



**Atlantic Council**

ADRIENNE ARSHT  
LATIN AMERICA CENTER

**El camino hacia la paz  
y la prosperidad**

**El milagro  
colombiano**



Por Miguel Silva.  
Versión original en inglés.



# Atlantic Council

ADRIENNE ARSHT  
LATIN AMERICA CENTER

El Centro para América Latina Adrienne Arsht es un programa dentro del Atlantic Council que está expandiendo el conocimiento de lo que llamamos, la nueva América Latina, a través de diversas comunidades de influencia, y mediante el posicionamiento de la región como un socio estratégico y económico en la comunidad transatlántica. Inyectamos nuevas ideas y recomendaciones de política innovadoras que destacan América Latina. De este modo, se crea un diálogo político que proyecta la agenda de la región hacia Estados Unidos y Europa. Este informe está escrito y publicado en conformidad con las políticas del Atlantic Council, y es intelectualmente independiente. Los autores son los únicos responsables de su análisis y recomendaciones. El Atlantic Council y sus donantes no determinan, ni respaldan o abogan por ninguna de las conclusiones de este informe.

El Atlantic Council promueve el liderazgo y el compromiso constructivo en los asuntos internacionales basado en el papel central de la Comunidad del Atlántico en el cumplimiento de los retos globales. Para obtener más información, por favor visite [www.AtlanticCouncil.org](http://www.AtlanticCouncil.org).

© 2015 The Atlantic Council of the United States. Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio sin el permiso por escrito del Atlantic Council, excepto en el caso de breves citas en artículos de noticias, artículos críticos o revisiones.

Por favor, dirija sus preguntas a:  
Atlantic Council  
1030 15th Street NW, 12th Floor  
Washington, DC 20005

ISBN: 978-1-61977-975-4

Noviembre 2015

## Agradecimientos

Este reporte fue producido con la ayuda invaluable de un número de colegas del Atlantic Council. En el Centro para América Latina Adrienne Arsht, María Fernanda Pérez Arguello, Asistente de Programa, ha sido invaluable en sus contribuciones para lanzar nuestro trabajo sobre Colombia. Trabajó incansablemente junto con Andrea Saldarriaga Jiménez, Asistente de Proyecto, para publicar este reporte. En el Departamento de Comunicaciones, quisiéramos agradecer a Nonna Gorilovskaya, nuestra Editora Asociada del momento, y Romain Warnault, Coordinador de diseño gráfico y publicaciones, por su infinita flexibilidad y arduo trabajo. Nuestro consultor, Donald Partyka, diseñó nuevamente un excelente reporte para nuestro Centro.

**Peter Schechter**  
Director

**Jason Marczak**  
Subdirector

**El camino hacia la paz  
y la prosperidad**  
**El milagro  
colombiano**

Por Miguel Silva

# Contenido

---

**1 Introducción**

**3 Seguridad: crucial para la transformación de Colombia**

El consenso necesario

**6 Un consenso exitoso: la revolución económica y social**

Acceso a servicios públicos y de salud

Disminución de la pobreza

Aumento de la inversión

Mejoras en infraestructura

**10 El consenso a prueba**

¿Cómo se ve el futuro de Colombia?

Recomendaciones

**14 Notas Finales**

**16 Acerca del Autor**

# Introducción

**A** principios de siglo hubiera sido imposible imaginar la Colombia de hoy. Sin embargo, sus transformaciones son reales y sirven de modelo para demostrar lo que se puede lograr cuando el consenso se convierte en una prioridad nacional.

Los números apenas comienzan a contar la historia. Desde el 2000 hasta el 2010, Colombia multiplicó por cuatro su producto interno bruto (PIB)<sup>1</sup> y subió siete posiciones en la lista de países por tamaño del PIB del Fondo Monetario Internacional (FMI), desde la posición treinta y nueve hasta la treinta y dos.<sup>2</sup> Una economía que, durante gran parte del siglo veinte, dependía fuertemente de la exportación del café<sup>3</sup> y con un anticuado modelo de sustitución de importaciones comenzó a abrirse al mundo.<sup>4</sup> En el 2010, un informe de McKinsey concluyó lo siguiente: “Colombia ha disfrutado de un sorprendente giro radical político y económico durante la última década”.<sup>5</sup>

Pero una economía más grande y en crecimiento no es el único logro de Colombia. En la actualidad, la mayoría de los colombianos disfrutan de mayor seguridad, como resultado de duras políticas de seguridad dirigidas al combate de los grupos guerrilleros y narcotraficantes. De lo anterior se derivó un movimiento positivo hacia la paz, y culminó en el histórico anuncio del 23 de septiembre de 2015, que probablemente dará fin al conflicto armado

más antiguo del hemisferio.

Los indicadores sociales también comenzaron a mejorar considerablemente. Desde el 2010 hasta el 2014, unos 2,4 millones de personas salieron de la pobreza para unirse a la clase media;<sup>6</sup> una década atrás, del 2002 hasta el 2011, las tasas de pobreza descendieron del 50 al 34 por ciento.<sup>7</sup> Además, la educación se volvió más accesible. En el pasado, conexiones políticas ayudaban a determinar quién podía ir a la escuela. Hoy en día, la educación primaria y secundaria es gratuita e inclusiva.

