora explica cómo las campañas son exitosas solo si se adaptan a la cultura política y a los imaginarios del país o del sitio donde se están haciendo. Las representaciones no son las mismas, cambian con el tiempo, por país y por ciudades. En el caso colombiano, que Richard cree que se compartiría con ciertos países de la zona andina de América Latina, la estrategia que funciona estaría caracterizada por el uso de la televisión, la personalización y personificación y el uso del *storytelling*.

D. García, por su parte, señala los diferentes factores de los discursos y narrativas de Uribe que fueron muy importantes para la conexión que creó en el pueblo colombiano y el impacto audiovisual que desencadenó.

...Álvaro Uribe se caracterizó por ser quizás el primer presidente muy visual en Colombia, y no solo desde los movimientos, sino de la forma de hablar, de los escenarios que usaba, y la televisión privada terminó siendo muy importante para este proceso. Álvaro Uribe fue un gran maestro de

la escenografía, es decir, del espacio donde se hacía la alocución. En sus discursos también, es decir, a qué se apela, los términos que usa; por ejemplo, durante cierto periodo de tiempo usó las palabras *terroristas*, *terrorismo*, *criminales*, y eso en lo audiovisual es muy fuerte. En sus narrativas, la imagen, el audio, la proxémica, kinésica, el manejo del cuerpo, y el sombrero, hay muchas estrategias que ha sabido usar” (D. García, comunicación personal, septiembre 6, 2019).

Asimismo, es posible identificar un elemento diferenciador de la campaña de Uribe, que produjo un impacto muy sólido y duradero en la población, y fue la permeación del mensaje en todo el territorio. Desde el inicio de la campaña, Uribe estaba llegando hasta los territorios más lejanos, a través de medios locales y regionales, lo cual fue permeando la opinión pública, y, cuando la campaña fue evolucionando, el mensaje ya estaba en los lugares en donde tenía que estar. Así, la favorabilidad fue creciendo, y los medios nacionales empezaron a focalizar su discurso. Para caracterizar estas estrategias, C. A. Daza indica diversos factores y técnicas que permitieron darle fuerza y popularidad de su discurso, como, por ejemplo, los consejos comunitarios, por medio de los cuales Uribe tenía una comunicación directa con el pueblo; la microgerencia, la solución de problemas pequeños de las comunidades e, incluso, de las personas, que, además, se transmitía en vivo; el uso del lenguaje urbano, lo cual le gustaba a la gente, que veía su cotidianidad y lo entendía. De esta forma,

...esos nuevos discursos tuvieron un impacto fuertísimo, hasta el punto en que hoy en día seguimos discutiendo el tema. Es decir, logró poner sus ideas en el primer punto de la agenda, eso fue importantísimo, corrió riesgos porque nunca vas a tener al 100 % de la población de acuerdo con tu opinión, pero logró unas estrategias que lograron permear a la opinión pública, por ende, claramente modificó muchas cosas en el interior de la cultura del país, con impactos positivos y negativos que no se le deben atribuir a él directamente ni a su campaña, sino a la interpretación que la gente le dio a cada mensaje y a la pasión que le puso (C. A. Daza, comunicación personal, septiembre 19, 2019).

A lo anterior, se debe añadir el hecho de que la personalidad del candidato fue conveniente para llegar al pueblo colombiano, puesto que

... Uribe hizo una cosa que fue muy lúcida en un país tan machista como Colombia, que fue ser como el patrón de los colombianos, como el finquero, el papá en un país de huérfanos. Entonces, Uribe tiene un discurso increíble, es el capataz y tiene las riendas del caballo, con todos los elementos visuales presentes; cumple además el prototipo del colombiano que se salta las reglas, que todo lo puede. Eso les fascina a los colombianos, y no tiene a nadie que

lo derrote, su discurso es fantástico y nadie lo puede igualar. Uribe pone mucho cuidado a su indumentaria, el sombrero, la ruana, las botas, el caballo, lo que come y como habla; Uribe es del pueblo, y eso es lo que lo hace indestronable” (A. de Vengoechea, comunicación personal, septiembre 20, 2019).

A. Pérez también concuerda con los demás autores en términos de la conexión emocional que Uribe generó con su representación y su discurso. Afirma que

...el estilo de comunicación de Uribe lograba conectar muy bien con la audiencia en el plano personal y apostaba a generar la representación del colombiano, eso conectado con que lograba comunicarse con la audiencia de una manera llana y directa, fue lo que hizo su campaña altamente efectiva (A. Pérez, comunicación personal, septiembre 24, 2019).

Además, explica cómo los líderes con personalidad fuerte logran colocar temas en la cabeza de las personas, configurando la agenda y la opinión pública, pues de esta manera, se demuestra el poder de Uribe a la hora de escoger los temas del debate público:

... Lo que hacen estos *outsiders* es que cambian el mapa del debate político y, entonces, en parte cambian la agenda del debate; pero, quizás lo que es más importante, cambian el rango de lo que es aceptable o no en el discurso político. Entonces, después de Uribe hay cosas que se pueden decir en Colombia que en el discurso público no se podía decir (A. Pérez, comunicación personal, septiembre 24, 2019).

## Conclusión

Los medios de comunicación masiva, más específicamente la televisión, bajo la luz de la retórica y la teoría sociocognitiva, tienen un fuerte efecto en las sociedades, dado que la realidad puede ser configurada por factores sociales externos; por lo tanto, esto significa que cumplen un papel crucial en la construcción social, ya que facilitan su consumo por su característica de combinar imagen con sonido. Esto, junto con el hecho de que la televisión es controlada por el capital y fijada por la demanda de contenido fascinante y atractivo, hace que la información presentada se convierta en un producto superficial con intereses políticos. Además, su fácil acceso y consumo suscitan que el impacto en las actitudes políticas incremente y se vuelva más fuerte. Adicionalmente, si las personas no acceden a más versiones, la realidad social se distorsiona, promoviendo ideas erróneas, reformulando hechos, configurando valores y definiendo estereotipos, lo cual persuade a las audiencias de adoptar cierto tipo de comportamientos, influencia la vida social y asegura

que la lógica dependa de los medios de comunicación, afectando así la esfera política, en la medida en que es determinante para situar algunos temas en la opinión pública y, por ende, la agenda política.

Cuando la televisión tiene el poder de decirles a las personas en qué pensar, esto se convierte en un problema si son ciertos grupos selectos quienes controlan este medio con intereses políticos, por cuanto la realidad, la opinión pública y los imaginarios colectivos pueden ser determinados por estos grupos. Esta circunstancia también implica que los actores políticos modifiquen sus estrategias adaptándose a las nuevas tecnologías que tienen un efecto en esos constructos sociales.

En el caso colombiano, es importante considerar dos cosas: la primera, el control de la televisión y la calidad de contenido presentado, y, la segunda, el impacto de la televisión en la población. Con respecto a la primera, en Colombia las élites son los dueños de los medios y de la televisión, lo que quiere decir que tienen el control del contenido que se consume en el país. Como se vio anteriormente, las élites tienen la responsabilidad de liderar, dirigir y gobernar la nación, pero en Colombia las élites están fragmentadas, no hay sinergia entre las instituciones públicas y no hay integración de los diferentes grupos sociales; tampoco tienen una visión a largo plazo para el país; usan un sistema clientelista de favores para administrar los puestos públicos; no entienden ni conocen la identidad nacional, sus elementos simbólicos y culturales; excluyen de su proyecto nacional a varios sectores de la sociedad y no articulan los diferentes grupos étnicos. Además, en el sector de la televisión existe una concentración de la difusión, por lo que los dos canales que más se consumen son de los mayores grupos económicos, y no compiten con ningún otro canal independiente o público. Estos dos canales tienen un gran nivel de homogeneización de contenido y falta de diversidad en el mismo, lo que nos indica que la distorsión de la realidad social es mucho mayor con respecto a otros países.

En lo que concierne al impacto de la televisión, en el caso colombiano la penetración es altísima. La sociedad colombiana es una sociedad tevecéntrica y no consume mucha prensa u otros medios de comunicación; incluso en los lugares más remotos del país, toda la población tiene una televisión y las personas recurren a esta para informarse acerca de los aspectos políticos y la coyuntura del país. Es por esto que la televisión colombiana tiene una función principal en la construcción de la opinión pública, los imaginarios colectivos, las percepciones y opiniones.

Ahora bien, el caso de estudio de Uribe es explicado por diferentes factores. En primer lugar, el uso de la televisión por parte de Uribe para impulsar su campaña, ya que para el 2002 la televisión en Colombia estaba adquiriendo mucho poder y se convirtió en la herramienta por la cual logró construir un enemigo visual (las FARC), desarrollando su discurso en contra de este enemigo con el apoyo de los medios de comunicación, los cuales, en vez de trabajar como agentes críticos del estado y el institucionalismo, estuvieron a favor de este.



En segundo lugar, Uribe logró influenciar los procesos cognitivos internos de la población colombiana con un mensaje, una narrativa y un discurso que fue difundido por los diferentes canales nacionales, regionales y locales de televisión. Además, por primera vez en la historia del país, se vio una representación del colombiano promedio en comparación con el resto de los líderes y políticos en Colombia. El candidato creó una conexión emocional fuerte basada en elementos simbólicos que fueron representados en sus discursos, forma de hablar y argumentos. Fue así como las estrategias de *marketing* político usadas en la campaña presidencial de Álvaro Uribe Vélez provocaron un impacto en la opinión pública y en los imaginarios y percepciones de la población colombiana, al integrar efectivamente diferentes factores, como la importancia de la televisión, la coyuntura política y una comunicación que conectaba con la población.

### Referencias bibliográficas

- Bandura, A. (1991). Human Agency: The Rhetoric and the Reality. *American Psychologist*, 1(1), 157-162.
- Bandura, A. (2001). Social Cognitive Theory of Mass Communication. *Media Psychology*, 3(3), 265-299. [https://doi.org/10.1207/S1532785XMEP0303\\_03](https://doi.org/10.1207/S1532785XMEP0303_03)
- Banker, S. (1992). The Ethics of Political Marketing Practices, the Rhetorical Perspective. *Journal of Business Ethics*, 11(11), 843-848.
- Bargh, J. A. (2002). Losing Consciousness: Automatic Influences on Consumer Judgment, Behavior, and Motivation. *Journal of Consumer Research*, 29(2), 280-285. <https://doi.org/10.1086/341577>
- Daza, C. A. (2010). *Análisis de las estrategias de marketing político de Álvaro Uribe Vélez durante sus campañas electorales de 2002 y 2006 y durante el ejercicio de su gobierno presidencial en Colombia* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/862>
- Fernández, M. L. (2015). Elaboración de un plan de medios. En E. Richard (Ed.), *Manual de Marketing Político. Cómo construir una campaña electoral exitosa en Colombia, paso a paso* (pp. 67-77). Universidad Externado de Colombia.
- García, D., & Carlos Barbosa, M. (2016). Historias de la televisión en Colombia: vacíos y desafíos. *Comunicación y Sociedad*, 26, 95-121. <https://doi.org/10.32870/cys.v0i26.5437>
- Giraldo, J. F. (2015). Planear una campaña ganadora “a pesar de” y “gracias a” los medios masivos de comunicación. En E. Richard (Ed.), *Manual de marketing político. Cómo construir una campaña electoral exitosa en Colombia, paso a paso* (pp. 131-149). Universidad Externado de Colombia.

- López de La Roche, F. (2014). *Las ficciones del poder: patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. Penguin Random House.
- Narváez Montoya, A. (2013). Mercado de medios y esfera pública en Colombia. *Eptic Online*, 15(1), 49-66.
- Orjuela, L. J. (2010). Élités, Estado y nación en Colombia. En *El Estado en Colombia* (pp. 359-380). Universidad de los Andes.
- Pérez, A. (2002). Television news and political partisanship in Latin America. *Political Research Quarterly*, 55(3), 571-588. <https://doi.org/10.2307/3088031>
- Richard, E. (2015). Ahora que ganamos. Comunicar desde el poder. En E. Richard (Ed.), *Manual de marketing político. Cómo construir una campaña electoral exitosa en Colombia, paso a paso* (pp. 179-182). Universidad Externado de Colombia.
- Richard, E. (Ed.). (2015). *Manual de marketing político. Cómo construir una campaña electoral exitosa en Colombia, paso a paso*. Universidad Externado de Colombia.
- Richard, E. (2008). Álvaro Uribe: la comunicación por la imagen. Principios de *marketing* político. *Opera*, (8), 73-100. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/760>
- Rincón, O. (2008). De *celebrities* pero motivadores pero tele-presidentes pero... ¿democracia? En O. Rincón (Ed.), *Los tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia. Crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar* (pp. 149-171). Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Sartori, G. (1989). Video Power. *Government and Opposition*, 24(1), 39-53. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00106.x>
- Tadajewski, M., & Stole, I. L. (2016). Marketing and the Cold War: an overview. *Journal of Historical Research in Marketing*, 8(1), 2-16. <https://doi.org/10.1108/JHRM-11-2015-0048>
- Vengoechea, A. de. (2008). El misionero enviado de Dios y el finquero de Colombia. En O. Rincón (Ed.), *Los tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia. Crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar* (pp. 135-148).
- Vizcaíno, M. (2004). La legislación de televisión en Colombia: entre el Estado y el mercado. *Historia crítica*, (28), 127-144. <https://doi.org/10.7440/histcrit28.2004.05>
- Weaver, D. (1996). What Voters Learn from the Media. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546, 34-47.

## Anexo

### *Expertos entrevistados*

#### **Omar Rincón**

- Autor(editor) del texto estudiado *The Tele presidents: close to the people, far from democracy. Chronicles of 12 Latin American presidents and their communication ways* (Los Telepresidentes: cerca del pueblo, lejos de la Democracia. Crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar (2008).
- Periodista de la Universidad Javeriana, Máster en Artes de la State University of New York, Ph. D. en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Colombia
- Investigador y artista del Centro de Estudios en Periodismo de la Universidad de los Andes. Director de FES COMMUNICATION para la fundación alemana Friedrich Ebert. Columnista en el periódico El Tiempo. Profesor de la Universidad de los Andes.
- Experto en medios de comunicación, cultura mediática, ciencias políticas, periodismo, tecnología y entretenimiento.

#### **Eugenie Richard**

- Autora de los textos estudiados: Álvaro Uribe: la comunicación por la imagen. Principios de *marketing político* (2008), y *Manual de Marketing Político. Cómo construir una campaña electoral exitosa en Colombia, paso a paso* (2015).
- Historiadora de la Universidad de Bourgogne. Máster en Comunicación Política y Pública en Francia y Europa de la Universidad de Paris XII. Máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales del Instituto de Educación Superior para el Desarrollo. Ph. D. en Ciencias Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Estratega de campaña.
- Experta en *marketing político*, comunicación política y estrategia de campañas electorales.

#### **Diego Alonso García Ramírez**

- Autor del texto estudiado *Historias de la televisión en Colombia: vacíos y desafíos* (2016).
- Antropólogo de la Universidad de Antioquia, máster en Comunicación de la Universidad Javeriana, Ph. D. en Comunicación y Cultura de la Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Experto en comunicación, televisión en Colombia, medios de comunicación, televisión regional, identidad regional, historia de medios y economía política de la comunicación.

### **Carlos Andres Daza**

- Autor del texto estudiado: *Análisis de las estrategias de marketing político de Álvaro Uribe Vélez durante sus campañas electorales de 2002 y 2006 y durante el ejercicio de su Gobierno Presidencial en Colombia* (2010).
- Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Máster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana de Colombia. Consultor en la Agencia Nacional de Tierras. Alcalde municipal de Fusagasuga. Profesor en la Universidad Javeriana y Externado de Colombia.
- Experto en administración y asuntos públicos, relaciones estrategias y ciencia política.

### **Alejandra de Vengoechea**

- Autora del texto estudiado: *El misionero enviado de dios y el finquero de Colombia* (2008)
- Periodista de la Universidad Javeriana de Colombia. Especialista en Política Europea y Bloques Económicos de la Universidad Robert Schuman. Profesora de posgrado en periodismo en la Universidad de los Andes. Periodista de los periódicos *El Tiempo*, *the Agence France Presse*, *Cambio16*, *Cromos*, *ABC*, *El Mercurio* y *Sun Sentinel*.
- Experta en periodismo, ciencias sociales humanidades, relaciones internacionales, y análisis político.

### **Aníbal Perez Liñan**

- Autor del texto estudiado: *Television News and Political Partisanship in Latin America* (2002)
- Profesional en Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador. Ph. D. de Departamento de Gobierno y Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame. Miembro del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh. Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh y la Universidad de Notre Dame.
- Experto en democratización, ciencia política, procesos electorales, relaciones globales, derechos humanos, gobierno y estudios latinoamericanos.

### **Milcíades Vizcaíno Gutiérrez**

- Autor del texto estudiado: *La legislación de la televisión en Colombia: Entre el Estado y el mercado* (2004).
- Sociólogo de la Universidad Católica de La Salle. Especialista en Sociología Urbana de la Universidad Javeriana de Colombia. Máster en Investigación Social de la Universidad Pedagógica Nacional.
- Experto en medios de comunicación, opinión pública, conflictos sociales, historia social de los medios, comunicación, psicología y sociedad.

# Capítulo 7

## La transformación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (farc-ep) en el partido Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común (FARC): propuesta reflexiva desde la teoría de las élites

Mario Esteban Salamanca<sup>18</sup>

**E**ste capítulo propone un análisis de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (farc-ep) desde los postulados establecidos por la teoría de las élites, planteando que las farc-ep fueron una élite armada en los territorios bajo su influencia. Como élite lograron incidir en el ordenamiento de los territorios por medio del uso de las armas, el control de la economía y el dominio sobre las decisiones comunitarias, a través de variadas estrategias que inicialmente contaron con la legitimación de la base social, y con el tiempo privilegiaron como eje las dinámicas violentas.

La exposición se encuentra estructurada en tres apartados. En el primero, se aborda la teoría de las élites a partir de los aportes de Michels (1991), Mosca (1984, 2009), Pareto (1980, 1981) y Wright (1987). Basado en estos autores, se hace una aproximación al concepto de *élite*, sus características, el ciclo de circulación de las élites y la ley de hierro de la oligarquía, con el fin de proponer a las FARC-EP como élite armada. En el segundo, se analiza el trasegar de las FARC-EP, teniendo en cuenta sus orígenes y cuatro periodos propuestos por Aguilera (2014), con los cuales se observan algunas transformaciones de la guerrilla y su cambio final en el partido político Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común (FARC). En esta sección, se establece una discusión sobre las fuentes de poder de la organización armada desde el uso de la violencia y los productos culturales y cómo la dejación de las armas es un punto clave de análisis a la hora de abordar su consolidación como fuerza política en el interior del escenario de participación representativa tradicional. Esta transformación plantea para el partido FARC retos relacionados con la reconciliación, la reparación, la construcción de paz y la consolidación de una base social mayoritaria entre la población colombiana que le permita acceder al sistema representativo de poder político.

---

18. Estudiante de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y licenciado en Ciencias Sociales de la misma universidad. Correo electrónico: [msalamanca@udistrital.edu.co](mailto:msalamanca@udistrital.edu.co)

Finalmente, se propone un apartado con algunas consideraciones finales que contrastan la teoría de las élites con el escenario del conflicto armado colombiano, algunos apuntes sobre la ley de hierro de la oligarquía y una propuesta de definición sobre la denominación de élite armada.

### Teoría de las élites

Los postulados desarrollados por Michels (1991), Mosca (1984, 2009) y Pareto (1980, 1981) establecen que, en toda sociedad, existen grupos minoritarios que tienen las herramientas, habilidades, fuerza y recursos para establecer un control de las dinámicas sociales, así como de las relaciones entre actores en el interior de un territorio determinado. Este control se funda en la posibilidad que tiene una minoría para organizarse a sí misma, estando en contraposición con la mayoría, que es desorganizada.