Los avances sociales también se pueden ver en la sociedad colombiana. Aquellos que antes no



**Bienvenidos al club? El Presidente Juan Manuel Santos se dirige a una Conferencia de la OCDE en París, Francia.**

podían defenderse de la discriminación (por ejemplo, según su orientación sexual, género o grupo étnico) actualmente poseen herramientas como la acción de tutela, un procedimiento de petición que brinda un procedimiento judicial acelerado para proteger los derechos fundamentales de los individuos.

Las ciudades de Colombia ahora son internacionalmente reconocidas. Medellín y Cartagena, conocidas en la década de los noventa por sus altas tasas de delincuencia, han recibido premios internacionales y prestigiosos como la ciudad más innovadora<sup>8</sup> del mundo y la más atractiva para el turismo, respectivamente.<sup>9</sup>

Sin embargo, a pesar de estos avances,

Colombia se encuentra en una encrucijada decisiva. Los logros políticos, sociales y económicos de los últimos veinte años están bajo presión y el país tiene opiniones divididas en cuanto al camino por tomar. Por esta razón, cualquier análisis sobre el futuro de Colombia requiere de una comprensión sobre las tendencias de las últimas dos décadas. Para empezar a entender, surgen cuatro preguntas claves: ¿Es el “milagro colombiano” una verdadera metamorfosis? ¿Qué hizo posible este milagro? ¿Qué desafíos enfrenta Colombia para alcanzar el próximo peldaño de su escalera socioeconómica? Por último, ¿qué pueden aprender los demás países de esta impresionante transformación?



# Seguridad: fundamental para la transformación de Colombia

**A** pesar de que la paz está más cerca que nunca, Colombia sigue albergando el conflicto armado más prolongado del mundo. Sus orígenes se extienden hasta mediados de la década de 1960, pero el catalizador inicial se remonta al asesinato del caudillo liberal, Jorge Eliécer Gaitán, en 1948. Esto desató “La Violencia”, dos décadas en las cuales los integrantes del partido conservador y liberal se mataron unos a otros en una lucha por el poder político. En 1958, los dos partidos finalmente acordaron alternar la presidencia cada cuatro años y dividir de forma equitativa todos los demás puestos gubernamentales. Sin embargo, como sucedió en muchos otros países latinoamericanos, grupos guerrilleros de izquierda—incluidas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que aún existen en la actualidad—surgieron y ganaron fuerza en las décadas posteriores a la Revolución Cubana.

Durante la “década perdida” de América Latina de los 80, que se caracterizó por una deuda externa elevada y una hiperinflación, Colombia logró administrar su economía razonablemente bien. Su tasa de inflación alcanzaba el 24 por ciento, mientras que la misma se disparó en países como Argentina (437 por ciento) y Brasil (340 por ciento).<sup>10</sup> Sin embargo, como consecuencia del crecimiento de los carteles de drogas en el país, Colombia sufrió con instituciones débiles. La presencia e influencia de los carteles imposibilitaban hasta las más básicas funciones del estado. En aquel entonces, muy pocos le apostaban a la nación andina.

La guerra contra las drogas consumió al país al tiempo que surgieron una gran cantidad de grupos paramilitares de derecha. La inseguridad envolvió a Colombia; los grupos paramilitares y los guerrilleros debilitaron el estado de derecho y realizaron incontables crímenes de guerra y violaciones a los derechos humanos.<sup>11</sup> Al final de la década de los noventa y a comienzos del 2000, Colombia ocupaba muchos puestos indeseados de liderazgo mundial: poseía el índice mundial más alto de secuestros y ocupaba el primer puesto en la exportación de cocaína.<sup>12</sup> En cinco años, el área de los campos cultivados de coca aumentó en un 74 por ciento.<sup>13</sup> En el 2002, Colombia se convirtió en la capital mundial de homicidios, con 70 homicidios por cada 100.000 habitantes.<sup>14</sup> Además de esto, seis millones



A las Fuerzas Armadas se les reconoce el rol principal que jugaron en las mejoras de seguridad del país.

de personas han sido desplazadas a causa de la violencia.<sup>15</sup>

Sin embargo, los últimos veinticinco años han marcado un nuevo comienzo. Ha sido una época en la que Colombia se unió como nación para luchar contra la inseguridad, enfrentar importantes desafíos sociales y lograr un desarrollo económico sostenible.

### El consenso necesario

Los desafíos fundamentales relacionados con el “milagro colombiano” tienen dos aspectos. Por un lado, hubo un fortalecimiento de las instituciones democráticas a través de una asamblea constituyente. Por otro lado, hubo restauración de la seguridad nacional. Se logró un consenso general para enfrentar a los carteles del narcotráfico desde todos los frentes: político, legal, legislativo y militar. El poder de los carteles no era solamente una cuestión de consumo de drogas, aplicación de políticas o asuntos exteriores. Su influencia era una amenaza real a la seguridad nacional, y ponía en peligro el futuro de Colombia. Se pusieron a prueba el carácter y la paciencia de los colombianos durante esta batalla sangrienta, para la cual se necesitó de la cooperación y solidaridad de todos los sectores de la vida pública, incluidos los partidos políticos y la sociedad civil. La lección para los colombianos, y para los demás países que enfrentan desafíos similares, era que el narcotráfico tenía la capacidad de erosionar las instituciones

democráticas, en la ausencia de un consenso claro y transversal.

La constitución de 1991 puso fin al sistema político bipartidario, y significó también la apertura del espacio para que otros partidos ingresaran en el espectro político. Tres grupos guerrilleros fueron desmovilizados e incluidos en la asamblea constituyente. Al mismo tiempo, los cambios constitucionales eliminaron la falta de apertura en las instituciones democráticas. La nueva constitución también logró otros objetivos importantes: por ejemplo, le otorgó derechos a las minorías, descentralizó el poder de las regiones y ciudades, y fortaleció al poder judicial. También creó una nueva y poderosa oficina del Fiscal General con capacidad real para enfrentar al crimen.

Otra fuerza unificadora ofreció momentum para la liberalización y apertura del sistema político: la necesidad de enfrentar a las guerrillas, cuyo poder militar actualmente era una verdadera amenaza a la estabilidad del estado colombiano.

Estas actividades en contra de las FARC fueron encabezadas por el presidente Álvaro Uribe (2002-2010), quién fue elegido con el mandato de restablecer la seguridad. La fuerza de las FARC durante los diálogos inconclusos del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) horrorizó a los votantes colombianos, quienes prefirieron al candidato que prometiera derrocar a las FARC. Luego, eligieron a Juan Manuel Santos como su sucesor.

El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas jugó un papel central en la restauración de la seguridad. Lo anterior fue el resultado de una gran inversión pública colombiana y del apoyo clave de los EE. UU. mediante el Plan Colombia, un paquete de ayuda internacional creado durante el gobierno del

---

### LOS DIÁLOGOS DE PAZ EN LA ACTUALIDAD

Casi tres años atrás (noviembre de 2012), el gobierno colombiano relanzaba las negociaciones de paz con las FARC en La Habana, Cuba. Se debatieron cinco temas: reforma agraria, participación política, drogas, fin del conflicto (justicia transicional) y el derecho de las víctimas a la verdad y a obtener compensaciones. Ambas partes llegaron a un acuerdo preliminar sobre cuatro puntos. El histórico anuncio del 23 de septiembre preparó el terreno para el acuerdo final que se realizará en los próximos seis meses. Pero con este acuerdo, Colombia enfrenta uno de los desafíos más difíciles: la instauración y la construcción de la paz. Entre otras cosas, se deben adaptar los acuerdos a nivel nacional según las necesidades y circunstancias locales y regionales. Aún existe un interrogante: ¿Apoyará el pueblo colombiano al acuerdo cuando sea presentado ante ellos?



presidente Bill Clinton, en el cual se invirtieron más de 5 mil millones<sup>16</sup> de dólares para combatir el tráfico de drogas. Las inversiones públicas y la asistencia extranjera brindaron la ayuda necesaria para que el país construyera un ejército más profesional y más grande.

En los últimos quince años, los secuestros han sido reducidos en un 92 por ciento, los homicidios han caído en un 45 por ciento y los ataques terroristas han disminuido en un 71 por ciento.<sup>17</sup> Desde el 2002 hasta el 2012, la cantidad de tropas de las FARC disminuyó considerablemente, y su prestigio político se debilitó.

En los primeros dos años de su primer mandato, con un gran avance en materia de seguridad,

Santos retomó las negociaciones de paz con las FARC. Con el anuncio del 23 de septiembre de 2015, de un acuerdo preliminar de justicia transicional, el proceso de paz ahora parece estar cerca a poner fin al conflicto armado del país, con fecha tentativa para Marzo de 2016.

Cambios constitucionales, el creciente poder de la democracia local en una Colombia todavía muy centralizada, y las mejoras de seguridad demuestran que el país está mejor preparado para luchar contra la anarquía y para restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones colombianas. Además, otra transformación positiva comenzó a gestarse: mejoras en las condiciones económicas y sociales de los colombianos.

# Un consenso exitoso: La revolución económica y social

**E**n un país con profundas desigualdades, los cambios constitucionales y el éxito en temas de seguridad por sí mismos, no hubieran podido brindar un acuerdo político a largo plazo. El consenso que unió a diferentes líderes del sector público y privado, no finalizó con los cambios constitucionales y de seguridad.

Se necesitó de una iniciativa política y social de gran magnitud para extender las mejoras sociales que son cruciales en el milagro colombiano. Actualmente, el país es líder en mejoras de acceso a servicios públicos básicos y de salud, en reducción de los niveles de pobreza, en el aumento de inversión en infraestructura y en la atracción de inversión extranjera directa.