La desorganización de la población deja en un estado de impotencia a sus miembros, dificultándoles la participación, la acción y la influencia para ordenar un territorio; por otro lado, el poderío de la minoría se ha conseguido desde la unificación, la articulación, la coordinación, el establecimiento de metas conjuntas, la comprensión mutua en cada parte y la acción concertada que lleva al grupo a desarrollar capacidad de control político, administrativo, militar, económico y religioso.

Esta perspectiva se autodenomina *realista* y expone que los sistemas democráticos no son posibles dentro de la sociedad capitalista: aunque insistan en llamarse así, solamente los son en apariencia y se orientan por una minoría organizada que, en las repúblicas representativas, se configura de forma cíclica entre recambios de diferentes élites o la renovación de una misma. Ha criticado las perspectivas colectivistas y marxistas por considerarlas utópicas, pero reconoce que el marxismo es el primero en percatarse de que las revoluciones durante la historia son el cambio de una clase de dominación por otra.

Según Pareto (1980), las élites pueden ser de carácter gubernamental o no gubernamental. Estas logran sus objetivos de forma eficaz apoyándose en las mayorías mientras las alejan de las herramientas conceptuales y de acción que les permitirían tener el poder para ordenar un territorio. Por otro lado, las masas ejercen presión constante sobre las élites para llegar a influir sobre las decisiones que toman las élites y su descontento puede llegar a movilizar el derrocamiento de una élite; sin embargo, esto pone en marcha un ciclo de recambios entre grupos minoritarios organizados que encuentran una estructura de oportunidad política para acceder al poder, con lo cual el reemplazo de la dominación previa llega a ser otra élite.

Para Michels (1991), este recambio con tendencia a producir minorías organizadas es el sustrato para formular la ley de hierro de la oligarquía, a partir de la cual propone que, independientemente del tipo de ordenamiento social vigente, sea democrático o totalitario,

existe un patrón desde el cual el poder es ejecutado por una minoría organizada. En consecuencia, Michels muestra el funcionamiento de esta ley explicando que una organización, cuanto más grande, necesitará tomar decisiones rápidas sobre temas complejos de acción, por lo que especializa el trabajo y delega las funciones principales en quienes tienen más experiencia y conocimiento, burocratizando los procesos. Esta dinámica, a su vez, lleva a que las organizaciones hagan balances entre efectividad y democratización de las decisiones, y, cuando este proceso está delegado en funciones especializadas, se forman liderazgos y sistemas de representatividad que con el tiempo llegan a consolidar élites.

En este sentido, Michels (1991) reivindica la metodología marxista en su análisis haciendo énfasis en que:

...no hay contradicción esencial entre la doctrina de que la historia es el registro de una serie continua de luchas de clases, y la doctrina de que *las* luchas de clases invariablemente culminan en la creación de nuevas oligarquías que llegan a fundirse con las anteriores (p.178).

Pero, por otro lado, Michels (1991) propone que lo que Marx no había tenido en cuenta es que la revolución y la democracia llegan a conducir, desde la experiencia histórica, a nuevas formas de élites y oligarquías que con el tiempo se separan de las mayorías, se renuevan para reafirmar su poder o entran en decadencia para ser reemplazadas por otras.

En el principio de los procesos transformativos, los liderazgos tienden a proyectarse como representantes de los intereses de las masas, pero, con el crecimiento de la organización y la consolidación de la especialización, se separan de los canales de comunicación de las masas, de su relación directa e, incluso, de los intereses que representaban. De forma paralela, los líderes llegan a desear mantenerse en el poder adquiriendo herramientas que se lo permitan y validando estrategias para permanecer en el poder, que van desde la especialización hasta la violencia, pasando por el convencimiento a la organización y a las mayorías y la negociación.

Wright (1987) es uno de los analistas recientes de las élites, quien afirma que la función especializada es la forma en la cual se establece un comportamiento ejercido regularmente, y, a partir de este, el actor se orienta en relación con otros actores en la organización, el campo y la sociedad. El actor es un grupo de funciones y la estructura social, un grupo de instituciones.

Ahora, para establecer un ordenamiento, las élites deben tener la capacidad de dirigir lo que, según Wright (1987), son los órdenes 1) político, 2) económico, 3) militar, 4) parental y 5) religioso y las esferas 1) tecnológica, 2) simbólica, 3) de estatus y 4) educativa. Hay que tener en cuenta que las esferas son transversales a los órdenes y, a través de estas, las sociedades organizan las formas de distribución de poder, de producción, de creación



simbólica y de uso de la fuerza, encontrándose principalmente dinamizadas y reguladas en las instituciones sociales.

Wright (1987) propone que la comprensión de las estructuras sociales contemporáneas debe reconocer la importancia de las élites como generadores de dinámicas sociales que son capaces de imponer proyectos de una minoría organizada sobre una mayoría desorganizada. Con la capacidad de coordinar el orden político con el económico y el militar, una minoría ejecuta el poder, y esto puede servir como advertencia a las repúblicas representativas del sistema capitalista para entender cómo se establecen sistemas totalitarios explícitos.

Con base en los elementos conceptuales expuestos, es posible afirmar que una élite es un grupo minoritario con respecto al total de la población del territorio en el que influye, que tiene la capacidad de incidir o dominar de forma directa el ordenamiento de un territorio y sus dinámicas al tener las capacidades más desarrolladas del campo en el que ejecuta su actividad; además, en el interior de uno de los órdenes (político, económico, militar, parental y religioso) crea conexiones con el resto de ellos y estrategias para articularlos con las diferentes esferas transversales (tecnológica, simbólica, de estatus y educativa). Este grupo minoritario se encuentra organizado y burocratizado desde su origen y posición en la estructura social, consolidada con sus capacidades de coordinación, articulación, unificación y selección de objetivos conjuntos, hacia los cuales se dirige a través de estrategias racionales concretas que van desde la especialización de funciones hasta la violencia, pasando por la representatividad, la negociación, el convencimiento, la manipulación de la sensibilidad, el engaño. Con estas estrategias, accede al soporte de las mayorías que están desorganizadas, y se guían principalmente por los sentimientos.

Las élites pueden ser gubernamentales o no gubernamentales y tienen la posibilidad de renovarse con el tiempo al integrar elementos que les permitan ajustarse a diversos escenarios, o, por el contrario, tienden a corromperse, a entrar en decadencia y descomposición, lo que activa ciclos de circulación y recambio que implican que las reemplacen un nuevo grupo organizado de capacidad más desarrollada y apoyado por las mayorías, el cual también tenderá a especializarse, burocratizarse y hacerse más efectivo.

### **FARC-EP y teoría de las élites**

De acuerdo con Wright (1987), los grupos minoritarios organizados como élites no pueden ser totalmente poderosos si no tienen el control de las grandes instituciones. No obstante, el escenario de la violencia en Colombia permite observar que los territorios en los que la guerra se vive de forma directa, mayoritariamente rurales, no existe institucionalidad como tradicionalmente se la comprende, es decir, estructurada por el Estado. En ese sen-

tido, según Sandoval (2014), los conceptos sociológicos usados para el análisis en el conflicto armado colombiano y el fenómeno de la violencia son superados por las realidades relacionadas con el narcotráfico, las mafias de cuello blanco, los problemas estructurales del Estado, la corrupción, las masacres, el uso del terror para organizar la sociedad o la supervivencia de grupos armados al margen de la ley. Históricamente, en Colombia se ha visto que el Estado no logra administrar todos los territorios que están dentro de su frontera nacional y, por ello, la institucionalidad representativa del sistema de gobierno de la república representativa no se ha consolidado.

De acuerdo con Marín y Espinosa (2017), varios de los problemas en los territorios tienen que ver con la falta de institucionalidad anexa que permita establecer capacidades logísticas y financieras locales. Estos desafíos se han manifestado de manera más radical en el escenario del posacuerdo: en la implementación del acuerdo de paz, el Estado, que ha llegado por primera vez a varias partes del territorio colombiano, se ha percatado que no establece el orden y la institucionalidad, sino que llega como el actor nuevo en la vida cotidiana local.

En el caso de la Macarena, investigado por Marín y Espinosa (2017), se expone que, cuando se les pregunta a las personas por qué no acuden a las instancias legales para la solución de problemas en los territorios, son comunes los casos como el de “Don Josefo, presidente de la vereda el Yamú, [quien] preguntó en tono burlón a qué institución acudir si no había ninguna” (p. 443). La inexistencia institucional estatal en los territorios rurales de Colombia es un reto que debe afrontar el sistema de gobierno nacional si quiere evitar que el ordenamiento, la administración, el acceso cultural, la solución de problemas y necesidades en el país sea de nuevo determinada por actores diferentes a los de la participación política tradicional.

En Colombia, siguiendo a García y Revelo (2018),

Hoy, en la mitad del territorio nacional hay un Estado que solo existe en la letra de la ley, en el discurso político o en la nómina oficial [...]. Un Estado al que nadie le cree, ni siquiera los funcionarios públicos o los políticos que viven de él (p. 70).

Es un sistema de gobierno que, según la ley de hierro de la oligarquía, es mantenido por una élite gubernamental que no se ha renovado, que integra características de corrupción y decadencia, que no es eficaz en el territorio nacional, a causa de lo cual, de continuar con estrategias de gobierno sin ajustes, las diferentes formas de la violencia, incluyendo la política, van a continuar.

Para que el Estado colombiano supere los retos que afronta en el escenario del posacuerdo, debe vencer lo que, según Tuirán y Trejos (2017), es un sistema de corrupción cuasi natural, en el que los actores vinculados a las élites gubernamentales usan el aparato

institucional para fines propios. Las élites gubernamentales contemporáneas en Colombia, desde la perspectiva de la ley de hierro de la oligarquía, tienen tiempo de haberse especializado, burocratizado y separado de la relación directa con las masas y, además, han integrado características de decadencia como la corrupción, la incapacidad de renovación y el enfrentamiento constante a otros grupos minoritarios organizados no gubernamentales e ilegales.

Como consecuencia de este enfrentamiento y de la inexistencia estatal en los territorios rurales, las “guerrillas, los grupos paramilitares y estructuras armadas de los grupos narcotraficantes han asumido el control de la gestión administrativa local, la administración de la justicia y la dosificación de la violencia” (Tuirán & Trejos, 2017, p. 79). La diversidad de actores relacionados con los ordenamientos territoriales presentes en los contextos locales entra en pugna por establecer su propia forma de configurar el territorio, desterritorializando las dinámicas nativas campesinas, indígenas, negras y de los demás habitantes de estas zonas, reemplazándolas por sistemas de relacionamiento que tienen como eje la violencia.

De esto, es posible plantear que las FARC-EP no reemplazaron la institucionalidad de los territorios donde tuvieron influencia básicamente porque no existía institucionalidad que reemplazar. En su trasegar armado, lo que hicieron fue establecer sistemas paralelos para emular los ordenamientos tradicionales, controlando la política de sus territorios de influencia, las dinámicas económicas, las estrategias de aplicación de justicia, los accesos culturales e, incluso, las necesidades escolares. Se propone, entonces, que las FARC-EP fueron una minoría organizada con base social que apoyó la creación de una organización armada que con el tiempo y su crecimiento se burocratizó y especializó, pasando de ser una estructura embrionaria a lo que, de acuerdo con Cubides (2005), es una burocracia armada que alcanza su forma final como una élite armada, siendo el grupo que tiene la capacidad más desarrollada para concretar actividades en el orden militar dentro de los territorios bajo su influencia. Al inicio de la organización armada, poseían una base social adherida al discurso y objetivos de las FARC-EP, la cual declina con el tiempo y se establece que las armas son la principal fuente de ordenamiento con las que se conectan los órdenes político y económico.

Si incluso desde los centros urbanos se las expuso como secundarias en su papel de ordenamiento, o como enemigas irreconciliables del ordenamiento tradicional, lo cierto es que el proceso de paz 2012-2016 fue posible solamente bajo el reconocimiento de su beligerancia e influencia como ordenador paralelo de los territorios a los que el Estado deseaba llegar y establecer la institucionalidad democrática. Este reconocimiento permite observar que la pugna entre ambos grupos, Gobierno y guerrilla, es la pugna por ordenamientos diferentes de élites en proceso de renovación y con características de corrupción y decadencia.

La pugna armada llega a su término con los diálogos de La Habana, que culminan con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz

Estable y Duradera el 24 de noviembre 2016. Entre las estrategias programadas para la implementación del proceso de paz, se tiene en cuenta la transformación de la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército el Pueblo (FARC-EP) en partido político.

Esta transformación es un punto clave en las dinámicas territoriales de FARC-EP. A la luz de la teoría de las élites, Pareto (1980) propone que las élites gubernamentales vigentes pueden usar distintas tácticas para defenderse de las élites en consolidación, entre las cuales se cuenta 1) el asesinato o muerte del otro; 2) las persecuciones que llevan a penas capitales, a la ruina económica o la exclusión pública; 3) el exilio o el ostracismo, y 4) la invitación a formar parte de la clase gobernante, creando una amalgama de élites e integrando a los grupos minoritarios organizados no gubernamentales al sistema de poder tradicional.

La eliminación del otro fue la táctica constante en la historia del país por parte de todos los grupos armados, tanto legales como ilegales, acompañada de persecuciones no solo para los miembros de FARC-EP, sino para cualquiera que solo por sospecha pareciera estar cercano al pensamiento de izquierda; incluso con la excusa de haber sido relacionados con FARC-EP, se persiguieron y asesinaron líderes sociales, estudiantiles, ambientales o habitantes civiles que el Ejército Nacional de Colombia hizo pasar, una vez asesinados, por integrantes de la organización guerrillera (Rojas, 2013).

Después, con el proceso de paz, la invitación dirigida a las FARC-EP a participar dentro de los mecanismos tradicionales legales de representación y ejercicio del gobierno dirigida supone una estructura de oportunidad política en la que, si bien explícitamente no se invita a dirigir en conjunto, ni a formar parte de la élite política tradicional, ni a servirla, pueden constituirse en las próximas décadas como una élite cohesionada que recupere y aumente su base social de apoyo entre las mayorías y ser una opción de recambio político, pero para ello deben ajustar sus estrategias de conexión con las masas.

Aunque es común encontrar en la literatura académica el uso indeterminado de las siglas FARC-EP y FARC, se usa aquí para distinguir el momento en que la organización estaba en armas como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) del paso a ser el partido político Fuerza Alternativa Revolucionarias del Común (FARC), resultado del plan marco de implementación de los acuerdos de paz.

El caso de las FARC-EP es el de una élite armada con capacidad para influir directamente en los órdenes político, económico y militar de los territorios locales y la agenda nacional, mientras que FARC es una minoría en proceso de organización, con la oportunidad de consolidarse como clase política si logra recuperar una mayoría que se adhiera a su discurso como partido, si ajusta sus estrategias para relacionarse con las personas, si encuentra objetivos en común, así como elementos desde los cuales pueda ser representante de los habitantes colombianos.

De acuerdo con Garzón y Agudelo (2019), “la creación y legitimación del proceso de paz requirió un cambio en la representación de la estrategia de la guerra” (p. 260) y este

viraje de una percepción de la salida militar a la salida negociada se dio en la medida en que se reforzó el discurso según el cual la paz es presentada como una victoria de todos. Este cambio es posible fortalecerlo en la perspectiva de los habitantes de los sectores urbanos, donde FARC debe crear estrategias de conexión como actor recién llegado, de la misma forma en la que el Estado lo hace en los territorios rurales de previa influencia FARC-EP.

### **FARC-EP, una élite armada**

De manera formal, las FARC-EP aparecen en Colombia en 1964. Su antecedente principal, que para Olave (2013) será el mito fundacional de las FARC-EP, y la base de su narrativa es el ataque estatal a Marquetalia y la defensa campesina del territorio como república. Siguiendo a Campbell (1991), el mito permite validar órdenes sociales en el interior de las comunidades y organizaciones en las que los sujetos se articulan frente a objetivos comunes y legitiman los órdenes que desean establecer.

El mito fundacional, según Olave (2013), “define a unos actores como protagonistas y a otros como antagonistas; los primeros, por supuesto, son quienes escriben la historia, fundan, forjan, luchan, se sacrifican y obtienen lo deseado, siempre relacionado con *lo justo*” (p. 151). En el caso de las FARC-EP, el antagonista de la narrativa es el Estado colombiano violento, incapaz de promover el desarrollo en las regiones, de negociar con el movimiento agrario o de garantizar los derechos fundamentales. Por otro lado, se legitima a las FARC-EP generando cohesión, identidad, principios de acción y coordinación en el interior del grupo, sentando las bases para impulsar su funcionamiento organizado y posterior transformación en élite.

El ataque a Marquetalia impulsa la creación de una nueva guerrilla que establece su acción desde un carácter racional defensivo sustentado por una base social campesina y en proceso de consolidación de una identidad férrea, pero consciente (Acosta, 2020), que contiene características tanto políticas como militares en un primer momento, y proponen la “idealización de Marquetalia como un mundo rural posible, perdido y arrebatado por la violencia estatal indiscriminada” (Olave, 2013, p. 154).

Para Olave (2013), es clave entender que inmortalizar los fundadores de la organización armada logra materializar la figura de los marquetalianos como el modelo del guerrillero: “una moral de conducta, caracterizada por la tenacidad, la rebeldía, la persistencia y el origen campesino; se trata aquí de figuras ejemplarizantes en la memoria discursiva del grupo insurgente” (Olave, 2013, p. 155). El origen de las FARC-EP muestra los elementos básicos para la consolidación de una élite: un primer momento con liderazgos claros y relacionados directamente con el movimiento agrario, el partido comunista colombiano

y los pobladores campesinos. Los líderes de la organización reivindican la revolución y articulan los postulados comunistas con la “figura del campesino pacífico que es obligado a tomar las armas para ser escuchado” (Olave, 2013, p. 155). En este origen hay una conexión entre organización armada y mayorías campesinas, donde las FARC-EP se estructuran como representantes de los sentires generales en un contexto de luchas por el acceso a la tierra y defensa del territorio campesino que apoya la reforma agraria como posible solución, pero que se defiende del Estado al no ver estrategias por parte de este para atender la violencia, la pobreza y la permanencia de una forma de propiedad donde prevalecen los terratenientes.

En este origen, el “campesino revolucionario es presentado como el homólogo del proletario de las urbes, dirigido por el idéntico llamado de la historia, es decir, protagonista de la transformación social *como imperativo sociohistórico*” (Olave, 2013, p. 155). En su trasiego posterior, FARC-EP se configurará varias veces antes de llegar a las negociaciones de paz. Para Mario Aguilera (2014), existen cuatro periodos claros en la historia de las FARC-EP:

1. Marginalidad guerrillera con legitimidad social: 1949-1978
2. Decisiones de guerra, Unión Patriótica e inserción en zonas cocaleras: 1978-1991
3. Consolidación militar, diálogos del Caguán y declive político-militar: 1991-2008
4. Guerra de resistencia y búsqueda de la solución negociada: 2008-2013

El primer periodo puede asociarse, por un lado, al momento previo a la fundación de las FARC-EP de autodefensa comunista incubada en el periodo de la Violencia bipartidista (Aguilera, 2014) y, por otro lado, abarca la prolongación de las guerrillas y autodefensas comunistas que crecen y se consolidan como FARC-EP. Hacia el final del periodo hay un cambio militar fundamental, en el que la guerrilla “abandonó la supeditación del aparato armado a la defensa de un territorio —incluso con fuerzas móviles— para convertirse en una guerrilla trashumante y que usa una táctica de guerra de guerrillas” (Aguilera, 2014, p. 29).

En el segundo periodo se desarrolla un momento clave que es la Séptima Conferencia de la Organización Armada, el 4 de mayo de 1982, en la que se establecen dos directrices de acción estratégica. La primera es la suma de la sigla Ejército del Pueblo (EP) y la creación del plan estratégico para la toma del poder central en Bogotá; desde este punto se da un viraje en el que se privilegia lo militar sobre otros tipos de estrategia. Además, el desarrollo de conferencias, la verticalidad en la jerarquía militar y la cadena de mando, la especialización de papeles, la aparición de estructuras anexas clandestinas, la dosificación de la información entre la misma organización y el aumento de la cantidad de integrantes de la guerrilla permiten ver, a la luz de la teoría de las élites, un proceso de burocratización que en el caso de las FARC-EP tiene como eje las armas.