**El acceso a la educación ha aumentado, pero la calidad de la misma es preocupante. Aquí, estudiantes en una secundaria rural en el departamento de Antioquia.**

## Acceso a los servicios de la atención de la salud y públicos

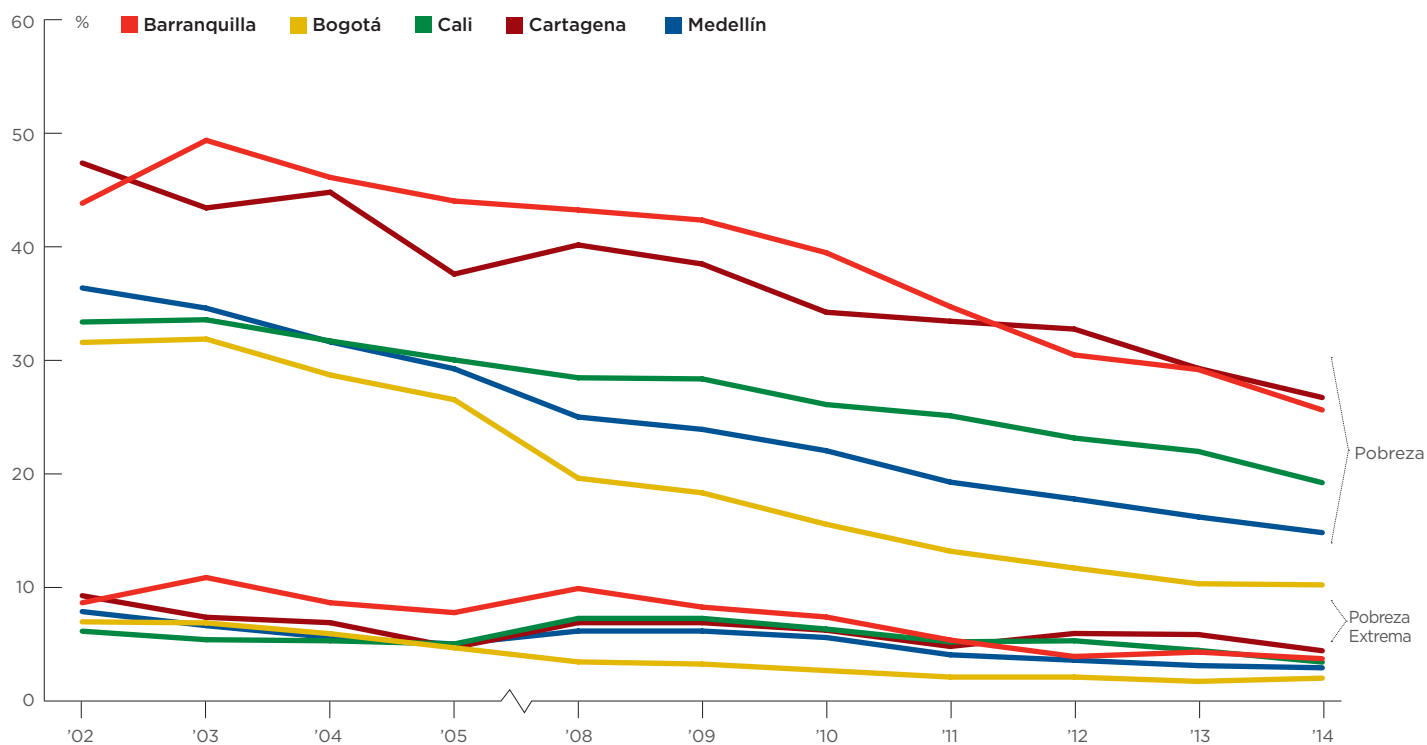
**A** principios de la década de los noventa, Colombia enfrentaba serios desafíos en materia de salud: menos del 20 por ciento de la población contaba con seguros médicos. En 1993, la Ley de Seguridad Social (Ley 100) ayudó a cambiar lo anterior, con mandatos que resultaron en cobertura universal de salud, junto con acceso a servicios de mejor calidad. Para el 2012, la cobertura en salud se expandió a más del 90 por ciento de la población, lo que significó menor vulnerabilidad financiera para las familias colombianas más necesitadas. También mejoraron los indicadores de salud: la expectativa de vida aumentó de sesenta y ocho a setenta y dos años entre 1991 y 2009, y la mortalidad infantil (menores a cinco años de edad) disminuyó de 35 muertes a 20 por cada 1,000 niños nacimientos.<sup>18</sup>

Colombia también experimentó una importante mejora en servicios públicos. Desde 1993 al 2012, el acceso al agua potable aumentó del 78 al 92 por ciento, y el acceso al sistema de acueductos y alcantarillado aumentó del 61 al 85 por ciento. La cobertura de energía eléctrica creció del 75 al 94 por ciento. Estas mejoras en la calidad de vida, se dieron en gran medida gracias a las inversiones en las zonas urbanas y rurales de menores recursos.