De acuerdo con Acosta (2020), las FARC-EP “mantuvieron su carácter irregular y aumentaron su movilidad militar para la lucha armada, la pérdida del vínculo societal conllevaría a la precarización del compromiso (*engagement*) político vital para su funcionamiento” (p. 546). Esa ruptura entre la base social y el funcionamiento de la guerrilla que sigue a la Séptima Conferencia, que privilegia la guerra popular sostenida sumada a la burocratización armada, es la ruta por la cual las FARC-EP llegan a convertirse en élite armada. A su vez, se establece un fuerte sistema vertical de poder para organizar la estructura político militar y, siguiendo a Acosta (2020), se da la

...consolidación de una jerarquía bastante radical de mando, estableciendo como cabeza de la organización al Estado Mayor Central y al Secretariado del Estado Mayor Central. Igualmente, en la mencionada Conferencia Guerrillera se ratificaron y difundieron tanto las “Normas Internas de Comando”, estipulaciones que regulaban la vida de los guerrilleros y de sus respectivos campamentos, como también el “Reglamento de Régimen disciplinario” para cumplimiento de todos los estratos jerárquicos (p. 546)

Las FARC-EP van a tener una separación definitiva del partido comunista colombiano como consecuencia de discrepancias ideológicas posteriores a la caída del muro de Berlín. De esta separación nace la intención de las FARC-EP para construir sus propias plataformas políticas que permitirían el crecimiento de la guerrilla. Según Acosta (2020), desde la década de 1980, la organización armada tendría dos componentes principales:

...en primer lugar, la guerrilla entendida cabalmente como la agrupación de “revolucionarios profesionales”, “combatientes internos que tienen una conexión menor con la población civil, más nomádicos, algunas veces concentrados en los campamentos y con una orientación mucho más militar”; y, en segundo lugar, las milicias, compuestas por combatientes dentro de la población civil, “asentados en el territorio de presencia del actor armado [que] siguen una vida cotidiana[;] además cumplen tareas militares de inteligencia, encuadramiento militar de la población y hostigamiento ligero a unidades militares enemigas.

Estos componentes estarían basados en los principios de clandestinidad, compartimentación y verticalidad.

Acosta (2020) expone que los principios, el mandato de la disciplina, la verticalidad jerárquica y el centralismo en detrimento de lo democrático va a revelar una tendencia hacia la rigidez militar, que, por un lado, irían en contraposición de los objetivos políticos de iniciales de FARC-EP y, por otro, llevarían a la organización hacia la burocratización.

Como burocracia armada consolidada, es posible ver en la organización una identidad cohesionada, una acción coordinada con estrategias concretas y objetivos conjuntos en los miembros. El desarrollo de las capacidades más elevadas dentro de unos de los órdenes que pueden dirigir, que en este caso es el militar, a través de la modernización bélica y conectándolo a los órdenes económico y político inició un control sobre zonas cocaleras militarmente estratégicas, de rutas de narcotráfico, ampliando los frentes de funcionamiento y conectando al orden político por medio del dominio en territorio de las decisiones locales. Esta inmersión en la vida cotidiana comunitaria implicarán roces con los habitantes y sus instancias de participación.

A su vez, las FARC-EP van a articular tácticas políticas para el apoyo de la Unión Patriótica y “algunas conductas violentas del grupo guerrillero desatarían quejas en los partidos tradicionales, que los acusarían de hacer “proselitismo armado”, es decir, de presionar la votación por las listas de la UP en zonas campesinas” (Aguilera, 2014, p. 159).

Estas acciones políticas durante el proceso de apertura democrática están en correspondencia con el tercer periodo, en el que hay una consolidación como élite armada y, de acuerdo con Aguilar (2014), hay un proceso de construcción de territorios sin Estado, que está más cerca de la instrumentalización de los campesinos cocaleros que de la autonomía, y es donde las FARC-EP establecen como principal forma de control en los órdenes militar, económico y político, estrategias que tienen como eje la violencia. Se organizan movilizaciones cocaleras obligadas para los campesinos de las zonas cocaleras:

...En el Putumayo, la expresión de un campesino parece resumir en buena parte el carácter de la movilización: “salimos voluntariamente obligados”. Pese a la presión de las FARC en la organización y desarrollo de la movilización, los campesinos pudieron plantear sus propias propuestas, e incluso tuvieron la oportunidad de expresar los intereses generales de la comunidad. En otra zona cocalera, la sierra de la Macarena, las FARC hicieron salir a muchos campesinos para vincularse a las marchas, sin que se estuvieran presentando fumigaciones en la región y sin que estos tuvieran un pliego de peticiones para elevarle al Gobierno. A su regreso, los campesinos se encontraron con el fusilamiento de dos hermanos, que habían instado a sus vecinos a no salir a manifestarse (Aguilera, 2014, p. 248).

En este tercer periodo se retoma la figura de Simón Bolívar en detrimento de los símbolos marxistas-leninistas y, de acuerdo con Acosta (2020), la guerrilla crearía “una nueva estrategia ofensiva que implicaba no solo su fortalecimiento militar en las zonas rurales sino también la creación de organismos políticos subsidiarios y clandestinos cuyo centro de acción se daría fundamentalmente en los principales centros urbanos de Colombia” (p. 546).

Cabrera y Echandía (2018, 2019) proponen que las FARC-EP van a ganar dominio en las regiones fronterizas que pueden garantizar abastecimiento, participación en negocios



ilícitos transnacionales, aumentar su financiación, mostrar la vigencia de su poder bélico y evadir lugares sobre los que tenga control el Estado y la élite gubernamental, complementado con “las estrategias empleadas por grupos armados sobre la población, como por ejemplo el terror, la explotación económica, o el apoyo mutuo son definitivos en el comportamiento funcional de la población durante la guerra (p. 43). Con la ruptura gradual de las relaciones directas entre la base social que legitima el primer periodo de las FARC-EP, las estrategias basadas en el uso y administración de la violencia van a ser privilegiadas para ejercer el dominio territorial en sus zonas de influencia. La relación entre las FARC-EP y la población estaba mediada porque el “grupo aseguraba una protección a los cultivadores y cierta regulación del mercado. Esto podía ir a la par con la adhesión al discurso de la guerrilla, pero se trataba también de una relación funcional” (Cabrera & Echandía, 2018, p. 45). Al ser funcional, la lealtad de los habitantes no estaba asegurada, y es posible que resulte incierta en contextos posteriores al acuerdo.

Desde la perspectiva de la teoría de las élites, el uso de la violencia afirma que cada grupo minoritario organizado con capacidad de dominar un orden aplica la fuerza y cada uno la justificada. De acuerdo con Pareto (1980), así como existen órdenes que caen al no saber que pueden servirse del uso de la fuerza, en contraparte ningún grupo en el poder puede durar haciendo únicamente uso de esta.

Las estrategias que la élite usa para mantenerse en el poder deben ser complementarias y conectadas con otros órdenes y esferas más allá de las que inicialmente llega a dominar. En este sentido, Quishpe (2019) propone que las relaciones entre las FARC-EP y las mayorías campesinas no estaban únicamente regidas por la violencia o el terror, sino que llegaban más allá: las FARC-EP también funcionaban como un agente de cultura en los territorios, en los que produjo al menos 500 canciones, varios grupos artísticos que iban desde el vallenato hasta el rap, y es que la función de la música, la cultura y el capital simbólico en el conflicto armado es una conexión todavía poco estudiada de la relación entre población civil y las FARC-EP.

Para Quishpe (2019), la música es un eje de importancia en el trabajo político militar de las organizaciones armadas, que se usa como una forma efectiva de propaganda, elemento legitimador para difundir objetivos y principios que faciliten el reclutamiento, fuente para atraer recursos financieros, llamado a la acción política, o incluso para educar de manera alternativa, “presentando hechos, cuestionando las formas tradicionales en que estos se han entendido y agrupando ideas o eventos de manera creativa. Además, para compartir una particular visión del mundo, buscando cambiar las ‘actitudes cognitivas de la escucha hacia una ideología particular’” (Quishpe, 2019, p. 558).

La música y otros productos culturales pueden complementar el trabajo armado modificando las formas en que las mayorías civiles pueden ver a la élite armada. Para Quishpe (2019), la música tiene funciones tanto dentro de la organización como hacia afuera para

relacionarse con la sociedad civil y los enemigos. Hacia dentro, la música cumplió un papel cohesionador que garantizó la identidad colectiva fariana y como vehículo de conexión entre experiencias compartidas en los combates; también fue un producto cultural disputado con otros actores armados ilegales y funcionó para consolidar los gobiernos insurgentes mediante los cuales regulaban la vida cotidiana de las comunidades.

Hacia afuera, en relación con la población civil y otros actores, la música cumplía 3 funciones:

1. Como estrategia de propaganda, los guerrilleros que hacían parte de las comisiones de organización y de difusión política organizaban asambleas para informar a la población sobre su programa de acción. “Ya fuera para abrir o para clausurar la reunión, siempre se trataba de incluir un canto fariano, ejecutado en vivo por el guerrillero más destacado a nivel musical o por varios combatientes en coro” (Quishpe, 2019, p. 570). De forma paralela, algunos integrantes de las FARC-EP entregaban la música en tabernas o bares del territorio esperando que los dueños reprodujeran la música mientras el negocio estuviera abierto.
2. En el territorio rural de Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare, la insurgencia desarrolló un trabajo sostenido con la población que permitió rebasar el uso de la música como propaganda. Eran las “[...] FARC-EP quienes llevaban la oferta cultural a estas regiones; regiones en donde el Estado aparte de no llegar con la oferta institucional de servicios básicos mucho menos lo hacía con el arte y la cultura” (Quishpe, 2019, p. 571).

Las FARC-EP en algunos casos se convirtieron en el principal productor de accesos culturales como música, medios audiovisuales y producción escrita, que se difundían en algunos de los territorios bajo su influencia. Sus grupos musicales participaban en eventos civiles como cumpleaños, bazares, concursos de belleza, partidos de fútbol y asados (Quishpe, 2019). Esto funcionó como un modo de transmitir sentires ligados a los procesos orales de la población campesina y desde los mandos se insistía en que los grupos culturales de cada territorio estuvieran ligados al folclore de los territorios donde trabajaban.

3. Por otro lado, la música operó como parte de las estrategias de terror que acompañó los actos de violencia: por ejemplo, los militares estadounidenses usaban metal a todo volumen como una estrategia psicológica para minar la voluntad de los extremistas islámicos, mientras que el Revolutionary United Front (RUF) ejecutaba tambores y música Bubu para anunciar su llegada y luego desplazar a la población civil en Sierra Leona (Quishpe, 2019, pp. 558-559).

Los diferentes usos de la música y otros productos culturales audiovisuales ayudaron a mantener a las FARC-EP como élite armada en los territorios donde hacían presencia durante el conflicto armado. Los accesos culturales cumplían varias funciones, algunas de ellas relacionadas con las dinámicas de guerra y las estrategias de terror frente a actores externos.

Al final de este periodo, el uso constante de la violencia y el narcotráfico como forma principal de dominio en los territorios provocó un rápido declive en el apoyo social de las mayorías campesinas y el fracaso de las negociaciones con el gobierno de Pastrana entre 1999-2001, que en cierta medida impulsarían la victoria electoral de Álvaro Uribe Vélez desde el 2002 hasta el 2010, periodo en el que prevaleció la estrategia de salida militar al conflicto armado, llevando a las FARC-EP a fortalecer principalmente su capacidad militar. Sin embargo, derrotas militares por parte de la élite gubernamental, la pérdida de apoyo de la base social y la presión que establecieron estas mayorías para influir en las decisiones de las FARC-EP como élite armada, materializadas en las marchas del 2008 que tuvieron como consigna el lema “FARC-EP no son el ejército del pueblo” (Aguilera, 2014.) causaron también un declive político y militar en la élite armada.

Tránsito de FARC-EP a FARC: retos para la consolidación de una fuerza política

El cuarto periodo, siguiendo a Aguilera (2014), inicia con la muerte de Antonio Marín Tirofijo, máximo dirigente de las FARC-EP, y se caracterizó por un intento de reorganización militar que permitiera renovar las FARC-EP: promoción de movimientos clandestinos, intentos políticos y búsqueda de negociación que, durante el 2012, van a comenzar en el gobierno de Juan Manuel Santos, primero de forma clasificada y después de manera pública.

De acuerdo con Olave (2016), entre 2012 y 2016, se da una reformulación polémica en el discurso guerrillero, que puede ser vista en los medios de comunicación usados por las FARC-EP, en específico la revista Resistencia, en la que se expone cómo se transforma, desde los elementos lingüísticos, en lo que posteriormente sería FARC.

Desde la perspectiva de las élites, la transformación de las FARC-EP en FARC puede representar una forma de convergencia e integración de una élite armada no gubernamental al sistema tradicional de participación política controlado por la élite gubernamental. Así, para los primeros es una oportunidad en la estructura política de avanzar, reformular las estrategias de acceso al poder sin el uso de la violencia y consolidarse como clase política que a futuro pueda ser un recambio en el sistema cíclico de dominio, esta vez con alcance nacional; para los segundos puede ser una táctica reciente de renovación de poder y evitar un recambio en la élite política tradicional oligárquico que, según la ley de Michels (1991), es un intento por evitar el recambio en el ciclo de circulación de élites o clases políticas, antes intentado en la estrategia de guerra, y que con la firma del Acuerdo Final en el 2016 se podría vincular la negociación, el convencimiento e incluso el engaño.

El orden militar en el que las FARC-EP se consolidaron como élite armada y que le permitieron conectarse con los órdenes económico y político en los territorios bajo su

influencia, donde construyó una institucionalidad paralela al Estado, sin el Estado, a través del control de la violencia, la economía del narcotráfico, las rutas comerciales, la propaganda, la música, las apuestas escolares comunistas, la administración de las decisiones, la dosificación de la justicia, la instrumentalización o convencimiento del campesinado para establecer relaciones funcionales en medio del conflicto armado y el enfrentamiento a las fuerzas militares de la república representativa desapareció con la entrega de las armas.

Las FARC-EP confiaban en que su tránsito político que las reincorpora como partido FARC a la nación colombiana se vería respaldado por una base social de mayorías rurales; sin embargo, durante los cuatro periodos de su consolidación como élite armada, la ruptura con la base social ocasionó un declive visible en el apoyo representativo cuantificado en votos. Según Cabrera y Echandía (2018), es fundamental saber “en qué medida el nivel, los repertorios y la ausencia de la coerción inciden en el apoyo de la población al actor armado que se transforma en partido político” (p. 43).

Posterior al proceso de dejación de armas, la reincorporación política se vio afectada por la cohesión político-militar que tenía hasta el momento la organización, la jerarquía de poder, el modo de reclutamiento y relación con la base social. Si se observan otras organizaciones armadas en tránsito a la vida civil, como en los casos de Ruanda, Sudáfrica, Chad y Liberia, Cabrera y Echandía (2018) exponen que hay una:

...existencia de liderazgos claros; la relación y coordinación entre la élite, los mandos medios y la base del grupo excombatiente; así como las aspiraciones, visiones e intereses de los desmovilizados, son decisivos en la transformación y consolidación del grupo rebelde en partido político (pp. 43-44).

En el caso de Colombia, en el partido FARC los liderazgos también permanecen claros en el tránsito de élite armada a partido político en proceso de consolidación como clase política. Así que, si logra recuperar el apoyo de la base compuesta por exintegrantes FARC-EP y mayorías campesinas para lograr converger sus intereses con la representación de los intereses de la mayoría, así como analizar la agenda política y el escenario de participación al que ingresa, podría apuntar a consolidarse como una élite en el escenario de la política civil desarmada.

Para lograr esto, una de las problemáticas a las que se enfrenta el estado de la élite gubernamental es la protección del tránsito FARC-EP en FARC, así como de la base de exintegrantes guerrilleros que hacen parte de la estrategia de reincorporación social y económica. Por otro lado, en casos como los de El Salvador, en los que existían campesinos aparentemente afiliados al FMLN, terminaron retirando su apoyo a la organización en el contexto posterior al conflicto armado (Cabrera & Echandía, 2018). En el caso del RUF de Sierra Leona, el uso de “tácticas militares de alto impacto humanitario y la ausencia de una

agenda política definida incidieron en un bajo apoyo de la población durante y después del conflicto armado” (Cabrera & Echandía, 2019, p. 103).

En el caso de FARC, existe la posibilidad de que su uso de la violencia como parte de la estrategia militar en su previa configuración como élite armada pueda incidir en el apoyo de las mayorías a la hora de votar. Si se suma esto a la falta de mecanismos materiales para la protección de exintegrantes guerrilleros en los antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación (ETCR) y el reacomodo de otras minorías organizadas armadas en las zonas rurales que ya no tienen influencias de las FARC-EP que dominen la participación política de los habitantes, y otros órdenes o esferas, podría llegar a decantar en el fracaso del intento de tránsito político de FARC-EP a FARC. Siguiendo a Cabrera y Echandía (2018),

...En efecto, un primer reto de seguridad tiene que ver con el reacomodo de grupos ilegales. Mientras que en el Catatumbo, varias Estructuras del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) han expandido su zona de influencia a partir de la concentración de las FARC en la zona veredal de Caño Indio, en el municipio de Tibú, en el Bajo Putumayo, el único grupo ilegal activo en la actualidad, conocido como La Constru, estaría liderando actividades criminales en espacios en los que las FARC tenían un control hegemónico (p. 47).

Esta reconfiguración de los actores armados en los contextos rurales que usan estrategias de dominio asociadas a la guerra dentro del orden militar, en combinación con el control de los órdenes económico y político a través del narcotráfico, la instrumentalización de la población y el clientelismo, representa un punto de análisis que, desde la teoría de las élites, puede llegar a representar un recambio de élites armadas en las zonas rurales, que tiene una circulación más rápida que el recambio que se puede dar en el sistema gubernamental al que ahora tiene acceso FARC.

Los retos estatales de la élite gubernamental siguen siendo establecer la institucionalidad dentro de los límites del territorio colombiano; es decir, le corresponde no solamente reincorporar a los actores involucrados en las dinámicas del conflicto armado, sino también reincorporar en sí mismos los territorios que existen únicamente dentro del imaginario estatal; de lo contrario, seguirá enfrentándose a varios grupos minoritarios organizados en torno a las armas durante las siguientes décadas.

De mantenerse las dinámicas rurales de construcción de institucionalidad paralela y las dinámicas urbanas que mantienen una élite gubernamental dentro de la ley de hierro de la oligarquía que no se renueva, que no integra nuevos elementos o que no es reemplazada, las dinámicas de violencia en todas sus expresiones tienen probabilidad de continuar reproduciéndose.

Para Cabrera y Echandía (2018), “la organización de un nuevo movimiento político por parte de las FARC plantea la emergencia de una nueva fuerza electoral que cuenta con distintos escenarios de oportunidad en el ámbito de la participación política” (p. 59). Como partido político podría desplegar su capacidad de influencia y, por eso, Cabrera y Echandía (2019) proponen que

...el paso de las armas a los medios políticos es una oportunidad de alto valor en el caso de las FARC-EP para ejercer su influencia con herramientas democráticas y un avance tangible en cuanto a la reincorporación de esta guerrilla y la construcción de paz (p. 98).

Esta oportunidad dentro del sistema tradicional de representación tendrá éxito solo en el caso de FARC pueda obtener votos en las elecciones legislativas y ejecutivas. En 2018, FARC tuvo la oportunidad, por primera vez, de participar como partido en los procesos electorales de marzo, y sus resultados plantearon un futuro incierto en la consolidación como fuerza política desarmada. Siguiendo a Cabrera y Echandía (2019),

...De acuerdo con la información de los comicios al Congreso de la Registraduría (2018, marzo 11), las FARC no alcanzó el umbral o el número mínimo de votos establecido por ley —correspondiente a 2 % de votos válidos— para que un partido o movimiento político pueda acceder a una curul en el Senado. Con 52 532 votos, la FARC logró tan solo 0,34 % de los votos totales válidos, ubicándose en el puesto 14 de los 16 partidos que participaron en las elecciones. Por lo tanto, en ausencia de la medida transitoria que estableció el Acuerdo final para la representación de las FARC-EP en el Congreso, este grupo no alcanzó el apoyo electoral suficiente para hacer parte de las bancadas del Legislativo (p. 98).