## Disminución de la pobreza

**L**os esfuerzos para implementar políticas que redujeran la pobreza, junto con la determinación de mejorar el clima de inversión del país, generó logros adicionales. En las últimas dos décadas, Colombia ha reducido a la mitad la cantidad de personas que vivían en la pobreza, con menos de 10 millones de personas viviendo

**FIGURA 1. Niveles de pobreza en Colombia, 2002 al 2014 (porcentajes)**



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014).  
Fecha de publicación: 24 de marzo de 2015.

en condiciones de pobreza actualmente.<sup>19</sup> El plan de desarrollo colombiano 2014-2018 ha generado avances en equidad y pobreza nunca antes vistos. El coeficiente de Gini se redujo de 0,56 a 0,54 (lo que significa que Colombia pasó de un nivel bajo a un nivel promedio entre sus países vecinos latinoamericanos), la tasa de pobreza se redujo en diez puntos porcentuales (a un 29 por ciento), y la pobreza extrema cayó de un 12 a un 8 por ciento [ver figura 1]. Consecuentemente, 2,4 millones de personas salieron de la pobreza y 1,5 millones de la pobreza extrema. Colombia nunca antes había tenido una tasa de pobreza extrema de tan sólo un dígito.<sup>20</sup>

¿Cómo se logró una reducción tan drástica en los niveles de pobreza? La respuesta radica, en parte, en el lanzamiento de una gran cantidad de programas de inversión pública, incluyendo Familias en Acción, el programa más grande y exitoso de transferencias de efectivo condicionadas de Colombia. Ocho años después de su lanzamiento en

el 2001, el programa brindaba ayuda a más de 2,2 millones de familias.<sup>21</sup> Lo que es más importante es que gracias al consenso se logró esta disminución en la pobreza. En este caso, el consenso era en referencia al modelo económico a seguir: austeridad en el gasto público, un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y una intervención gubernamental relativamente baja en el mercado.

### Aumento de la inversión

A través de la década de los noventa, Colombia impulsó la apertura de su economía y se dio el inicio de un proceso de liberalización y modernización de su industria nacional.

Mucho de lo que se logró fue gracias al persistente trabajo de una generación de economistas que formuló la política económica en la década de los noventa. Esa generación ocupó, salvo en algunos casos, dos lugares importantes para garantizar el cumplimiento de los objetivos económicos

planteados: el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación Nacional. El Banco de la República, independizado con la Constitución de 1991, también tuvo un papel fundamental, ya que elaboró y mantuvo las políticas económicas y monetarias que ayudaron a Colombia a convertirse en una de las naciones macroeconómicamente más estables de la región.

Según Mauricio Cárdenas, actual Ministro de Hacienda, después de 1991, Colombia pasó gradualmente de ser una economía de mercado cerrada a una tecnocracia, con mayor énfasis en la designación de expertos para su banco central. Debido a esta transición, la tasa de inflación disminuyó considerablemente, acercándose al objetivo de largo plazo del 3 por ciento.<sup>22</sup>

En medio de las mejoras sociales y una exitosa restauración de la seguridad, Colombia, que en la década del noventa se situaba entre los países con menor inversión extranjera directa (IED), superando apenas los 2 mil millones de dólares, pasó a recibir más de 16 mil millones de dólares en el 2014.<sup>23</sup> Esto equivale a un aumento del 500 por ciento en los últimos trece años.<sup>24</sup> En la actualidad, Colombia ocupa el puesto dieciocho en la lista de beneficiarios de IED creada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).<sup>25</sup>

Además, en el 2014, datos de ProColombia, la agencia de promoción inversión, demostró que la inversión en los sectores no petroleros o mineros alcanzó un 60 por ciento de la IED total.<sup>26</sup> Colombia se está convirtiendo en una nación cada vez más dinámica. En tan sólo un año, de 2013 a 2014, la inversión en el sector de servicios financieros de Colombia aumentó en un 14 por ciento,<sup>27</sup> y la

inversión servicios de construcción incrementó en un 102 por ciento.<sup>28</sup>

El país instauró una agresiva agenda de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales y multilaterales. En los últimos cinco años, se firmaron TLC con los Estados Unidos, la Unión Europea, México, Chile, Perú, la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), varios

países de América Central y Canadá, entre otros. Sin embargo, la Alianza del Pacífico (que también incluye a Chile, México y Perú) es, quizás, la iniciativa de comercio e integración más importante que Colombia está construyendo. Los cuatro países comparten la convicción de las ventajas de la economía de mercado, el libre comercio y la apertura a la IED. Dentro de poco, la Alianza del

Pacífico podrá competir con el resto del mundo, con un mercado de 215 millones de personas y libre circulación de bienes, servicios y ciudadanos entre los cuatro países.

### Mejoras en infraestructura

El desarrollo económico ha ocurrido de la mano de un incremento masivo en infraestructura. Las ciudades más grandes del país—Bogotá (8 millones de habitantes), Medellín (2,5 millones) y Cali (2,3 millones)—y aquellas en el siguiente eslabón—Barranquilla (1,3 millones), Cartagena (1 millón) y Cúcuta (700.000)—continúan beneficiándose de las impresionantes mejoras en infraestructura, conexiones de transporte y otros proyectos críticos para la calidad de vida urbana y la actividad comercial.<sup>29</sup> La apertura de la economía en la década de los noventa y la posterior privatización de puertos y aeropuertos atrajo nuevas e importantes inversiones—5 mil millones de dólares en los últimos veinte años.<sup>30</sup>

---

**En la actualidad,  
Colombia ocupa el  
puesto dieciocho  
en la lista de  
beneficiarios de  
inversión extranjera  
directa.**

---

Colombia, antes controlada por el clientelismo, mafias de contrabando en aduanas, y actividades de narcotráfico, en la actualidad posee puertos modernos con robustas actividades de exportación. Asimismo, los aeropuertos de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla también se modernizaron. El resultado: mayor competitividad nacional y mejores perspectivas de exportación.