Los votos por FARC se dieron principalmente en lugares donde ya tenían presencia, pero esto no se vio traducido en la fidelidad de los pobladores en el caso de las elecciones. Según Torrijos y Abella (2018), FARC, en las *Tesis de abril: por un partido para construir la paz y la perspectiva democrático-popular*, se plantea metas para su configuración como partido relacionadas con alcanzar el corazón de la población para superar la estigmatización y la distorsión a la que han sido llevados en el imaginario colombiano; se proponen estar en total disposición para alcanzar la verdad en la Jurisdicción Especial para la Paz y la consolidación de una nueva estrategia política.

Si FARC quiere consolidarse como una fuerza con capacidad para influenciar en el orden político, debe trabajar en la creación de la nueva estrategia política que le permita recuperar la base social con la que contó en los periodos iniciales de su existencia, para así ampliar su aceptación en las mayorías y encontrar nuevos apoyos electorales. Para ello, es necesaria una estrategia que vincule los liderazgos del partido a las masas en una relación

directa que identifique la agenda política del escenario de participación colombiano, así como los intereses de los habitantes de Colombia y puedan proyectarse como un partido representativo en una fase inicial del ciclo de formación de élite.

Torrijos y Abella (2018) describen que FARC pretende en sus objetivos como partido forjar una nueva política social que transforme y mejore los órdenes sociales vigentes, que desde la autogestión, la democracia comunitaria de base, la disputa por el poder estatal en las urnas y la construcción de un orden social de abajo hacia arriba le permitan llegar a tener influencia y dominio del orden político; sin embargo, en su periodo como élite armada, en el que las dinámicas de guerra y la violencia fueron su principal fuente de dominación, se rompió la conexión directa con las mayorías campesinas, por lo que la estrategia que se plantean debe tener un fuerte componente de reparación, reconciliación y construcción de paz que se difunda entre la ciudadanía colombiana.

La estrategia podría tener acciones concretas, como campañas que sean un esfuerzo público y constante para hacer reivindicaciones o reclamos frente a las élites gubernamentales; la creación de asociaciones anexas al partido; grupos de interés; declaraciones en medios públicos; producción de material escrito y audiovisual desde el cual muestren su valor como posible representante de las mayorías colombianas y cohesione una identidad política no armada, a la vez que exponga sus compromisos como partido para ellos mismos y con sus posibles electores.

En este sentido, Raymond (2017) propone que los rebeldes en proceso de reincorporación política han ganado durante sus años de experiencia en las dinámicas de guerra en el interior de un conflicto armado habilidades específicas y transferibles: entre las primeras están las capacidades de combate, el conocimiento del terreno, el conocimiento del enemigo, el uso de estrategias bélicas (que en el caso de las FARC-EP son las habilidades de mayor desarrollo al momento de convertirse en élite armada que domina un orden militar); en el segundo caso se encuentran el establecimiento de redes de trabajo, la producción simbólica de su ideología a través de música, asambleas, accesos culturales y el desarrollo de organizaciones políticas (en el caso de las FARC-EP estaría la revista Resistencia, los grupos clandestinos, la música fariana, las asambleas, la formación política para guerrilleros y para población civil).

En consecuencia, Söderström (2014) plantea algunos elementos centrales para que la transición y reincorporación en la dimensión política sea exitosa y aumente la posibilidad de supervivencia del grupo político, en este caso el partido FARC. Estos elementos son la coherencia del grupo, la cohesión interna entre objetivos e individuos que integran el partido, el grado de apoyo popular externo, la visión de la comunidad internacional que reconozca como legítimo el partido o grupo, ser apoyado simbólicamente, tener un espacio para escuchar la voz de sus miembros y no solo de los líderes, encontrar fuentes de financiación diferentes a las usadas en el conflicto armado y comprender que en el proceso de

reincorporación no siempre tiene efectos positivos traslapar los rangos y jerarquías del momento armado a las dinámicas civiles.

Una vez la organización se ha transformado en partido, FARC puede usar las habilidades transferibles descritas por Raymond (2017) para hacer frente a los partidos políticos tradicionales, recuperando su base social disminuida y generando nuevas redes de apoyo. De no contarse en nuevas estrategias políticas, podrían llegar a convertirse en un partido políticamente funcional, pero no necesariamente “democráticamente funcional”, como lo expone Söderström (2014). Por otro lado, si FARC logra cohesionarse como minoría organizada frente a lazos identitarios, objetivos conjuntos y relaciones directas con las mayorías civiles y de exintegrantes de las FARC-EP, tiene la posibilidad de convertirse en un representante político que pueda comprometerse en el reconocimiento de las causas del conflicto y proponer nuevas vías para su solución.

### Conclusión

Los cuatro periodos de configuración de las FARC-EP identificados por Aguilera (2014), así como su posterior transformación en FARC el 1 de septiembre de 2017, permiten pensar las relaciones entre el trasegar de la guerrilla como élite armada y su proceso actual de configuración como partido y clase política. El dominio sobre el orden militar y su conexión con los órdenes políticos y económicos a través del uso y dosificación de la violencia permiten hacer visible que las armas fueron el principal sistema de poder en las FARC-EP, por encima del convencimiento, la negociación o la representatividad de las mayorías campesinas. Entonces, durante el proceso de dejación de armas, las FARC-EP dejan su eje central de poder dentro del cual ejerce dominio sobre los órdenes militar, político y económico y desaparece como élite armada, pero nace como partido político. FARC participa en los procesos electorales de 2018 y, aunque su apoyo es bajo, puede llegar a representar una fuerza política en las décadas siguientes si tiene en cuenta que debe ajustarse al escenario de participación del posacuerdo y reconoce que debe entrar a crear estrategias para mejorar sus capacidades en otros órdenes y esferas del sistema de poder.

FARC, como partido sin una base social mayoritaria consolidada para influir en el orden político como consecuencia de la desaparición de la coerción armada, tiene la oportunidad de comenzar a ajustar sus repertorios de acción para que la estructura de oportunidad política en la que se encuentra llegue a ser un catalizador de su consolidación como futura élite política con peso suficiente para entrar a competir en el sistema tradicional de representación y, ¿por qué no?, ser un recambio en el ciclo de circulación de élites.

Analizar el caso de transformación de las FARC-EP en FARC permite reflexionar en torno a la ley de hierro de las oligarquías postulada por Michels (1991), solo que el proceso no se



da dentro de las grandes instituciones, como lo plantea Wright (1987), sino como una forma de élite dominante específica en un orden que establece sistemas de regulación paralelos a los del Estado, porque los territorios sobre los que tiene influencia no existen en el Estado.

Inicia no reemplazando una élite gubernamental, sino rellenando el vacío de la incapacidad estatal de la élite gubernamental para institucionalizar el territorio nacional. Al tomar el espacio del Estado en los territorios bajo su control, emula las instituciones de las élites gubernamentales, con la diferencia clave que se decanta por el uso excesivo de la violencia para mantener el dominio territorial, lo que con el tiempo en la búsqueda de garantizar su propia supervivencia y legitimación hace que crezca, se burocratice, debilite sus relaciones con la mayoría campesina que lo legitima, se especializa en las capacidades militares y se transforma en una élite armada.

La élite armada es, entonces, un grupo minoritario organizado que tiene la capacidad de dominar un territorio como consecuencia de haber llegado a desarrollar una capacidad efectiva de control en uno o más órdenes —en el caso de las FARC-EP es el orden armado— y consolida su acción al conectar el orden militar de su dominio con el político, orden de donde obtiene su origen (pero no su fuerza) en el movimiento agrario, el partido comunista, el mito fundacional del ataque estatal a Marquetalia, en el pensamiento comunista, marxista-leninista y la reivindicación posterior de la figura de Simón Bolívar. Se conecta posteriormente al control del orden económico con el control territorial, el acceso a las zonas cocaleras, el narcotráfico y las rutas de comercio de ilícitos.

La élite armada mantiene su base mayoritaria por diversas estrategias, como la oferta a accesos culturales producto de la propia élite, el convencimiento, la negociación, el engaño y el uso de la violencia. La mayoría campesina desorganizada mantiene una relación funcional con la élite armada, así como de convencimiento y adhesión a los ideales, estrategias y objetivos propuestos por las FARC-EP. Con el tiempo, el uso de la violencia contra la población civil, la instrumentalización del campesinado cocalero, el surgimiento de la organización campesina comunitaria contraria a la visión armada, el crecimiento, la burocratización, la especialización y el privilegio de estrategias bélicas por parte de las FARC-EP crean una ruptura entre la organización embrionaria armada en proceso de consolidación y la base mayoritaria de soporte y legitimación, estableciendo una élite armada separada del potencial de representación popular.

El contexto de salida militar y de guerra sin tregua durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el descontento en aumento de la población que no se siente representada por las FARC-EP retirando gradualmente el apoyo y la estructura de oportunidad política de la búsqueda mutua de negociaciones con el gobierno de Juan Manuel Santos, que configura una apertura política que permite los diálogos de paz resultando en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, permite la transición de la élite armada de las FARC-EP al partido político FARC.

La influencia en el ordenamiento de los territorios puede encontrarse en actores tanto estatales como no estatales; en el caso de las minorías organizadas no estatales y no gubernamentales también existe la posibilidad de que sean contrahegemónicas o no (Beuf, 2019). En este capítulo se ha reflexionado solamente frente a uno de los actores que componen la diversidad de dinámicas en el territorio colombiano y que varían en sus orígenes, estrategias, principios, ideales, objetivos y configuraciones. Cairo y Ríos (2019) proponen que los actores en pugna dentro de un territorio tienen perspectivas diferentes de asuntos como la guerra, la paz o la institucionalidad, y cada uno construye significados como grupo para movilizar las agendas propias.

Incluso reconociendo esto, como lo propone Sandoval (2014), los conceptos y sistemas teóricos para el análisis social y político llegan a encontrar limitantes a la hora de abordar el caso del conflicto armado colombiano y es posible que la reflexión en torno a la transformación de las FARC-EP como élite armada en FARC, a la luz de la teoría de las élites, permita reconocer puntos clave de la incidencia de los grupos armados en el funcionamiento de los territorios que no tienen sistemas estatales institucionalizados. Puede servir también para describir las etapas en las que funcionaría parcialmente la ley de hierro de la oligarquía propuesta por Michels (1991), donde el partido FARC, con una estrategia clara y desarrollo de capacidades políticas, podría llegar a ser recambio en un proceso cíclico de circulación de élites, o, por el contrario, sería integrado al sistema tradicional de participación sin que sea funcionalmente democrática o representativa para las mayorías, sirviendo así a la reproducción y renovación de las élites gubernamentales dominantes en el orden político.

Por otro lado, esta reflexión privilegia el análisis de las FARC-EP como élite armada, donde el eje central de dominación es el orden militar y las dinámicas de violencia del conflicto armado; sin embargo, existe la posibilidad de reconocer la influencia cultural de la organización armada en los territorios, así como explorar el grado de convencimiento frente a los principios y objetivos que tuvieron o tienen las bases guerrilleras o algunas poblaciones civiles frente a las estrategias de las FARC-EP, que pueden estar materializadas en la memoria, la música u otros productos culturales, como lo plantea Quishpe (2018, 2019), y que se encuentran realizados, en el marco del posacuerdo, en los trabajos artísticos colectivos e individuales de FARC, como el de Rubín Morro (2017), aunque el bajo apoyo electoral del 2018 (Cabrera & Echandía, 2018, 2019) podría contrastar con los planteamientos de un apoyo por convencimiento, adherencia o lazo identitario, incluso si se reconocen los logros de FARC en las elecciones legislativas.

FARC está en proceso de reincorporación política y su base de exintegrantes guerrilleros hace parte del proceso de reincorporación social y económica, en su mayoría también militantes del partido. Sin la fuente principal de poder materializada en las armas, FARC debe comenzar a ajustar y crear estrategias, repertorios de acción y actividades concretas que le permitan recuperar y aumentar la base social que les sirva de apoyo, así como

articular las dimensiones que, según Söderström (2014), son centrales en el éxito del tránsito entre grupo armado y fuerza política representativa. Estas estrategias deben tener en cuenta un relacionamiento directo con las mayorías de votantes e implicar la difusión de los avances en materia de reconciliación, reparación, construcción de paz, así como establecer objetivos que concuerden con las necesidades de representación de los ciudadanos colombianos.

### Referencias bibliográficas

- Acosta, C. (2020). Férrea, pero consciente: disciplina y lazo identitario en las organizaciones clandestinas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC-EP. *Izquierdas*, (49), 541-553. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492020000100230>
- Aguilera, M. (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Cairo, H., & Ríos, J. (2019). Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Paz. *Revista Española de Ciencia Política*, (50), 91-113.
- Cabrera, I., & Echandía, C. (2018). Las FARC en la política: riesgos de seguridad y escenarios electorales en el Catatumbo y el Bajo Putumayo. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(suplemento), 39-63. <https://doi.org/10.15446/rsc.v41n1Supl.68317>
- Cabrera, I., & Echandía, C. (2019). Retos institucionales y no institucionales para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en las elecciones legislativas de 2018. *Estudios Políticos*, (56), 92-121. <https://doi.org/10.15446/rsc.v41n1Supl.68317>
- Campbell, J. (1991). *El poder del mito*. Emecé.
- Cubides, F. (2005). *Burocracias Armadas. El problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas*. Norma.
- García, M., & Revelo, J. (2018). La construcción del Estado local en Colombia. *Análisis Político*, 31(92), 69-95. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71098>
- Garzón, I., & Agudelo, A. (2019). La batalla por la narrativa: intelectuales y conflicto armado en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (69), 53-66. <https://doi.org/10.7440/res69.2019.05>
- Marín, K., & Espinosa, N. (2017). Normalización sin transición: la dimensión territorial del proceso de paz en la Zona Veredal de Transición y Normalización (ZVTN) de LaMacarena. *El Ágora USB*, 17(2), 324-613. <https://doi.org/10.21500/16578031.3281>
- Michels, R. (1991). *Los partidos políticos* (Vol. 1-2). Amorrortu.
- Morro, R. (2017). *Diario de la guerra y la paz. Relatos y poemas de trincheras*. Teoría & Praxis.

- Mosca, G. (2009). *Historia de las doctrinas políticas*. Reus.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. Fondo de Cultura Económica.
- Olave, G. (2013). El eterno retorno de Marquetalia: sobre el mito fundacional de las FARC-EP. *Folios*, (37), 149-166. <https://doi.org/10.17227/01234870.37folios149.166>
- Olave, G. (2016). De la oposición política en el discurso: la reformulación polémica en la retórica guerrillera colombiana. *Palabra Clave*, 19(2), 398-421.
- Pareto, V. (1980). *Forma y equilibrios sociales*. Alianza Editorial.
- Pareto, V. (1981). *Historia de las ideas políticas*. Tecnos.
- Quishpe, R. (2018). Los excombatientes y la memoria: tensiones y retos de la memoria colectiva construida por las FARC en el posconflicto colombiano. *Análisis Político*, 31(93), 93-114. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n93.75619>
- Quishpe, R. (2019). Corcheas insurgentes: usos y funciones de la música de las FARC-EP durante el conflicto armado en Colombia. *Izquierdas*, (49), 554-579.
- Raymond, J. (2017). From combatants to candidates: Electoral competition and the legacy of armed conflict. *Conflict Management and Peace Science*, 34(3), 240-263. <https://doi.org/10.1177%2F0738894215593676>
- Rojas, D. (2013). *Much more than a war on drugs: elementos para un balance del plan Colombia*. *Análisis Político*, 26(77), 113-132.
- Sandoval, M. (2014). Investigación sociológica y conflicto armado en Colombia. *Revista colombiana de sociología*, 37(1), 99-120.
- Söderström, J. (2014). *Getting from insurgency to politics*. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/13863/getting-from-insurgency-to-politics>.
- Torrijos, V., & Abella, J. D. (2018). The FARC's behavior after signing of the Peace Agreement. *Revista científica general José María Córdova*, 16(24), 31-60. <https://doi.org/10.21830/19006586.342>
- Tuirán, A., & Trejos, L. (2017). Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. *Análisis Político*, 30(90), 77-102. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n90.68557>
- Wright, C. (1987). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.

# Capítulo 8



# Élites narcotraficantes como orientadoras de la gobernanza criminal en Colombia <sup>19</sup>

Jaime Andrés Wilches Tinjacá<sup>20</sup>  
Claudia Milena Pico Bonilla<sup>21</sup>

## Introducción

**E**l análisis de la categoría conceptual “Élites” ha estado reducida en Colombia a una concepción que la ubica desde un grupo reducido que ostenta el poder político y económico y que está en contraposición a un grupo mayoritario que usualmente se generaliza en la categoría conceptual “Pueblo”. Esta división si bien no está alejada de las teorías de élites, demuestra la ausencia de líneas de investigación que trabajen en las dimensiones de grupos minoritarios que también impactan la transformación de la sociedad.

Incluso la visión determinista de las élites “malas” vs pueblo “bueno”, ha favorecido el ascenso de populismos en Latinoamérica y Europa (Ungureanu y Serrano, 2018), y a su vez, ha permitido que organizaciones criminales e ilegales puedan ofertarse como una opción válida frente a la ausencia de soluciones de élites políticas y económicas que suelen ubicarse en el poder estatal, y de paso cooptarlo para sus intereses privados (Pino, 2018).

En esta dirección, el texto que se propone a continuación, llama la atención sobre la consolidación de los narcotraficantes como grupo elitario que ha contribuido a la transformación de la sociedad en las tres últimas décadas. No obstante, la novedad del capítulo (si es que puede etiquetarse de esa manera), no reside en ubicar a los narcotraficantes como élites ilegales, pues las teorías de crimen organizado han avanzado en este sentido, hasta

---

19. Este capítulo hace parte de los resultados de investigación del proyecto “30 años de la Constitución de 1991: un análisis desde la disputa de élites y organizaciones sociales por la reconfiguración de lo público-privado en Colombia”, código 87076 de la Convocatoria de proyectos de Investigación con capacidad instaladas de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

20. Doctor Cum Laude en Comunicación de la Universitat Pompeu Fabra, magister en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, comunicador social y periodista de la Universidad Central, politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigador del Programa de Administración Pública de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano y catedrático de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Correo electrónico [jwtinches@poligran.edu.co](mailto:jwtinches@poligran.edu.co)

21. Profesora Titular de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Ph. D. en Psicología y magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Economía y economista de la Universidad del Rosario. Correo electrónico [cmpico@poligran.edu.co](mailto:cmpico@poligran.edu.co)

el punto de catalogarlos como empresarios de la coerción (Gambetta, 1993). La propuesta que aquí se expone, argumenta cómo es necesario establecer una línea de investigación que aborde la forma cómo el ascenso de las élites narcotraficantes ha beneficiado a las élites políticas y económicas que cooptan el Estado -mutualismo implícito-

Y se habla de mutualismo implícito porque en la moral pública y aceptada por el escándalo mediático -que suele ser eufórico y pasajero- (Zunino y Focás, 2021), élites legales e ilegales deben mostrar un repudio o rechazo que las haga ver enfrentadas y con potencia de entrar en conflictos -rechazo explícito-. Así pues, este texto se aleja de visiones en las que a modo de suma cero, se plantea, *A. Élités como una institucionalidad inerte o frágil en Colombia*, o, *B. Como el único actor con capacidad de enfrentar el narcotráfico*; y por el otro lado, *A. Al narcotráfico desde una visión reducida a su actividad comercial*, o, *B. Como un actor que ha reemplazado las funciones sustantivas de las élites*. Por el contrario, los dos actores superan incluso condiciones adversas en el plano global, y optan por la interacción estratégica, en parte porque no les interesa disputar zonas e intereses de su contraparte -presencia diferenciada del Estado- (Caraballo, 2013) y -reconfiguración de los narcotraficantes en épocas críticas como el coronavirus- (Rilla, 2020); y prefieren un acuerdo tácito, que significa críticas y episodios de enfrentamiento entre las dos partes, pero que garantiza a su vez, la legitimidad de los actores que se ven beneficiados con sus acciones y orientaciones en el control y administración de la sociedad.