Las mejoras en infraestructura son impresionantes. Entre 2013 y 2018, el país habrá invertido entre 50 y 60 mil millones de dólares en la modernización de la infraestructura, con especial atención a la mejora de autopistas.<sup>31</sup> Los resultados ya son evidentes: el viaje

desde Bogotá hasta Medellín que antes duraba nueve horas, ahora se puede hacer en seis horas.

Sin embargo, aún hay trabajo por hacer. Transportar un contenedor de Bogotá a las costas del Caribe, es más costoso que enviarlo de Cartagena hasta un puerto japonés.<sup>32</sup> Se espera que en menos de un año, el viaje de mil kilómetros desde la capital hasta Cartagena se reduzca a la mitad de lo que duraba hace cinco años. El secreto del éxito ha sido una combinación de una tecnocracia seria, una política económica ortodoxa, un sector privado dinámico y una mano de obra diligente y trabajadora.



# El consenso a prueba

**M**ucho de lo que Colombia ha logrado se debe al consenso, a veces explícito y otras veces implícito, sobre lo que había que hacer. Esta es la clave de lo que algunos llaman el milagro colombiano.

Sin embargo, grandes tensiones económicas, políticas y sociales están poniendo a prueba ese mismo consenso que le trajo tanto progreso a Colombia. Sin un acuerdo político renovado con respecto a la dirección que debe tomar el país, es posible que Colombia ingrese en una era de división y polarización que dificultaría cualquier cambio y truncaría la transformación del país. Ese proceso ya ha comenzado.

## **Había consenso en el ámbito político.**

Se restableció la seguridad y se realizaron otros cambios institucionales importantes. Sin embargo, la legitimidad institucional y la confianza del público han empeorado en los últimos años. Los escándalos de corrupción están contaminando los gobiernos locales y regionales; los presupuestos del gobierno a veces caen en manos del clientelismo; y el poder judicial y algunas agencias de fiscalización se consideran cada vez más politizadas. Esto ha reducido la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Lo que es aún más importante, el proceso de paz

actualmente está en su última fase. Los temas a discutir ya no son los de reformas agrarias, víctimas y narcotráfico. Las dos partes en la mesa han hecho lo que muchos creían imposible: acordar mecanismos de justicia transicional. La lista de puntos pendientes incluye los términos de dejación de armas, mecanismos para implementar y verificar el acuerdo general, una fecha para el cese final y bilateral del fuego y el método para conseguir la aprobación ciudadana.



**Una nueva imagen. Medellín, antes conocida por sus niveles de criminalidad, ahora es asociada con innovación.**

Posiblemente esto implique realizar reformas legales y constitucionales. Pero los partidos de derecha, bajo el mando del expresidente Uribe, han instalado una fuerte oposición al proceso de paz, que dividió al país y debilitó la confianza del público en el proceso. Un aspecto importante para destacar es que los líderes de todos los partidos políticos, excepto el de Uribe, acompañaron al presidente Santos en el viaje a La Habana para el anuncio del 23 de septiembre. Uribe se opone a los esfuerzos de paz de Santos; ya que dejó un legado de dureza militar que difiere al estilo de Santos. El gobierno no ha podido aún neutralizar a Uribe ni a su movimiento de oposición. Por ende, a pesar de que el apoyo al proceso es muy grande, la confianza de que el gobierno pueda liderar el proceso de construcción de paz, ha sido baja.

Adicionalmente, firmar un acuerdo de paz con las FARC no traerá paz de inmediato. El proceso requerirá de un esfuerzo financiero y político muy grande. No será fácil y costará mucho traducir la retórica en paz viable. La aprobación de la ciudadanía será fundamental, pero la herramienta para dicha ratificación aún no está definida. Una derrota electoral del gobierno y sus aliados (el índice de aprobación de Santos cayó a un 29 por ciento en los últimos meses, según Gallup, a pesar de que hace poco volvió a los niveles cercanos al 40 por ciento)<sup>33</sup> significaría un rechazo de parte del público al acuerdo y significaría la derrota del esfuerzo de paz más exhaustivo de la historia del país.

**Hubo consenso en el ámbito económico.** El manejo de la economía resultó ser fundamental, ya que permitió un crecimiento casi ininterrumpido entre 1985 y el presente. Sin embargo, el consenso resulta más sencillo cuando el crecimiento está

incrementando y éste ya no es el caso de Colombia. El crecimiento económico actual no será sostenible debido a los precios bajos de las materias primas, en especial del petróleo y el carbón.