Se trata al final, de un pacto de élites y de una repartición ante un pueblo que dicen orientar y administrar, con una respuesta social todavía compleja de identificar, pues se reparte en un espiral de motivaciones y emociones que van desde juegos de aceptación-rechazo al poder legal-ilegal, que pasan por emociones como miedo, conveniencia, convicción, repudio, frustración. La dificultad de identificar las razones que hacen posible las fuentes de legitimidad-ilegitimidad pasa también por las fronteras borrosas en las que bebe la instauración de dichos poderes, pues en buena parte de los casos hacen parte de intereses compartidos entre los dos sectores elitarios.

Para el desarrollo de este capítulo, el texto está dividido en tres secciones. En la primera parte, se aborda un marco teórico en tres ejes: 1. Ascenso de los narcotraficantes como élites ilegales, pero legítimas, 2. Transgresión moral de las élites y el sometimiento de los estados, 3. Gobernanza criminal como consecuencia del ascenso y transgresión de las élites narcotraficantes; en la segunda parte, se demuestra cómo en el plano económico este pacto elitario ha permitido que las empresas ilegales hayan resultado favorecidas; en la tercera y última sección, se invita a potenciar la propuesta de investigación de la gobernanza criminal con evidencias que desde las dimensiones políticas, socioculturales y económicas, identifiquen el fortalecimiento de interacciones estratégicas que suele ser invisibilizadas con el moralismo público, en el que de manera astuta las élites legales-ilegales aparentan ser opuestas, pero que en la historia de los últimos 30 años, muestra la consolidación de un modelo de “revolución desde arriba”.

## Marco Teórico

### *El relevo de las élites*

En Colombia no ha existido una tradición de estudio frente a las élites, y sus concepciones han quedado reducidas a las confrontaciones discursivas entre líderes políticos que hacen mención del concepto para contraponerlo a la búsqueda de intereses para las “mayorías” o el “pueblo”. A pesar de estas limitaciones, hay perspectivas que desde el corporativismo y los grupos de presión ejercen lobby político para la aprobación de leyes y políticas públicas que favorezcan al sector que representan (Fernández, 2012).

En el campo de las élites ilegales, son escasos los referentes bibliográficos que hasta el momento se hayan interesado por la construcción de las categorías *élites narcotraficantes o mafiosas*. Al respecto, se destaca a Bolívar (2006), quien analiza el caso de los paramilitares como una organización elitaria que funda su discursos en parámetros emocionales que se sustentan en la inevitabilidad del conflicto (la guerrilla nos atacaba y fuimos víctimas), defendíamos a la sociedad civil de la amenaza terrorista (un servicio de seguridad que nos deben agradecer), todo lo hicimos por amor al país y nuestra territorio (sentimiento patriótico)

Este recorrido, lejos de exponer un estado del arte, evidencia la necesidad de explorar una historia de las élites en Colombia, más allá de la visión tradicional que las ubica únicamente como detentadoras del poder estatal. Es necesario también ahondar en élites ilegales, o también de otros sectores influyentes en la sociedad civil como empresarios, sindicatos, campesinos e intelectuales.

El texto “Siete tesis sobre el relevo de las élites políticas en Colombia” de Leal (2007), advertía en el contexto de los escándalos de la Parapolítica (alianza de grupos paramilitares y narcotraficantes con élites políticas para la cooptación del Estado), sobre un fenómeno particular en el ascenso legitimado de personajes que estando en el mundo ilegal y criminal, reclamaban el poder político en las reglas de una democracia formal. En la década de los ochenta y noventa estas alianzas eran excepcionales, mientras que en el siglo XXI se normalizará la incidencia de la ilegalidad en los escenarios electorales.

En Colombia, la vida privada no ha sido resuelta y la esfera pública es la vida privada de unos pocos, con lo que el narcotráfico y su estructura desconocedora de toda ética de lo público, junto con su oferta de rentas fáciles y relativización del valor de la vida, se convierte en el sistema económico que liderará los paradigmas culturales en una versión que juega de entre 1) las lógicas del intercambio y la producción capitalista en la esfera urbana, 2) el rentismo, 3. apropiación arbitraria y acumulación feudalista en la esfera rural.

En la articulación con la legalidad empresarial y su justificación de pagar impuestos por protección, con la práctica de control social por debajo de la mesa, se conjugó el narco-



tráfico como negocio ilegal (pero lucrativo por la alta demanda de sus productos y por la posibilidad de mantener el esquema acumulador, de ganadería extensiva y poca inclusión social, propio de las prácticas económicas del campo en Colombia). Esta situación permitió a los narcotraficantes aliarse con grupos armados para adquirir formas inusitadas de Estado, mediante el cobro de impuestos, el control territorial, la administración de justicia, el arreglo de conflictos cotidianos, en una estrategia de diversificación para garantizar la viabilidad política y represiva de sus acciones (Berg y Carranza, 2018).

Ante las negativas formalistas del Estado para aceptar la legalización de los dineros del narcotráfico, este encontró en el modelo armado y político del paramilitarismo un actor estratégico para articular su modelo económico, social y ético (para dar nombre a la forma de posicionamiento público de la imposición de una estética privatista, rentista y facilista) y articulador de lo rural (para la producción de la droga en las zonas que poco o nada interesaban a los empresarios legales o los intereses estatales, a excepción de alguna presión de los Estados Unidos para la erradicación) y urbano (para su distribución, comercialización y legalización). Leal (2007) reafirma este relevo de poderes y su proceso histórico:

La debilidad política del Estado ha sido otra constante en la historia nacional. Por eso, los espacios de ilegalidad han sido siempre amplios y los relevos de las élites han contado con prácticas contrarias a la ley. El corolario de esta debilidad ha sido la insuficiencia de la tradicional democracia liberal en el país. [...] 4. Surgió luego, en los años 90, un proyecto político paramilitar relativamente autónomo, con el objetivo de combatir a la subversión, pero sin desligarse del narcotráfico. 5. Este proyecto fracasó, al inicio del siglo XXI, en la medida en que las FARC mantuvieron su fortaleza y el paramilitarismo fue controlado por empresarios ilegales que aprovecharon la debilidad del Estado, la apertura económica y la globalización para enriquecerse sobre la base del narcotráfico, que fue sobrepasado sin que se le abandonara. Surgieron así redes regionales que imponen, mediante la violencia, ofertas de seguridad y capturan excedentes económicos, en un proceso que va de la periferia al centro de la economía. Es la transformación de empresarios ilegales en mafias, que son formas sofisticadas de crimen organizado (p. 197).

Con esta articulación, las élites políticas no desaparecieron, pero fueron reemplazadas o cooptadas (con permisividad exagerada) por un modelo narco-paramilitar, que se fortaleció al engranar las dimensiones social, política, cultural y jurídica. El avance ha sido de tal magnitud que la sociedad colombiana se encuentra en una encrucijada con actos de corrupción de funcionarios públicos que se han aliado con actores ilegales, o aún más denigrante, han hecho uso de herramientas legales para desviar fondos del erario o incumplir con megacontratos de infraestructura. La pregunta es ¿Quién juzga a quién? Autoridad moral que se pierde y deja un vacío en la administración de justicia.

Esta situación es instrumentalizada por las élites narcotraficantes, quienes se ofertan como una alternativa ante la desidia estatal y la corrupción política de las élites tradicionales que desde los formalismos legales han ostentado el poder. Al respecto Wilches (2020), desarrolla el concepto de narcopopulismo como un discurso que ha calado en sectores de la sociedad civil que al no contar con políticas estatales en materia social, terminan recurriendo a las organizaciones ilegales, para sustentar sus necesidades básicas. Esta situación se potenció en el contexto de la pandemia del coronavirus, donde los narcotraficantes se presentaron como proveedores de servicios para el “pueblo” (Bleszynska, 2021, marzo 23). De manera paradójica, la pandemia reafirmó el sentido de la palabra “relevo”, pues no debe confundirse con “desaparición de las élites legales”; se trata solo de reemplazos temporales en los que élites legales-ilegales se van turnando la administración del poder. En el caso de las vacunas, por ejemplo, se demostró la importancia y obligatoriedad del Estado de ser un garante de Salud Pública (Pont, 2020), mientras la administración de violencia era ordenada en los territorios por el crimen organizado (Torrijos y Marín, 2020).

### **Transgresión moral de las élites y el sometimiento del Estado**

El subtítulo referido es el título de la obra de Revéiz (2016), que profundiza en la interacción estratégica de tres tipos de sociedad: una cooptada bajo los parámetros del Estado (C) -Ej. Clase media que registra en bases de datos y paga impuestos-, sociedad no cooptada por desidia o falta de logística para llegar a dichos territorios (NC) -Ej. Territorios como la Guajira o el Amazonas-; y sociedad criminal e ilegal (IC) aliada con sectores (C) y (NC) -Ej. Narcotraficantes, mafias, guerrilla, paramilitares, disidencias-.

Luego de definir a estos actores como integrantes de una “Triple Sociedad”, Revéiz (2016), modela tres prácticas que se han ido conjugando con resultados de beneficios y afectaciones variadas: Corrupción (Co), Captura (Ca) y Cooptación del Estado (Coop E). En el desarrollo de la obra, el autor demuestra que (IC) no se aventura a ser un reemplazo definitivo del Estado o de sus élites políticas, pero sí es el actor que a partir del siglo XXI y con las lecciones de un pasado de carteles del narcotráfico que se habían empeñado en una guerra frontal con el Estado (caso Pablo Escobar con el cartel de Medellín), o infiltración a través de financiación de campañas (Caso Hermanos Rodríguez Orejuela con el Cartel de Cali), transformará sus prácticas para mimetizarse en acciones que buscan el sometimiento del Estado, pero sin ejercicio explícitos de violencia y sin la exposición de un Capo. Por el contrario “La corrupción se globaliza por el narcotráfico IC” (Revéiz, 2016, p. 291), penetra en las ciudades y que son imposibles de criminalizar por el efecto de rentas productivas para capas medias de la sociedad que no participan de manera directa en la cadena logística del negocio.

Esta situación ha sido identificada por Niño, Acosta-Cajiao y González (2020), quienes critican las visiones estadocéntricas y prohibicionistas en la lucha contra el narcotráfico, desconociendo con o sin intención la penetración de esta empresa ilegal en asuntos relacionados con la democracia electoral, la política exterior y la agenda ambiental. Como ya se había mencionado en párrafos anteriores, el narcotráfico logró apuntalarse no solo como un agente con habilidad de establecer pactos y alianzas con las élites políticas y económicas tradicionales, sino también constituirse en un actor elitario y paraestatal que oferta no solo servicios de coerción, sino también administra justicia, provee alimentos y regula servicios de salud y vivienda.

Una agenda reactiva y narcotizada frente a las drogas ilícitas, abre preguntas sobre la visión de corto plazo de las élites tradicionales, pero también sobre la permisividad que tienen frente a una estrategia que ha sido con suficiencia demostrada como insuficiente e inoperante (Niño, 2016). Pareciera entonces que dicha flexibilidad es implícitamente avalada, pues las economías del narcotráfico han demostrado con relativa facilidad su capacidad de adaptación a crisis económicas, políticas e incluso sanitarias como la Covid-19. Las teorías del crimen organizado han evidenciado con datos, cómo el narcotráfico ha mutado en diversas operaciones en el mercado global y transnacional que incluye secuestros, extorsiones, delitos informáticos, terrorismo, control de calles, crímenes contra el medio ambiente, entre otras (Bagley, 2013). Se trata entonces, de un control local que vigila los eslabones productivos del negocio, mientras que en el plano internacional, actúan de intermediadores de mafias que hacen presencia en países con modelos políticos y económicos más desarrollados, y en los que se necesitan estrategias más sofisticadas de mimetización y alianzas con el poder legal.

Los narcotraficantes comprenden que el uso de la violencia significa una real pérdida de utilidades a sus negocios, y se enfocan en buscar espacios de legitimidad social, conquistando las necesidades que al Estado no le interesa cubrir, y en el que se verán beneficiados los empresarios de drogas ilícitas a través de la instauración de un narcomundo -estilo de vida- (Quiñones, 2018), y el Estado con una estructura institucional que le permite ser reconocido y tolerado por el sistema internacional -y las organizaciones encargadas de controlar el tema de las drogas desde una agenda narcotizada-, y con el mantenimiento de mínimas condiciones de vida para la clase media urbanizada (García Duarte, 2021).

Élites legales e ilegales mantienen sus objetivos e intereses en épocas donde la moral pública exige que haya acciones que demuestren el repudio o confrontación entre los actores. En este caso, Revéiz (2007) menciona que las élites legales han acudido por la “Tasa de Cambio Moral”, entendida como:

... La aplicación de la teoría económica convencional al entendimiento de la evolución de la justicia. Con esta tasa se quiere significar el cambio relativo en la preferencia social que han tenido los gobiernos de los últimos 30 años respecto a la sanción que debe darse a los delitos que más afectan a los ciudadanos: narcotráfi-

co, subversión, cuello blanco, terrorismo, secuestro, patrimonio económico. Este último delito se toma como numerario o base de la comparación. Se confronta luego con la eficacia en la administración de justicia y con variables internacionales (p. 458).

En otras palabras, se ofrecen a las élites ilegales beneficios judiciales en nombre del bien común y de la reconciliación nacional. Como lo menciona Revéiz, los presidentes han otorgado estas concesiones, con el objetivo explícito de gobernar, pero también con el propósito de mantener cierto régimen de pacificación en las élites legales-ilegales que pueden confrontar su gobernabilidad y perjudicar la imagen de país estable y democrático que se proyecta en escenarios internacionales (etiqueta que le permite cuestionar informes que revelan violación a los derechos humanos o desigualdad socioeconómica). Al momento de terminar este libro, los dos candidatos favoritos a ocupar la Presidencia de Colombia 2022-2026, discutían la Tasa de Cambio Moral que estaban dispuestos a asumir con los representantes de (IC) con hecho comprobados judicialmente en (Co), (Ca), (Coop E).

### ***Gobernanza Criminal***

Este concepto es entendido como la connivencia entre el Estado y la ilegalidad para administrar y organizar a la sociedad (Duque, 2021). En Colombia no es un tema nuevo y se comprende que desde el conflicto armado, el Estado ha permitido la administración de estructuras sociales, económicas a guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes. La diferencia, para el caso de este capítulo, es que las teorías han tendido a hablar de fragilidad y ausencia del Estado, cuando valdría la pena identificar si es un interés del Estado colombiano hacer presencia en todo el país, y si el asunto se reduce a un tema de formalidad institucional y provisión de servicios. En el libro editado por Alda (2021), se presentan cuatro propuestas para discutir:

- Casas (2021), plantea que el modelo de gobernanza criminal debe salirse de los clásicos esquemas del orden legal-racional, para determinar los grados de obediencia o no al statu-quo. El ejemplo utilizado es el de los campesinos que participan en el cultivo y producción de hoja de coca, y que son criminalizados en la política prohibicionista del Estado central. No obstante, esa criminalización no responde con programa sociales que neutralice los beneficios -o sobrevivencia- que genera la economía del narcotráfico.
- Moriconi (2021), ahonda en la necesidad de reevaluar la dicotomía legalidad-legitimidad vs ilegalidad-ilegitimidad, pues estas fronteras han sido borradas por órdenes económicos y sociales que son más dinámicos que las paquidérmicas prácticas de la burocracia estatal. Un ejemplo que podría servir para aplicar la propuesta del autor estaría relacionado con la proyección de la industria del Cannabis; asunto que ha mos-

trado progresos en la década reciente, pero no los suficientes para favorecer los eslabones más débiles con la cadena productiva del narcotráfico.

- Schultze (2021), acuña el concepto de crimilegalidad para abordar la “connivencia” entre límites que se cruzan con relativa facilidad en los órdenes legal e ilegal. Su ambiciosa propuesta incluye repensar los fundamentos morales y normativos que soportan los Estados de Derecho, y ampliarlos en horizontes que estén relacionados con la legitimidad política.
- Sampó (2021), retoma los hallazgos de Arias (2017), para identificar que las Gobernanzas Criminales se han globalizado en distintas manifestaciones que dependen de los grados de cooperación entre actores legales-ilegales para cooptar, capturar y corromper las instituciones, los territorios y la sociedad:

**1. La gobernanza colaborativa:** donde hay un solo grupo armado que opera en estrecha colaboración con el Estado. Allí, Estado y grupo armado trabajan en conjunto para gobernar un espacio concreto. **2. La gobernanza escalonada:** surge cuando existen múltiples grupos armados en competencia y cada uno establece vínculos fuertes con el Estado. los grupos armados ejecutan ordenes en nombre de los actores estatales, pero no tienen capacidad para “gobernar” por sí solos o influenciar la política estatal. **3. La gobernanza compartida o competitiva:** que surge cuando existe un grupo que ha consolidado el control armado, pero mantiene relaciones mayormente competitivas con el Estado. En consecuencia, se establece un sistema de gobernanza dividida en distintos sectores de la vida social. **4. El desorden criminal:** caracterizado por la existencia de diversos grupos armados rivales operando en una comunidad, que intentan controlar un mismo segmento de mercado y ejercer un dominio limitado sobre las actividades locales, al tiempo que mantienen relaciones conflictivas con el Estado (p.14).

En este orden de ideas, el narcotráfico ha logrado instaurar una gobernanza criminal que ha permitido un pacto entre élites legales-tradicionales e ilegales-criminales. El resultado ha sido exitoso en la medida que las rentas del narcotráfico han crecido y su modelo empresarial se ha diversificado (reflejado en la disminución de cultivos ilícitos, pero el aumento de productividad), sin afectar las rentas producidas por las industrias legales o establecidas desde la revolución de las economías digitales. Como se verá en las reflexiones finales, esta cogobernanza ha sacrificado las posibilidades de transformación orientadas por otras élites en el plano económico, cultural y político. Cualquier grupo social que se presente desde una visión elitaria distinta (intelectuales, empresarios, sindicatos, activistas) será vista con desconfianza por sectores de la sociedad resistentes a las gobernanzas criminales o por actores que beneficiados con las rentas de la gobernanza criminal, no tengan interés de avalar la participación

de otro sector elitario en las alianzas ya establecidas. Cuando estas élites alternativas insisten en ingresar a la lucha por el poder sufren amenazas y persecución.

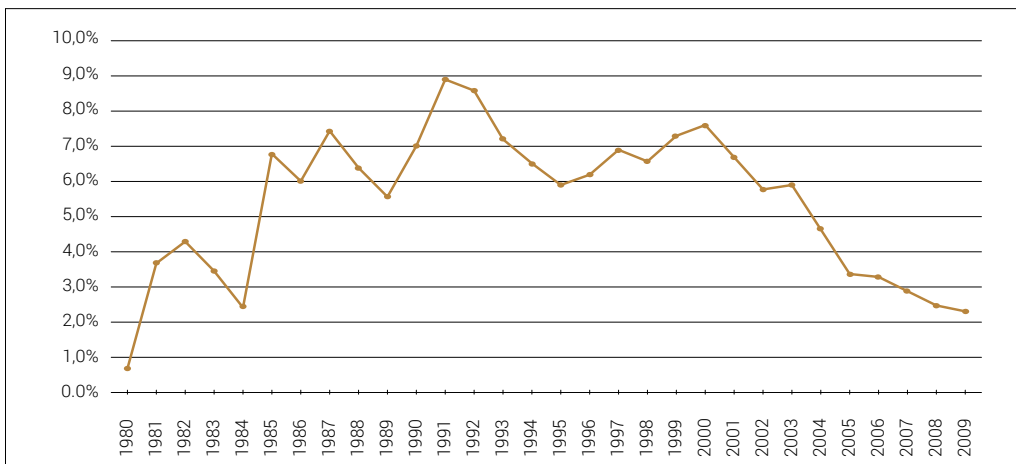
### Materiales y Resultados

En una técnica de análisis documental, se recopilaron datos de los ingresos de derivados de economías legales y derivadas del narcotráfico (con la hoja de coca y el procesamiento de cocaína como producto principal), para analizar la representación e incidencias que tiene el narcotráfico en la construcción de datos que provienen de fuentes institucionales. De igual manera, se rastreó como hecho paradigmático las rentas obtenidas por el narcotráfico en el contexto de la pandemia, donde diversos estudios demostraron la afectación de sectores formales de la economía (Medina y Ávila, 2021).

### El narcotráfico y el modelo económico legal

La sociedad ilegal criminal, que se entiende como aquella que “orienta su esfuerzo empresarial hacia las actividades que se salen del marco de la ley y usa la coacción para el logro de su objetivo” (Abaunza, 2014, p. 20), tuvo su auge entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa y coincide con el dominio de los carteles de Medellín y del Valle del Cauca. Su participación llegó a representar cerca del 9 % del PIB colombiano en 1991 (figura 1); desde 2001 se inició un descenso en su participación hasta situarse en un 2 % a finales de la primera década del siglo XXI.

**Figura 1.** Evolución de la economía ilegal criminal y su participación en el PIB

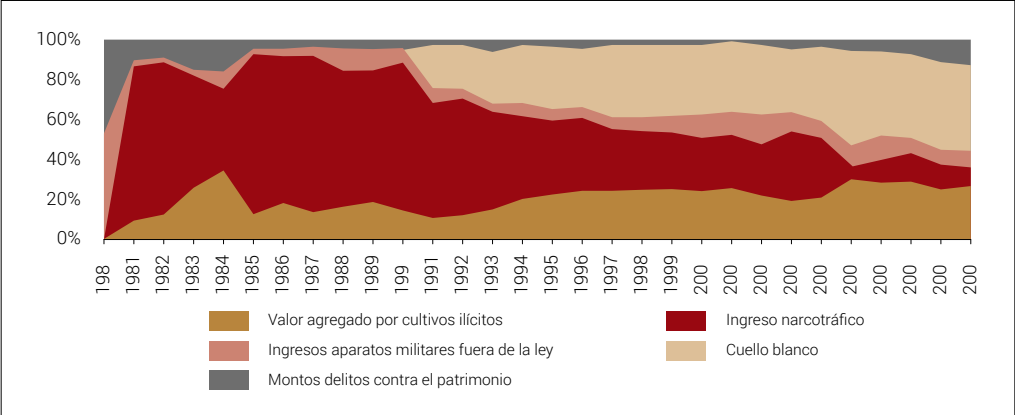


Fuente: elaborado por los autores con base en Abaunza (2014).

Al observar en detalle la composición de la economía ilegal criminal, se advierten dos fenómenos que llaman la atención: el primero de ellos refuerza la observación anterior y muestra que el narcotráfico jalonó el auge de la sociedad ilegal criminal entre los ochenta y los noventa; el segundo pone en evidencia que su pérdida de importancia contrasta con el aumento de la participación de los delitos de cuello blanco, implicando que los cambios de la economía colombiana en los noventa no solo fueron del modelo económico, sino que trascendieron la esfera de lo legal e indujeron transformaciones al interior de la sociedad ilegal criminal (figura 2). Transparencia por Colombia (2021) plantea en este escenario:

En Colombia, la corrupción y el narcotráfico han tenido una relación simbiótica por muchos años (Thoumi, 1999) motivada, entre otros aspectos, por condiciones geográficas, políticas, sociales y económicas, que facilitaron que el negocio ilegal creciera y que a su vez pudiera incidir en el aparato estatal colombiano con efectos nefastos. Como se indicó antes, el círculo vicioso entre narcotráfico y corrupción no ha buscado solamente favorecer intereses asociados a la operación del negocio ilícito, sino que también ha pretendido impactar a nivel sistémico la institucionalidad pública para garantizar su continuidad. Dichos efectos pueden analizarse al considerar la manera cómo la relación corrupción-narcotráfico ha distorsionado, por un lado, los mecanismos de acceso al poder público y, por otro lado, el ejercicio del poder público (p.17).

**Figura 2** Participación en el PIB de los componentes de la economía ilegal criminal

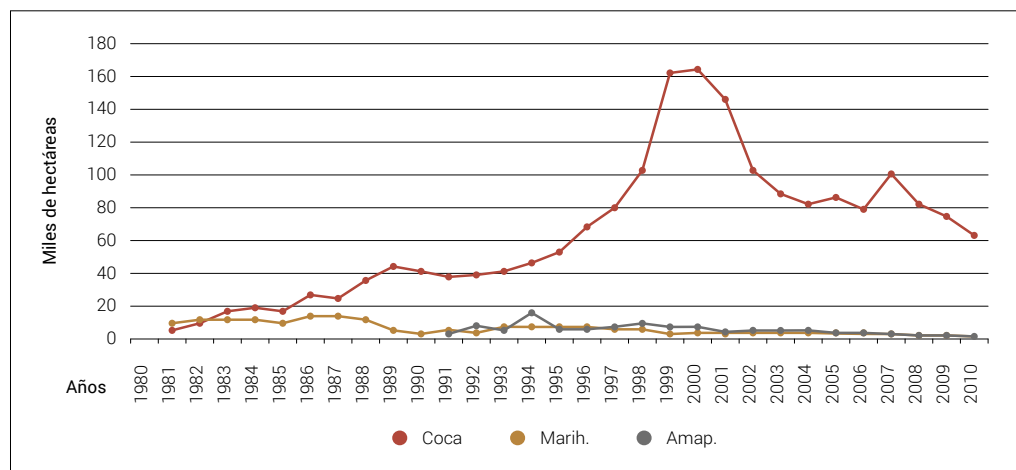


Fuente: elaborado por los autores con base en Abaunza (2014).

Para 2010, los delitos de cuello blanco, vinculados con corrupción en el sector público, llegaron a representar cerca del 50 % del total de contribución al PIB de la economía ilegal criminal. Además, la desaceleración de los ingresos provenientes del narcotráfico en el siglo

XXI coincide con intervenciones en el marco del Plan Colombia para la reducción de Cultivos ilícitos, que muestran una tendencia descendente a partir del año 2000.

**Figura 3.** Extensión de los principales cultivos ilícitos en Colombia (1980-2010)



Fuente: Abaunza (2014, p. 31).

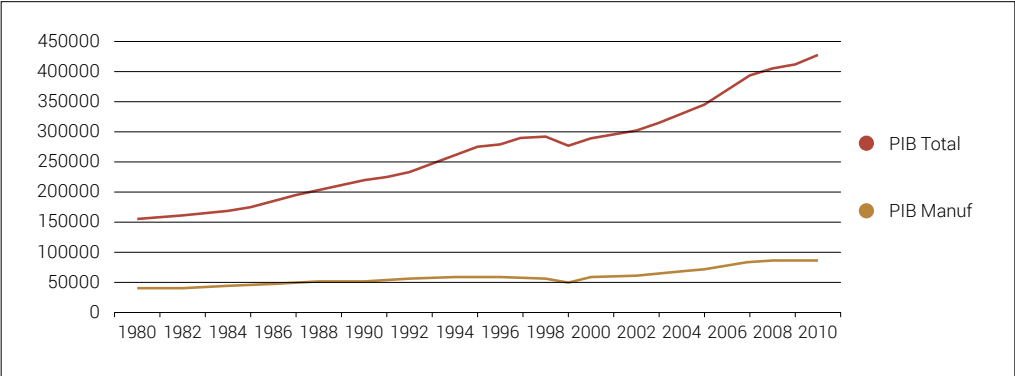
La observación del comportamiento de las variables permite plantear el cuestionamiento sobre la relación entre el ascenso de las reformas neoliberales y el fortalecimiento de la economía ilegal criminal. Al respecto, Gutiérrez (2008) afirma que

...no es sencillo el problema de la relación del neoliberalismo con la violencia. Tenemos ante nosotros dos grupos opuestos de respuestas: por una parte, el neoliberalismo exacerba las desigualdades sociales y la exclusión social y, por tanto, la inestabilidad y la violencia; por la otra, los mercados y las sociedades son isomorfos y, cuanto más abiertos sean, tanto mejor (y tanto más pacíficos) (p. 18).

Las tendencias del caso colombiano coinciden con el fortalecimiento de la violencia y son descritas por Ocampo (2004) como *dualismo estructural* o la coexistencia de formas de organización informales y una evolución económica favorable, producto de una geografía fragmentada y el desinterés de la políticas económica estatal por asistir en zonas apartadas del país. Dicha evolución puede rastrearse en el desempeño general de la economía: el PIB muestra una tasa de crecimiento favorable en los primeros años del siglo XXI, que contrasta con la fragilidad del PIB manufacturero, cuya pérdida de participación se inició en 1975 y se estabilizó en 20 %, y como se verá más adelante hará que el narcotráfico entre con vigor a participar como un sector determinante en la economía nacional.



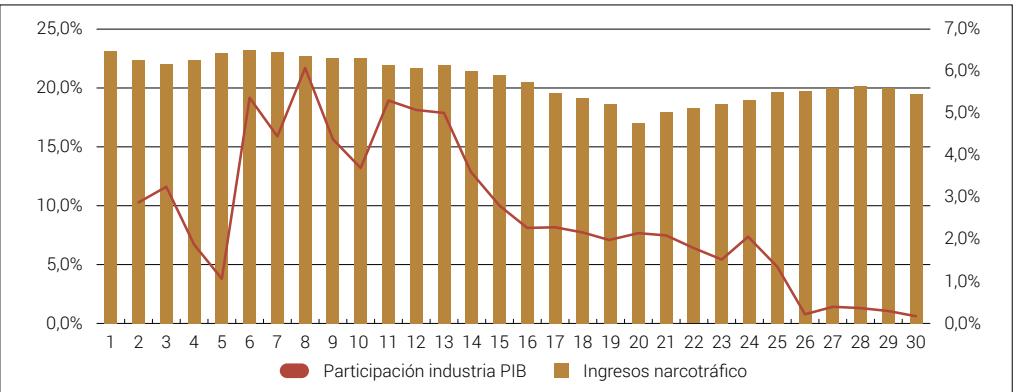
**Figura 4.** Evolución del PIB y el PIB manufacturero (1980-2010)



Fuente: elaborado por los autores con base en DANE.

En cualquier caso, también es posible reconocer que, mientras que la participación del PIB manufacturero sobre el total de producción es modesta, indica patrones estables que se oponen al comportamiento de los ingresos derivados del narcotráfico, los cuales evidencian un patrón de volatilidad que se hace difícil de ajustar por los subregistros. Así las cosas, se puede afirmar que el surgimiento de la sociedad ilegal criminal aportó inestabilidad al desempeño general de la economía y exacerbó la presencia de dualismo estructural en el país, y de subregistros en las cifras que no permiten identificar las zonas donde las economías informales están sustentadas en sectores que se declaran formales, y viceversa. En este punto también es fundamental analizar los datos derivados de actividades en las que participa el narcotráfico, bajo la estrategia de alianzas con estructuras del crimen organizado que tienen negocios en el sector legal.

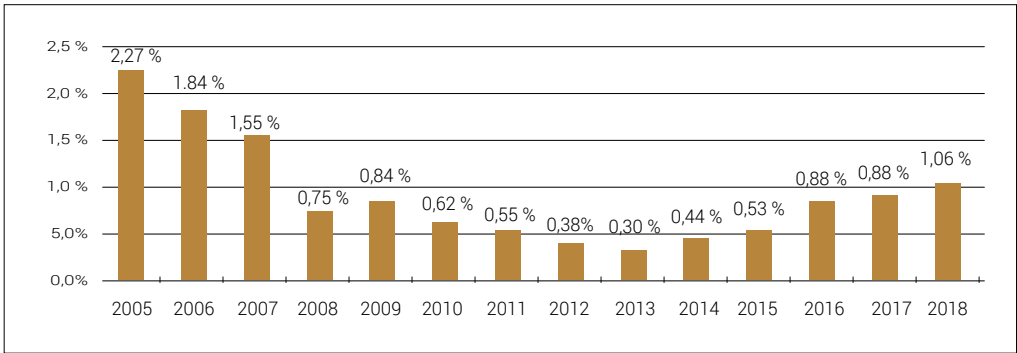
**Figura 5.** Participación ingresos por narcotráfico y PIB industrial (1980-2010)



Fuente: elaborado por los autores con base en Abaunza (2014) y DANE.

La figura 6 refuerza la tendencia de una participación considerable de la economía del narcotráfico en la economía nacional, sin que esto llegue todavía a explicar un impacto o afectación en los sectores formales, y más bien mostrando, una capacidad de adaptación frente a la crisis en la primera década del siglo XXI, demostrando agilidad en el cambio de estrategias que se ven reflejadas en la siguiente década y con proyección de seguir creciendo.

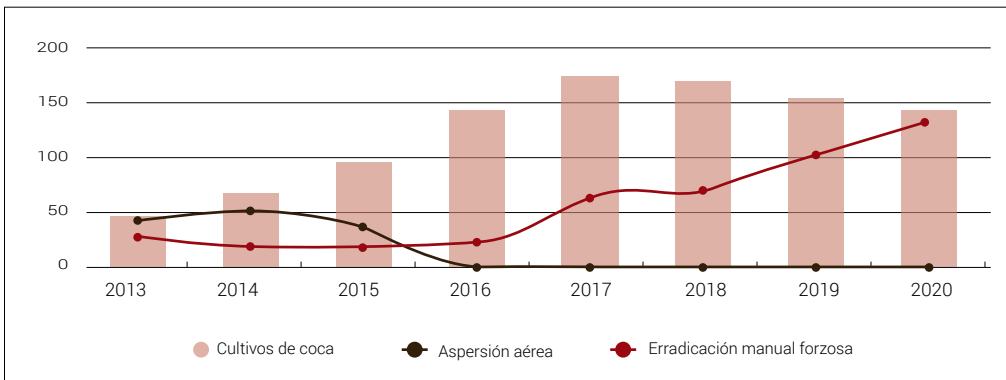
**Figura 6.** Economía ilegal % PIB (Real) con precios de frontera (precios de 2005)



Fuente: Montenegro, Llano, Ibáñez (2019)

En la figura 7, aparece la disminución de los cultivos de coca y las dificultades que según la Oficina para las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas (2021) tuvieron los campesinos para contar con las materias primas para el proceso de cultivo. Este sector condenado a ser el más débil de la cadena productiva, aguantó los embates de la crisis, mientras los eslabones más fuertes participaban con la comercialización de otro tipo de drogas.

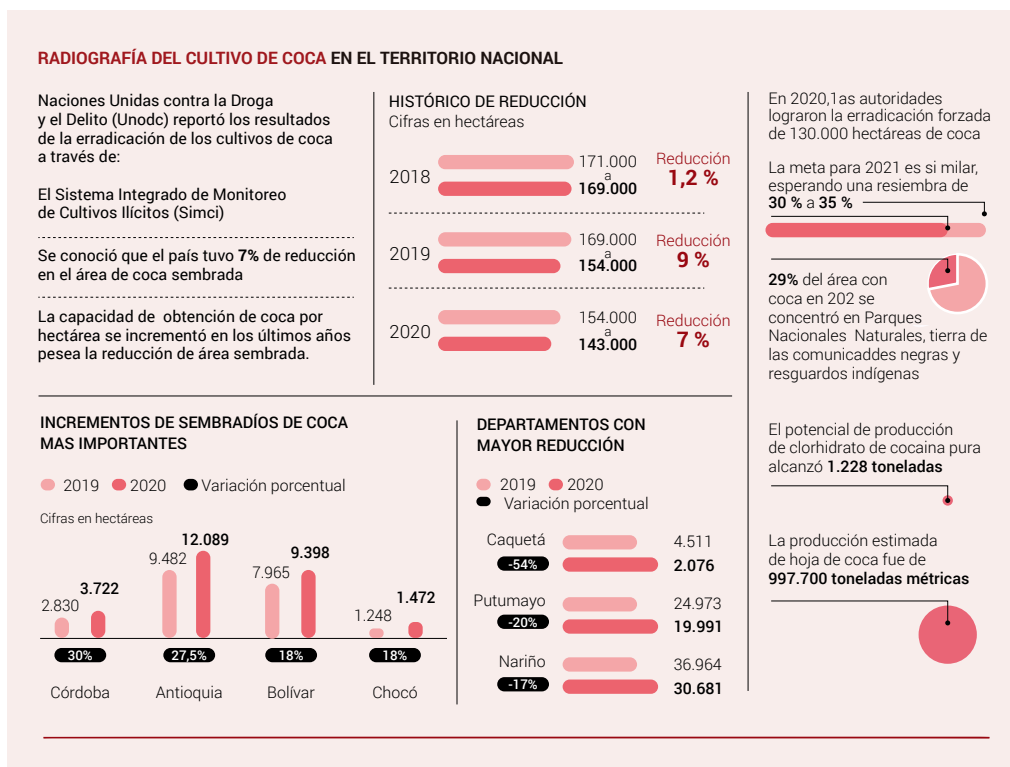
**Figura 7.** Cultivos de Coca vs Esfuerzos para su control



Fuente: Datos Abiertos. Ministerio de Justicia

No obstante, esta situación fue resuelta por los narcotraficantes a través de estrategias como el aumento de la productividad en la hoja de Coca (Figura 8) y la búsqueda de nuevos territorios para los cultivos ilícitos, como lo reconoce el Pierre Lapaque, representante de las Naciones Unidas “En los departamentos de Nariño y Putumayo se completaron 3 años consecutivos con reducciones. Por primera vez desde 2021 los cultivos bajaron en el Norte de Santander. A pesar de la reducción general de la hoja de coca se ha reducido en los últimos años, la producción de cocaína sigue subiendo desde 2014” (Asuntos Legales, 2021, junio10)

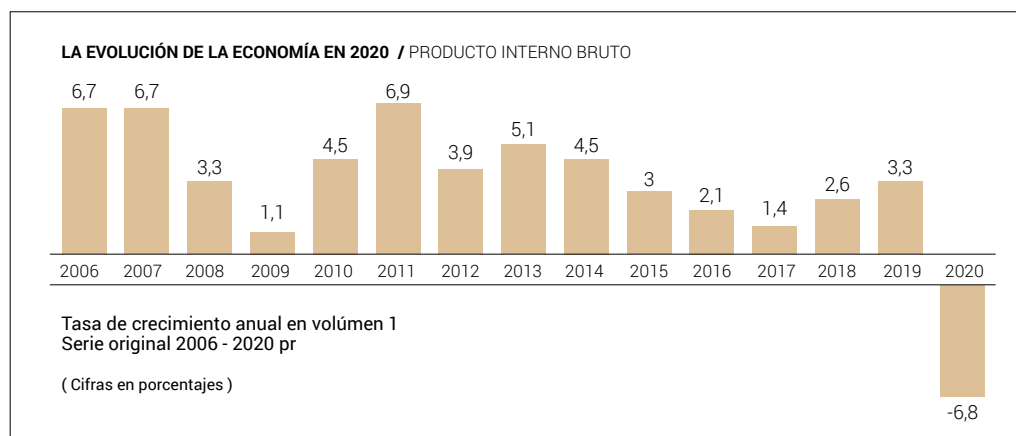
**Figura 8. Informe de cultivo de Coca. Presidencia de la República**



Fuente: Presidencia de la República (Acosta, 2021, junio10).

Estas cifras contrastan con el desplome de las economías formales, quienes se vieron afectadas por un modelo económico que tuvo respuestas tímidas frente a la falta de preparación para enfrentar la Pandemia. l:

**Figura 9.** La evolución de la Economía en Colombia. Productio Interno Bruto.



Fuente: Cigüenza (2021, febrero 16)

Las cifras expuestas demuestran la estabilidad de la élites narcotraficantes como un proveedor global de un producto que sigue moralizando en la política prohibicionista, pero que al tener un efecto de demanda, logra generar alternativas de producción y comercialización, pese a las crisis que ha enfrentado (Bedoya, 2016). En contraste, las economías formales quedan a la deriva de élites económicas que no tuvieron mecanismos de reacción favorables para evitar el desplome y quiebra de pequeños y medianos empresarios. Todavía estará por determinar el nivel de acercamiento a economías ilegales a los que tuvieron que acceder estos empresarios, o los regímenes de complicidad que los formuladores de políticas públicas fiscales tuvieron responsabilidad al actuar por omisión o intención.