Las ganancias por la venta de petróleo en 2015 disminuyeron un 60 por ciento en comparación con las de 2013,<sup>34</sup> lo que significa un impacto notable, ya que las ganancias del petróleo representan el 20 por ciento de los ingresos nacionales del gobierno.<sup>35</sup> Como consecuencia, se ha tenido que reducir el gasto público. Además, el déficit fiscal condujo al gobierno a pasar por el Congreso un paquete de reformas fiscales precipitadas que

aumentó drásticamente los impuestos de los empresarios. Esto ha generado una nueva polarización. Las élites productivas del país se han enfurecido, creyendo que tienen que soportar la mayor parte de la caída. A medida que el país avanza, una discusión nacional fundamental será la cómo distribuir la carga tributaria. Estos

desajustes financieros, y el miedo a una economía en declive, pueden contribuir al crecimiento de partidos políticos populistas de extrema izquierda.

**Y hubo consenso social.** Las reformas sociales mejoraron la calidad de vida a través de modernas leyes laborales y disminuyeron los desincentivos para los empleos formales en el sector privado. La Ley 100 obtuvo el apoyo de todos los partidos políticos, al igual que los mecanismos para disminuir la pobreza y mejorar los servicios públicos. Sin embargo, en una recesión económica, los que más sufren son los más vulnerables. Todos los programas sociales están actualmente bajo presión presupuestal.

Pero el sector más afectado por la polarización es el de la educación. Se requiere de un cambio

---

## **Las reformas sociales mejoraron la calidad de vida a través de modernas leyes laborales y disminuyeron los desincentivos para los empleos formales en el sector privado.**

---



**Próximo paso: ¿las urnas? Los colombianos que han marchado por la paz podrán, próximamente, votar por ella.**

mayor en la calidad de la misma. Reestructurar el sistema educativo requerirá valor para enfrentar una lucha política, precisamente cuando la polarización en Colombia está en su nivel más alto.

La necesidad de dicha reforma educativa es inevitable. Los resultados de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) realizado durante los últimos años, son realmente preocupantes ya que “una gran proporción de los jóvenes que asisten a la escuela no poseen las habilidades básicas necesarias para funcionar en la sociedad moderna.”<sup>36</sup> Al comparar las cifras de la cobertura neta educativa con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a principios del 2000, Colombia apenas alcanzó el promedio en cobertura de la escuela primaria. Estos resultados también han empezado a demostrar problemas muy graves en cuanto a calidad. En el 2012, de sesenta y cinco países, Colombia se ubicó en el puesto sesenta y tres en habilidades matemáticas. La OCDE y el Banco Mundial señalan que una educación secundaria precaria se traduce en desafíos para la educación terciaria.<sup>37</sup>

## ¿Cómo se ve el futuro para Colombia?

Es posible que hayan cambios, impulsados por el acceso de Colombia a la OCDE, el cual se prevé será en el 2016. El proceso ha hecho necesario implementar un programa de buena gobernanza<sup>38</sup> que fortalezca las instituciones colombianas y el estado de derecho.

En enero del 2015, la OCDE publicó un informe titulado “Colombia: políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo”. En el documento, la organización detallaba una cantidad de desafíos que Colombia debe superar para completar el proceso de acceso a la OCDE. El documento hace un llamado para mejorar los niveles de desigualdad y mitigar la trampa del ingreso medio.

A pesar de su crecimiento económico reciente, una de las

desigualdades regionales más grandes en términos del PIB per cápita se encuentra en la zona rural colombiana. Al mismo tiempo, Colombia se ha mantenido como una nación de ingreso medio durante los últimos sesenta años. Para enfrentar estos problemas, se requiere de un esfuerzo importante para mejorar la capacitación de la mano de obra, aumentar la productividad y crear trabajos de mejor calidad a través de actividades con mayor valor agregado y mayor innovación.

Otro gran desafío es aumentar la cantidad de trabajadores en el mercado laboral formal. A pesar de que las cifras no son muy confiables, se cree que el trabajo informal constituye entre el 59 y el 73 por ciento del empleo total. Los altos gastos del gobierno y los costos salariales hacen que los empleadores piensen dos veces antes de contratar a un trabajador por tiempo indefinido. Una cantidad de desincentivos hacen difícil que aquellos en el sector informal vayan al sector formal. Si se resuelven estos problemas y se crea un diferencial de salario mínimo para los trabajadores más jóvenes, se podría encontrar una solución a largo plazo.



Los desafíos también se extienden a otras áreas, incluidas la salud, la competitividad, la infraestructura, el medio ambiente, el clima para hacer negocios y la cooperación entre el gobierno nacional y las autoridades locales.

## Recomendaciones

Colombia enfrenta muchos desafíos, pero ha visto peores, y ha encontrado una forma de lograr resultados favorables. La continuación del milagro colombiano necesita reajustar el centro político. Este debe ser en torno a políticas importantes que son difíciles de implementar, pero fundamentales para el progreso continuo del país. Los requisitos de acceso a la OCDE pueden brindar cobertura política a los políticos tanto de derecha como de izquierda, para que tomen las decisiones más difíciles que faciliten el cambio y la transformación.

### 1 Reforzar el apoyo para el proceso de paz.

A pesar que la mayoría de los colombianos apoyan el proceso de paz, la oposición ha generado un amplio nivel de desconfianza con respecto a las negociaciones. Una vez que se firme el acuerdo de paz, habrá poco tiempo para desarrollar una mayoría política para que los ciudadanos aprueben el acuerdo. Como las negociaciones están entrando en los meses finales, deben ser la prioridad número uno.