### Análisis de Resultados

Los datos corroboran las tesis de Leal, Revéz y el grupo de trabajo de Gobernanza Criminal. Podría afirmarse que Colombia ha pasado por todo los tipos de gobernanza (no se dice que en cada época es exclusivo un solo tipo de gobernanza, sino que es la que más impera):

- 1. La gobernanza colaborativa:** década de los sesentas-setentas. La guerrilla y las élites tradicionales no hacen un acuerdo explícito, pero gobierna cada uno el sector social que mejor se acomoda a sus intereses. Los estudios en violencia y conflicto han demostrado que los enfrentamientos directos entre los dos actores no fueron determinantes (Polis, 2025, agosto 27), pero sirvió a cada bando para posicionar sus intereses y estrategias en los territorios donde hacían presencia.

Por un lado, las élites tradicionales profundizaron un modelo de urbanización y las guerrillas de control territorial en zonas rurales.

2. **La gobernanza escalonada:** década de los ochentas-noventas. Los grupos paramilitares toman el control de varias zonas y quieren colaborar con un Estado que es permisivo. El narcotráfico entra en esta etapa como el modelo que articulará las dimensiones rurales-urbanas y locales-internacionales, convirtiéndose en un actor relevante de la economía nacional y un orientador de nuevas prácticas en el sistema político y sociocultural. Hasta Estados Unidos se da cuenta de la existencia de Colombia como un productor de cocaína determinante, y decide ampliar sus márgenes de acción e intervencionismo.
3. **El desorden criminal:** primera década del siglo XXI. Distintos actores se disputan el control de la sociedad y se desata violencia y confusión. La extradición en el 2008 de líderes paramilitares (y narcotraficantes que querían camuflarse en el grupo armado para participar en los beneficios de la Ley de Justicia y Paz), deja en anarquía el control de enclaves cocaleros y corredores estratégicos para la distribución de drogas ilícitas. Esta situación se suma a la revelación en medios de comunicación de la penetración del paramilitarismo en el poder estatal.
4. **La gobernanza compartida o competitiva:** la guerrilla llega a un acuerdo de Paz con el Estado, pero los narcotraficantes han logrado aumentar su margen de acción e influencia a través de inserciones diferenciadas en los territorios rurales y urbanos, y estableciendo alianzas con élites tradicionales. El narcotráfico despolitizado vuelve a asumir servicios de seguridad, independiente de sus ideologías, y el Estado se encamina a resguardar sus intereses como morador de las leyes y protector de la institucionalidad (la pandemia lo legitima en este servicio). Élites legales-ilegales evitan regresar el desorden criminal, y procuran interacciones estratégicas, sin que esto signifique un acuerdo explícito o arriesgar su capital social

De esta manera, el narcotráfico se consolida como élite que influye en la sociedad, sin que esto implique confrontar con élites legales que dedicadas a la corrupción, captura y cooptación del Estado -alarmantes en cifras-, tampoco estarán interesadas en atacarlos, pues también les generan ganancias directas -participación en las utilidades-, o indirectas -control de los territorios donde es incapaz de intervenir o desinteresado en atender-.

### ***Interacciones Estratégicas***

Los líderes de la empresa de tráfico de drogas han logrado insertarse al sistema político no solo con violencia y coerción (motivo de políticas prohibicionistas), sino también con

estrategias de consenso en la que han permeado a la sociedad con un modelo económico en el que prevaleció tres factores:

1. Sin Estado, o presencias formalistas donde se aplica la máxima de la Película Ley de Herodes “O te chingas (tuerces), o te jodes” (Estrada, 1999).
2. Con instituciones débiles, clientelistas y cooptados por intereses privados o regionales, que pese a los esfuerzos de descentralización para la autonomía de las decisiones en política pública, han terminado por elevar los niveles de corrupción agenciados por cacicazgos regionales que no gozan de sistemas de control y veduría a los recursos que administran -en un auténtico fenómeno de élites tradicionales que se distribuyen su poder clientelar-(Cendales, Garza & Arcila, 2021)
3. Centralizada en economías sin valor agregado, donde las industrias nacionales pueden mostrar números de crecimiento, pero reducidas a sectores formalizados en la sociedad.

Tres de estas estrategias son:

1. La élite política y económica es mala vs nosotros el pueblo los buenos,
2. El Estado oligárquico no sule las necesidades vs nosotros como élite narcotraficante podemos proveer dichas carencias, situación que crece con la extracción de recursos públicos, la impunidad en la judicialización de actos de corrupción y las alianzas entre legales-ilegales, con sistema de doble protección.
3. Evitar confrontaciones o guerras con el Estado, pues esto los visibiliza, expone y genera repudio social cuando son acciones de violencia explícita, como los actos terroristas de Escobar en la década de los noventa -de manera paradójica no existe el mismo repudio social cuando se trata de masacres en territorios no centrales o mediatizados-; en otras palabras se asiste a cierta asimetría moral frente al ejercicio de la violencia (Tavera, 2020).

La diferencia es que en el Estado no logra muchas veces condensar sus promesas o aspiraciones discursivas, mientras las élites narcotraficantes han logrado permear con el asistencialismo social, la mimetización del negocio en empresas legales a través del blanqueamiento de capitales (Fuentes, 2021) y las cadenas de lealtad que ya no les da miedo ocultar, y que en sus discursos muestran con orgullo, como es el caso de México donde las fuerzas armadas se vieron reducidas con la captura del hijo del narcotraficante Chapo Guzmán, gracias a niveles de complicidad activados por miedo, pero también por la conveniencia de participar como empleados en la organización criminal.

El narcotráfico, además de insertarse en el conflicto armado, logra convertirse en un modelo económico exitoso y representativo del mercenarismo corporativo (Franco, 2002) y de una particular revolución “desde arriba” con la habilidad para desenvolverse en dis-

tintos contextos locales y funcionar como un punto articulador de la violencia y de la degradación de los conflictos, pero también de los consensos silenciosos de élites rurales, urbanas y sectores deprimidos de la sociedad. El narcotráfico tiene el poder de ignorar las racionalidades y emocionalidades y reafirma el carácter individualista y rentista de los jefes regionales; pero, a su vez, desnuda la indiferencia de la esfera urbana, que recibe sus rentas sin mayores protestas y con un ocasional repudio en el momento en que se volvía imposible disimular los orígenes ilegales de sus dineros.

Aunque es oportuno hacer una autocrítica, pues este texto no ha logrado desprenderse de las categorías de legalidad e ilegalidad que han sido cuestionadas por los teóricos de la Gobernanza Criminal. Sin embargo, el contexto de los datos y las cifras juega todavía en los referentes tradicionales, y por eso es obligatorio mantener la coherencia del análisis. Con esta aclaración, queda establecida la necesidad de ahondar si las élites narcotraficantes impactan de manera negativa a las empresas legales, presentándose como un competidor directo en la obtención de rentas.

Puede existir casos en los que el blanqueamiento del dinero ponga en desventaja a empresas que no se benefician con rentas ilegales, pero hasta el momento no se ha demostrado que la economía del narcotráfico sea un factor determinante o correlacional en la economía colombiana formalizada. En síntesis, las interacciones estratégicas entre élites tradicionales con acceso al poder estatal y élites narcotraficantes se ven beneficiadas por una relación de mutualismo implícito que bebe de un contexto de precariedad estatal que facilita la corrupción, captura y cooptación, desconocimiento de los territorios y de las políticas públicas que se deben aplicar y modelos económicos que están interrelacionados, pero no compiten directamente en los espacios donde se registran sus cifras de crecimiento o crisis.

### ***La construcción elitaria en Colombia: la revolución desde arriba***

La tesis central de este capítulo ha estado orientada a demostrar el ascenso y consolidación de las élites narcotraficantes sin afectar al modelo económico y político, y por el contrario favoreciendo los intereses de élites tradicionales, en lo que ha dado en llamarse “Gobernanza Criminal Compartida”. Este fenómeno ha obstaculizado el ascenso de otro tipo de élites con capacidad de transformación en la sociedad, o desde otra perspectiva, de grupo sociales con visiones alternativas a problemas de exclusión, desigualdad y acceso al poder político.

Esta interacción estratégica derivó en una revolución desde arriba, es decir, de los sectores con el poder económico y la influencia para ordenar la sociedad vía consenso-coerción. En un principio las élites tradicionales con dominio del Estado se mostraron renuentes a compartir el poder, pero una vez el narcotráfico y sus aliados armados comenzaron a mostrar poder económico, legitimidad social o capacidad de negociación, optaron por una

cooperación implícita que rompe lo establecido en las reglas de juego del contrato social o el acto jurídico.

Se trató de un juego de aprendizaje y retroalimentación, donde las élites inscritas en la legalidad aprenden de las rentas ilegales y deciden participar de ellas, o imitarlas con la extracción de recursos públicos que aumentarán los casos de corrupción y la necesidad de identificar sus distintas manifestaciones (Gottschalk, 2009); y en el caso de los narcotraficantes, con el capital social para incidir en los territorios y controlar el ejercicio de violencia sin hacer manifestaciones constantes.

Siguiendo a Moore (1976), no hay necesidad de ser demasiado agudo para pensar que Colombia desarrolló en lo fundamental una revolución “desde arriba” —que comenzó en la Regeneración conservadora de 1886 y la derrota de las revoluciones burguesas de los liberales entre 1850 y 1880, con la posterior cooptación y degradación de revoluciones “desde abajo”—, agenciadas por comerciantes, intelectuales y sectores progresistas que advertían las limitaciones del centralismo y los errores en proyectos de infraestructura que impedían la conexión de los territorios. Esta revolución desde arriba contó con un competidor que apareció desde la esfera ilegal en la década de los ochenta, y le planteó una renegociación de las zonas de influencia social.

El espíritu feudalista, modernizante y patronal de nuestro modelo económico se apoya de manera ambivalente en el conformismo de las élites y del ciudadano del común, pero también en el mercenarismo, en el que se complejiza la situación cuando los terratenientes y hacendados pasan de ser los que pagan por la ejecución de justicia por mano propia a ser los autores intelectuales y materiales de estos actos. Los líderes paramilitares extraditados, más allá del espectáculo mediático de su visibilización, estuvieron lejos de ser unos simples asesinos a sueldo y se configuran como promotores de una revolución que selló un pacto excluyente entre élites legales-ilegales

Contrario a construir una perspectiva de élites con capacidad de establecer alianzas (desde la perspectiva de Moore (1976) -cuando señala como élites urbanas y rurales pactaron el modelo económico y político en Inglaterra-), Colombia ha estado sometida en la historia reciente a los prejuicios contra movimientos populares y organizaciones sociales, e incluso de proyectos elitarios como las organizaciones campesinas que buscaron una reforma agraria en la década de los sesentas y setentas (Zamosc, 1987).

No obstante, existe un actor que ha terminado beneficiado con la discusión retórica de quienes aspiran al poder desde el populismo o la organización popular; es el caso de los actores ilegales y las organizaciones criminales, quienes han recogido (con o sin intención -eso hace parte de otra investigación-), las categorías conceptuales de la élites, para organizarse, aprender del pasado, consolidar su incidencia en la sociedad, y cumplir con la tesis de Leal (2007): convertirse en un relevo ilegal, pero legítimo de poder político, económico y social. La experiencia ha sido tan exitosa que actores de la clase política y de las organi-



zaciones sociales han terminado adhiriéndose -en una suerte de mutualismo- a las reglas de juego que se imponen-sugieren desde esta minoría.

De esta manera el narcotráfico logra su asentamiento como protector de un modelo económico con:

1. Pagos voluntarios y obligados de ganaderos y terratenientes que se resistieron a modos de producción agrarios incluyentes, en unos casos, y en otros, presionados con los secuestros y extorsiones de la guerrilla.
2. La ayuda del narcotráfico para transformarse de mercenarios a ejércitos, y luego como empresarios locales, para la compra a precios cómodos (bajo amenazas) de tierras
3. Pactos con narcotraficantes para que pasaran como actores armados en la Ley de Justicia y Paz. Aunque el modelo fracasó, quedaron experiencias que sirvieron para la sofisticación de estrategias para permear el poder político.
4. Adaptación del narcotráfico para la sobrevivencia, sobre todo en lo rural y en las ciudades para establecer un mercado ilegal y una estética legitimada, denominada *narcocultura* (no muy diferente a una *paracultura*) reflejada en lujosas inversiones, patrocinios a negocios no tan lucrativos y relativización de principios morales.

La dimensión por trabajar constituye, por lo tanto, las causas y consecuencias de un país que, al tener una pobre y fragmentada concepción de nación, tarde o temprano desemboca en un desconocimiento por lo público y va cimentando las bases para enfrentar la forma como se va respondiendo a las necesidades materiales: la economía. Los paramilitares lograron encontrar la financiación de su accionar gracias al sistema excluyente y rentista de la hacienda, el cual se empeñó en hacer de la tierra un símbolo de prestigio y no en un sistema de producción, dinámica que implicó debilitar las organizaciones campesinas, interiorizar en los “sin tierra” la idea feudalista de la lealtad y la servidumbre al patrón y, por supuesto, eliminar físicamente a quien desde el Estado o desde las iniciativas civiles lucharan por cambiar un esquema en apariencia rural, pero que replicara en el ámbito urbano, pues el sistema hacendista y el campesinado sumiso del campo, con la migración en la ciudad, redundaría (con excepciones) en una pobre industrialización con economías informales, anarquía del mercado, proyectos estatales de carácter reformista y no transformador, ciudadanos poco críticos y resueltos a salvar por su cuenta las necesidades que su vida privada les exige y movimientos sociales criminalizados en una clara estrategia por evitar que otros actores pongan en cuestionamiento el pacto logrado.

En esta dirección, la tesis de Moore (1976) será clave porque retrata la innegable idea de una historia entre vencidos y vencedores, pero en la que se puede marcar la diferencia, de acuerdo con el papel que se les asigne a los que no lograron imponer su poder económico. Esta aclaración es importante porque, más que decir que a Colombia le faltó modernidad

y capitalismo y que por esa razón surgió el paramilitarismo y el narcotráfico, se trata de reflexionar cómo se incorporan estos conceptos a través de la exclusión y el progresivo conformismo de los que aceptaron prácticas intolerantes hacia órdenes sociales alternativos. No es que en los países desarrollados no existan conflictos y contradicciones, pero, al parecer, su diferencia puede estar en la manera de resolverlos. Sería ingenuo pensar que estos propósitos en “civilización” se han cumplido a cabalidad, pero su deber ser sigue alimentando las esperanzas de las sociedades contemporáneas -Revéz (2016) realiza un diagnóstico de la relación Corrupción, Captura y Cooptación del Estado en Rusia, China, Francia, Grecia, Estados Unidos y la Unión Europea-.

El objetivo de Moore (1976) al explicar los diferentes papeles políticos desempeñados por los terratenientes y el campesinado en la transformación de sociedades agrarias en sociedades industriales modernas es clave porque reafirma el interés de muchos investigadores en Colombia por el problema de la tierra, su relación con las élites económicas y políticas urbanas y rurales y el papel fundamental que cumplen en la regulación de los conflictos sociales. Recalcando lo que se plantea en el párrafo anterior, Moore (1976) dirá:

Desde ese punto de vista, el análisis de la transformación de la sociedad agraria en países específicos produce resultados tan valiosos, por lo menos, como amplias generalizaciones. Es importante, por ejemplo, saber cómo la solución de los problemas agrarios contribuyó al establecimiento de la democracia parlamentaria en Inglaterra, mientras que el fracaso hasta hoy en la solución de aquellos, planteados de modo muy distinto, constituye una amenaza para la democracia en la India (p. 12).

La tierra como sector primario, denominada así por principios básicos de la economía, será el motor de producción en el feudalismo y elemento clave que identificarían los nacientes burgueses para promover un cambio que apuntara a la migración de la vida bucólica, en la cual la gente se conformaba con lo que la naturaleza les brindaba, a la vida interaccionista de la ciudad, donde se empieza a dar valor al trabajo de transformación de los productos agrarios y lo que dio a conocerse como *industrialización* (sector secundario). Más adelante, con los procesos de industrialización funcionando con dinámica propia y por el deseo de las sociedades contemporáneas por la novedad, nace una oferta de servicios, como luz, agua, salud, vivienda, educación (sector terciario).

Con la audacia de saber las deficiencias del modelo de urbanización, pero con la seguridad de encontrar en las revoluciones agrarias la clave para la transformación de lo que Marx llamaría los *modos de producción económica*, Moore (1976) dice que son distintos las formas y hechos que desencadenaron el tránsito desde la vida rural y obediente al derecho monárquico hacia la vida urbana y de libertades individuales respetuosas de una organización colectiva regulada por el Estado —llámese *democracia*—.

La diferencia estará, para Moore, en la forma como después de desatado el conflicto se incorporarán a los vencidos. En el caso de las revoluciones burguesas en Francia, Inglaterra y Estados Unidos, sus procesos son disímiles, pero convergen en la necesidad de incorporar un discurso en el que se interiorizara la idea del Estado, la ciudad, el capitalismo, la ciencia y el antropocentrismo para “a) eliminar a los gobernantes arbitrarios, b) sustituir los regímenes arbitrarios por otros justos y racionales y c) lograr que el pueblo participe en la constitución de los regímenes” (Moore, 1976 p. 587).

En las revoluciones desde arriba, en las que la élite urbana no logra salir del todo de sus concepciones feudalistas, manteniendo cierta pose de actitud moderna con un arraigo a la ambición que inspira el monopolio de la tierra —no para producción burguesa, sino para la acumulación, prestigio y exclusión social—, el proceso de migración urbana se da más por necesidad que por motivación, lo que llamaríamos *modernización sin modernidad* y que, según Moore (1976), hace que al voltear los ojos a Alemania y Japón se entienda cómo lograron procesos de industrialización y modernización de infraestructura, a costa de un liderazgo individual que decía estar con las sociedades rurales, pero con el objetivo de perpetuar en ella sus relaciones de vasallaje y legitimación carismática. Moore (1976) señala esta debilidad de la élite urbana:

Marx y Engels, en su análisis de la abortada revolución alemana de 1848, por mucho que errasen en otras características mayores, supieron discernir este ingrediente básico: una clase comercial e industrial que es demasiado débil y dependiente para conquistar el poder por sus puños y que, entonces, se echa en brazos de la aristocracia agraria y la burocracia real, canjeando el privilegio de gobernar por el de hacer dinero... Allí donde la coalición logró afirmarse, siguió un prolongado período de gobierno conservador, e incluso autoritario, muy lejos aún, con todo, del fascismo (p. 621).

Sin ser consecuencia una de la otra, las revoluciones desde arriba abrieron la puerta para grupos inconformes que quieren voz e influencia en las decisiones que afectarán el rumbo de la organización social. Estos brotes de rebeldía motivaron las revoluciones desde abajo, las cuales, en su mayoría, llevaron al poder a unos líderes que aplicaron los métodos y las contradicciones de las revoluciones burguesas y desde arriba, pero que también se explica por la falta de constancia de los grupos excluidos y por el miedo que generó la violencia que aplicada sistemáticamente contra los que no desfallecieron. Moore (1976) será crítico al respecto:

Todos estos factores explican, creo, cómo aparece un potencial revolucionario en el campesinado. Que el mismo llegue a ser efectivo políticamente depende de

que los agravios campesinos vengan o no a fusionarse con los de otros estratos... Los campesinos han de tener líderes de otras clases. Pero el liderazgo solo no basta. Los alzamientos campesinos de la Edad Media y de fines de la Edad Media, dirigidos por aristócratas y por ciudadanos, fueron con todo aplastados. Este hecho podría servir de saludable advertencia a aquellos deterministas modernos, no por cierto todos marxistas, que se figuran que, una vez agitados los campesinos, están necesariamente al caer grandes cambios (pp. 678-679)

Este poder de regular el mundo de las necesidades establece también una mirada particular sobre los aspectos no siempre analizados teóricamente, pero claves en el día a día, como el vestuario, la admiración por el que tiene plata y nos da de comer, el respeto por el que tiene un arma y la seducción de quien tiene un carro, lo que no difiere mucho de la actitud medieval con un campesino admirado por los lujos del rey, la corte de mercenarios que lo protegían y las carrozas que lo acompañaban en sus viajes, factores que constituyen una estética que demuestra no solo la confluencia entre paramilitarismo y narcotráfico para el dominio y deseo de los sectores menos favorecidos, sino también con estratos altos que tienen los mismos parámetros del éxito y progreso social.

La élite económica aceptó sin mayores reparos el alto poder de inversión y la capacidad de violencia que había logrado el narcotráfico. Algunos representantes de élites económicas no negaron este apoyo y, por el contrario, lo consideraron un hecho “necesario”:

Los ganaderos de la región están tratando de no recurrir a la fórmula paramilitar, pero la situación se está volviendo insostenible...¿Quién no ha pensado algún día en matar a su enemigo? Todos lo hemos pensado —dice un ganadero del norte del departamento. Todo el que tiene un enemigo quiere que un día desaparezca, pero hay quienes definitivamente no podemos matar ni mandar matar [...]. Si el Ejército no puede, le toca a uno —afirma un ganadero, aclarando que es más fácil decirlo que hacerlo. Y esto no sólo por razones morales, sino porque el costo de la autodefensa asciende a un millón y medio de pesos por hombre al año.

Fidel Castaño ... apodado Rambo por sus coterráneos, se convirtió para muchos en el cruzado que iba a liberar a la región de la “peste del comunismo internacional”. Por esto, en sus primeras etapas el apetito de venganza de Rambo contó con la complacencia, e inclusive con el apoyo de muchos ganaderos y finqueros tradicionales de las zonas alrededor de Valencia. “Jefe guerrillero que se le ocurriera pasar por la zona de influencia de Rambo a “cobrar”, era devuelto en pedazos”, afirmó a SEMANA un ganadero que pidió tener su nombre en reserva.

Al respecto, la revista Semana resaltó: hay un núcleo pro-para. Es decir, que soporta a las AUC por razones como la necesidad de contar con mecanismos de defensa frente a la guerrilla.

Un conjunto muy amplio, por ejemplo, de 58 por ciento (¡tres de cada cinco colombianos!) considera justificable que ante la ausencia del Estado, los ganaderos y terratenientes se hayan defendido por sí mismos, incluso con las armas (Revista Semana, 2007, mayo 4).

La defensa de estas acusaciones por parte de este sector ha estado en parte enfocada en subrayar la inevitabilidad de la presencia de estos actores, la idea de darlos por desaparecidos y el argumento de la relación narcotráfico-sociedad, no para una reflexión generalizada, sino como un argumento estratégico para evadir las responsabilidades individuales y colectivas en un ciclo de señalamientos de culpas, que a la final no generan responsabilidades individuales o elitarias. Las declaraciones de empresarios reconocidos resultan desalentadoras. Luis Carlos Villegas (L.C.V.) respondía a María Isabel Rueda (M.I.R.):

M.I.R.: Tiendo a estar de acuerdo con usted. ¿O sea que rechaza el catastrofismo que está dibujando la Iglesia?

L.C.V.: En el diccionario la palabra crisis está definida como la incertidumbre de la continuidad de una cosa o de un proceso. Y yo no veo eso en este proceso, en cuanto a la continuidad de la democracia o de las instituciones. Lo que sí está en crisis es la continuidad del paramilitarismo. Y esa crisis le conviene mucho a esta Nación. No sólo ha sido una maldición desde el punto de vista de política exterior, sino un instrumento que si bien en unas regiones pudo haber tenido buenas intenciones, terminó siendo mercenario.

M.I.R.: Y así como los ganaderos, gremialmente hablando, han reconocido que tuvieron responsabilidad en este engendro, ¿lo mismo hacen los industriales?

L.C.V.: Aquí no hay que excluir sectores ni regiones. No es justo con la Costa Atlántica circunscribir ese tema regionalmente.

M.I.R.: Le insisto. ¿Usted también diría, como recientemente lo reconoció el presidente de Fedegán, que los industriales tampoco fueron ajenos a la creación de este fenómeno?

L.C.V.: Creo que la sociedad toda es responsable. Ese fenómeno paramilitar fue una intención de defensa que terminó acaparada por el narcotráfico, con complacencia social. Por eso hay que proteger toda la acción institucional. No puede ser solamente contra personas o sectores. Es una acción contra un cáncer que se nos metió en la sociedad. Su desmonte por la vía institucional y la represión es la clave para que tengamos un proceso de paz con las FARC. Acabado ese argumento de que no negocian por cuenta del paramilitarismo, de alguna manera se despeja el camino. (Revista Semana, 2007, febrero 24)

El presidente de la Federación Nacional de Ganaderos, José Feliz Lafaurie, respondía a la revista Cambio, con la intención no de reflexionar sobre las responsabilidades compartidas, sino de poner en perspectiva comparada la responsabilidad de los actos criminales:

¿Qué responsabilidad tienen los ganaderos por el paramilitarismo que masacró, desplazó y se apoderó de millones de hectáreas de las mejores tierras del país? JOSÉ FÉLIX LAFAURIE: Ninguna, porque lo que ellos ayudaron a crear no tiene nada que ver con lo que había hasta antes del proceso de paz. Al final del gobierno de Pastrana el país tenía 25.000 paramilitares y unos 30.000 guerrilleros con una capacidad de fuego indiscriminada. El combustible de la guerra es el narcotráfico y eso ha hecho que miles de colombianos del sector rural terminen de mercenarios de una guerra ajena; por eso, ninguna es la responsabilidad de los ganaderos. (Revista Cambio, 2007, enero 7)

Estas justificaciones han reafirmado la nula autocrítica de las élites tradicionales frente a la infiltración de las élites narcotraficantes, llegando a justificar los actos como tragedias familiares. Es el caso del hermano de Martha Lucía Ramírez, Vicepresidenta de la República:

¿Mi familia, como desafortunadamente tantas otras en Colombia, sin distingo de clase social, vivió hace 23 años en 1997, una tragedia derivada de que uno de mis hermanos, siendo muy joven, se involucró en un negocio fácil y en consecuencia, fue acusado y condenado de conspiración por tráfico de estupefacientes. Su error ha costado muchos años de sufrimiento a nuestra familia y a él. Vivimos con mucho dolor su circunstancia, pero también lo acompañamos con el amor de hermanos, como lo hicieron mis padres, porque los lazos de la familia no desaparecen frente a la adversidad y la vergüenza (Semana, 2020, junio 11).

En este sentido, las categorías expuestas de gobernanza criminal, interacciones estratégicas y revoluciones desde arriba, establecen un hilo argumentativo que busca comprender las articulaciones de dos prácticas elitarias, que en el deber ser, tendrían que estar en contradicción y enfrentamiento constante, pero que en la historia reciente han buscado mecanismos de cooperación que aseguren sus intereses sectarios, con relativo éxito al demostrar el sostenimiento de un modelo consensuado de control económico y político. No obstante, esta revolución desde arriba no tiene en cuenta otros modelos elitarios o de organización social que abogan por la neutralización de actividades criminales o la reconceptualización de la legalidad-ilegalidad, legitimidad-ilegitimidad.

### Reflexión Final

Si bien las evidencias expuestas en los resultados, explicaría el mutualismo implícito en el que se han visto beneficiadas élites tradicionales con acceso al poder estatal y élites narcotraficantes, también debe ahondarse en que este modelo ha derivado en desigualdad

económica, exclusión social y un modelo de vida acostumbrado a vivir en las fronteras armónicas, pero ambiguas de la legalidad-ilegalidad.

En otro apartado, este capítulo deriva en la indagación a fondo sobre la reducción de una espectacularización de la violencia, producto del acuerdo de paz y las lecciones aprendidas de narcotraficantes y grupos armados ilegales del gasto de poder y credibilidad que genera acciones de violencia o captadas por los medios de comunicación. La estrategia de reducción de hechos de represión física a gran escala, también genera el aumento de violencia selectiva y subregistros que son difíciles de sistematizar, y que cuentan con la veeduría de organizaciones sociales que denuncian actos de violencia que no son categorizados desde las cifras oficiales.

Para finalizar, se propone continuar con la línea de investigación en élites, negocios y estructuras del poder en Colombia, si es que se quiere descentralizar y diversificar el concepto de élites con otra visión de país -contar con élites científicas, culturales, campesinas, deportivas, indígenas, afros, lgbtiq- . Negar el concepto de tajo, significa desnaturalizar el hecho de que grupos minoritarios luchen por la transformación e influencia en la sociedad. Contrario a tener élites de visión a largo plazo, e inscritas en los valores de la democracia, la pluralidad y el respeto por lo público, el espectro se ha reducido a las élites que han contado con el poder desde hace 210 años contando con impunidad en actos de -corrupción, captura, cooptación- Estatal e institucional, y que solo se han mostrado abiertas a compartir el poder con élites narcotraficantes que demostraron éxito económico e incidencia vía consenso-coerción en territorios ignorados por el Estado.

Tal vez uno de los problemas de Colombia no es que tenga élites, sino el tipo de élites que se han constituido. Apuntar a su transformación implica esfuerzos escalonados y paciencia en las transiciones que resisten a otro tipo de acuerdos en el contrato social.

### Referencias bibliográficas

- Abaunza, G. (2014). *Evolución de la participación de la economía ilegal-criminal colombiana dentro del PIB (1998-2010): un análisis bajo el enfoque de triple sociedad de Édgar Revéz* [Informe de investigación, Universidad de La Salle]. <https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=economia>
- Acosta, C. (2021, 10 de junio). La producción de coca no bajó pese a reducción de sembradíos durante el año pasado. *Asuntos Legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-produccion-de-coca-no-bajo-pese-a-reduccion-de-sembradios-durante-el-ano-pasado-3183075>
- Alda, S. (Coord.). (2021). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann.

- Arias, E. (2017). *Criminal Enterprise and Governance in Latin America*. Cambridge University Press.
- Bagley, B. (2013). Principales tendencias del siglo XXI en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región. *Trans-pasando Fronteras: Revista estudiantil de asuntos transdisciplinarios*, (3), 47-54.
- Bedoya, M. (2016). La lucha contra las drogas: fracaso de una guerra, comienzo de una nueva política. *Drugs and Addictive Behavior*, 1(2). <http://dx.doi.org/10.21501/24631779.2060>
- Berg, L. y Carranza, M. (2018). Organized criminal violence and territorial control: Evidence from northern Honduras. *Journal of Peace Research*, 55(5), 566-581. <https://doi.org/10.1177/0022343317752796>
- Bleszynska, K. (2021, 23 de marzo). Informe de la DEA: narcos se adaptan a crisis de COVID-19. *Noticias InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/dea-informe-narcos-adaptan-covid-19/>
- Bolívar, I. (2006). *Discursos emocionales y experiencias de la política - las Farc y las Auc en los procesos de negociación del conflicto (1998-2005)*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política - CESO.
- Caraballo, V. (2013). Órdenes locales, acuerdos de paz y presencia diferenciada del Estado. Negociación con las Milicias Populares de Medellín. *Colombia Internacional*, (77), 241-270. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.09>
- Casas, F. (2021). La infraestructura productiva de la economía de la cocaína en el Perú: una mirada local a la participación social en la cadena económica. En S. Alda. (coord.). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 65-73). Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann.
- Cendales, A., Garza, N., & Arcila, A. (2021). Political machines and the curse of public resources in subnational democracies. *Journal of Economic Studies*.
- Cigüenza, N. (2021, 16 de febrero). Estos son algunos de los efectos económicos que ha dejado el covid-19 en Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/especiales/encuesta-empresarial-2021-i/estos-son-algunos-de-los-efectos-economicos-que-ha-dejado-el-covid-19-en-colombia-3125811>
- Duque, J. (2021). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 66(241), 347-380. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>
- Estrada, L. (Director). (1999). *La Ley de Herodes* [Película]. Bandidos Films. <https://www.netflix.com/co-en/title/60033498?source=35>
- Fernández Riquelme, S. (2012). La historia del corporativismo en Europa: Aproximación a las formas jurídico-políticas de representación del trabajo. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 13(1), 151-178.



- Franco, V. L. (2002). El mercenarismo corporativo y sociedad contrainsurgente. *Estudios políticos*, (21), 55-82.
- Fuentes, V. (2021). Crimen organizado transnacional y el fortalecimiento del narcotráfico en pandemia. *Escenarios Actuales*, 26(2), 59-66. [https://www.cesim.cl/EscenariosActuales\\_pdf/2021/2021\\_2.pdf#page=61](https://www.cesim.cl/EscenariosActuales_pdf/2021/2021_2.pdf#page=61)
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian Mafia*. Harvard University Press
- García, R. (2021). Capítulo a manera de prólogo: Guerra y Paz en un conflicto asimétrico interno. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández. (Eds.). *Paz en Crisis - Tomo I. Nociones, acuerdo e implementación* (pp. 15-40). Editorial Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Gottschalk, P. (2009). *Entrepreneurship and Organised Crime*. Edward Elgar Publishing
- Gutiérrez, F. (2008). La gran transformación. En *Mercados y armas: conflictos armados y paz en el período neoliberal* (pp. 13-42). La Carreta Editores / IEPRI.
- Leal, B. (2007). Siete tesis sobre el relevo de las élites políticas. *Colombia Internacional*, (66), 196-199. <https://doi.org/10.7440/colombiaint66.2007.11>
- Medina, N. y Ávila, D. (2021). *Volviendo al pasado para regresar al futuro: el aporte de las crisis financieras colombianas de cara a las contingencias ocasionadas por la pandemia del covid-19* [Tesis pregrado, Universidad del Rosario]. Repositorio Institucional EDocUR – Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/31203>
- Montenegro, S., Llano, J. y Ibáñez, D. (2019). El PIB de la Cocaína 2005-2018: Una Estimación empírica. *Documentos CEDE*, (44). <http://hdl.handle.net/1992/41108>
- Moore, B. Jr. (1976). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Península.
- Moriconi, M. (2021). El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión. En S. Alda. (coord.). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 75-85). Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann.
- Niño, C. (2016). El narcotráfico mutante: nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 14(18), 113-124. <https://doi.org/10.21830/19006586.45>
- Niño, C., Acosta-Cajiao, C. y González, C. (2020). Tres nuevas aproximaciones a la agenda de investigación sobre el narcotráfico en el siglo XXI. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (28), 30-46. <https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4393>
- Ocampo, J. (2004). Entre economía, conflicto y gobernabilidad en Colombia. En *Las reformas y el conflicto: economía y política en Colombia*. Norma.
- Oficina de Las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). *COVID-19 y la Cadena de Suministro De Drogas: De la Producción y el Tráfico al Consumo*. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19\\_Suministro\\_de\\_Drogas.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19_Suministro_de_Drogas.pdf)
- Pino, J. (2018). ¿Un matrimonio infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: entre

- la restricción, cooptación y construcción. *Papel Político*, 22(2), 369–393. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-2.midv>
- Polis. (2015, 27 de agosto). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). *ZERO*. <https://zero.uexternado.edu.co/cincuenta-anos-de-cambios-en-el-conflicto-armado-colombiano-1964-2014/>
- Pont, J. (2020). Pandemia de COVID-19 y Estado: ¿Hacia una nueva configuración administración-Estado. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(4), 924-935. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200098>
- Quiñones, B. (2018). *Violencia y ficción televisiva. El acontecimiento de los noventa. Imaginarios de la representación mediática de la violencia colombiana: series de ficción televisiva (1989-1999)*. Editorial Universidad Nacional de Colombia
- Revéz, E.. (2007). *El Estado lego y la fractura social*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas
- Revéz, E.. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas
- Revista Semana (2007, 4 de mayo). Gran encuesta sobre la parapolítica. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-gran-encuesta-parapolitica/85319-3/>
- Revista Cambio. (2007, 7 de enero). “Nadie tiene autoridad para tirar la primera piedra”. *Revista Cambio*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3387380>
- Revista Semana. (2020, 11 de junio). Marta Lucía Ramírez dice que el caso de su hermano fue una tragedia. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/marta-lucia-ramirez-dice-que-caso-de-su-hermano-fue-una-tragedia/678989/>
- Rilla, J. (2020). La insostenible levedad del Coronavirus. *Estudios Digital*, (44), 25-32. <https://doi.org/10.31050/re.vi44.30151>
- Rueda, M. (2007, 24 de febrero) ¿Los industriales, al igual que los ganaderos, reconocen su responsabilidad en el ascenso del paramilitarismo? *Revista Semana* <https://www.semana.com/los-industriales-igual-ganaderos-reconocen-su-responsabilidad-ascenso-del-paramilitarismo/83653-3/>
- Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina. En S. Alda. (coord.). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 9-19). Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann.
- Schultze-Kraft, M. (2021). Las bases morales y normativas de la “connivencia” entre los órdenes políticos legal e ilegal: una aproximación desde el concepto de la crimilegalidad. En S. Alda. (coord.). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 51-63). Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann.
- Tavera, E. (2020). Hay una masacre en marcha en contra de los líderes y lideresas sociales en Colombia - Elementos para preguntar. *Debates*, (82), 81-91. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/debates/article/view/342337>

- Torrijos, V. y Marín, I. (2020). Dinámicas del crimen organizado transnacional durante la pandemia: comportamientos de adaptación y resistencia. *Estudios En Seguridad Y Defensa*, 15(29), 27 - 45. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.246>
- Transparencia por Colombia. (2021). *Lucha contra la corrupción y lucha contra el narcotráfico en Colombia: análisis del fenómeno desde una perspectiva institucional y de política pública*. <https://transparenciacolombia.org.co/2021/07/27/lucha-contra-la-corrupcion-y-lucha-contra-el-narcotrafico-en-colombia/>
- Ungureanu, C. y Serrano, I. (2018). Introducción: ¿la nueva era del populismo?. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (119), 7-12. [doi.org/10.24241/rcai.2018.119.2.7](https://doi.org/10.24241/rcai.2018.119.2.7)
- Wilches, J. (2020). *Del narcotraficante ilegal al narcopopulismo legitimado: a análisis del discurso político de Pablo Escobar en la serie "Narcos" y en medios periodísticos* [Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra]. Tesis Doctorals en Xarxa. <http://hdl.handle.net/10803/670402>
- Zamosc, L. (1987). *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia; luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) 1967-1981*. UNRISD / CINEP.
- Zunino, E. y Focás, B. (2021). La corrupción como problema público en la televisión argentina: interacción entre medios y audiencias. *Anagramas rumbos sentidos común*, 20(39), 129-155. <https://doi.org/10.22395/angr.v20n39a6>



**E**n los medios masivos de comunicación y en los discursos populistas de distinto espectro ideológico, se menciona de manera constante a las “élites” como responsables de los problemas sociales, políticos y económicos. Con esto se impulsa un debate entre dos grupos minoritarios: élites, que se niegan a ceder sus privilegios, y movimientos sociales, que buscan reivindicaciones, basados en discursos de justicia social.

No obstante, al indagar por el estudio académico de esta palabra, son escasas las investigaciones o estudios que caractericen a quiénes nos referimos cuando etiquetamos a un grupo de personas como “élites”. De esta manera, la categoría conceptual queda suspendida en la abstracción y en recurso facilista para la señalización.

Este libro no alcanza ni tiene la pretensión de aportar un estudio novedoso sobre las élites, pero sí propone abrir una línea de investigación en la que se comprenda este concepto de manera histórica y coyuntural. Se trata entonces, de identificar los sectores que han aprovechado el uso y “abuso” de prácticas elitarias para instrumentalizar la esfera pública, asegurar sus negocios familiares y construir ejercicios ilegales de poder.

Reconocer estas estrategias permitirá ubicar otros referentes elitarios que desde sectores científicos, agrícolas, culturales, deportivos, raciales, étnicos y de género, aboguen por asumirse como grupos minoritarios que buscan la transformación social y resisten frente a procesos de Corrupción, Captura y Cooptación del Estado (Revéiz, 2016).