Para consolidar el apoyo al proceso de paz, será muy importante explicar lo que se ha acordado y completar y firmar el acuerdo en los próximos seis meses. Será un desafío enfrentar asuntos como la dejación de armas de las FARC y el establecimiento del Tribunal de Justicia Transicional. También será fundamental garantizar que los ex-combatientes puedan participar en el mercado laboral formal. A pesar de que las FARC dijeron que este proceso no gira en torno a la reintegración económica, se necesita un esfuerzo a gran escala entre el gobierno y el sector privado para que aquellos que no participaban de las actividades políticas de FARC o que no sean culpables de crímenes de lesa humanidad, puedan acceder al mercado formal. Si se los deja fuera de dicho mercado, es posible que reincidan.

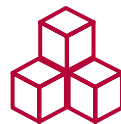
Los Estados Unidos y sus aliados occidentales no deben dar marcha atrás o dejar esto exclusivamente en las manos de los colombianos. En vez de eso, deberían seguir apoyando al país con un modelo de Plan Colombia 2.0, con inversiones a la infraestructura de la zona rural y otras formas de inversión y apoyo en los ámbitos políticos, legales y sociales.

### 2 Eliminar los obstáculos para la innovación, la producción industrial y las exportaciones, y aprobar nuevos TLC.



Esto es necesario para abrir más mercados a los bienes y a los servicios de Colombia. Además, Colombia debe liderar la Alianza del Pacífico para cumplir con los objetivos a corto plazo y así poder competir en mejores condiciones en el mercado global. Colombia es el único de los cuatro países de la Alianza que aún no forma parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP), finalizado en octubre de 2015 y en espera de ratificación por los 12 firmantes de la Cuenca del Pacífico. El TPP es un buen pretexto para que Colombia sincronice sus estándares con las normas del TPP—una vez se hagan públicos los términos del acuerdo y se ratifique—y así abrir las puertas de acceso en el futuro.

### 3 Crear consenso para una reforma política que combata la corrupción a nivel local, regional y nacional y que modernice el poder judicial.



Si los partidos políticos tradicionales no pueden impulsar nuevas reformas políticas, la lucha contra la corrupción será un punto de unificación política, incluidos los recién reintegrados miembros de las FARC como nuevo partido político. En la actualidad, este es el punto más débil de las instituciones de Colombia.

Colombia se encuentra en una encrucijada decisiva. Continuas reformas a nivel institucional, consenso político y el apoyo de la ciudadanía, y una menor dependencia a los ingresos del petróleo, podrían ayudar a Colombia a lograr un ingreso per cápita parecido al de España. Pero la perpetuación de la división política es una amenaza. Colombia podría perder su camino y sucumbir a deficientes políticas económicas. Es hora de que Colombia afiance su milagro.

## Notas Finales:

- 1 Asociación ANDI-Nacional de Empresarios de Colombia, "Guía para Invertir, 2013," <http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/Paginas/default.aspx>.
- 2 Knoema, "Ranking Mundial por PIB, 2015", 2015, <http://knoema.com/nwnfkne/world-gdp-ranking-2015-data-and-charts>.
- 3 Dennis M. Hanratty y Sandra W. Meditz, eds, *Colombia: Un Estudio de País*, Washington, GPO para la Biblioteca del Congreso de 1988, <http://countrystudies.us/colombia/61.htm>.
- 4 Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito, y Mónica Pachón, "Instituciones políticas y resultados de las políticas en Colombia: Los efectos de la Constitución de 1991" en Ernesto Stein y Mariano Tommasi, eds, "*La formulación de políticas en América Latina: cómo la política Políticas Shape*". Internacional Banco Interamericano de Desarrollo, 2008.
- 5 McKinsey and Co., "Lecciones de Colombia en el desarrollo económico", julio de 2010, [http://www.mckinsey.com/insights/economic\\_studies/colombias\\_lesson\\_in\\_economic\\_development](http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/colombias_lesson_in_economic_development).
- 6 Juan Manuel Santos, Oficina de Prensa del Presidente de la República de Colombia, "Informe al Congreso," 2014, <http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformePresidente2014.pdf>.
- 7 Isabelle Joumard y Juliana Londoño Vélez, "La desigualdad de ingresos y la pobreza en Colombia. El papel del mercado de trabajo", OCDE, 27 de Marzo de 2013, [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/income-inequality-and-poverty-in-colombia-part-1-the-role-of-the-labour-market\\_5k487n74s1f1-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/income-inequality-and-poverty-in-colombia-part-1-the-role-of-the-labour-market_5k487n74s1f1-en).
- 8 Carolina Moreno, "Medellín, Colombia nombrada 'Ciudad Innovadora del Año' en el Wall Street Journal y Citi Global Competition, " *Huffington Post*, 2 de marzo de 2013, [http://www.huffingtonpost.com/2013/03/02/medellin-named-innovative-city-of-the-year\\_n\\_2794425.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/03/02/medellin-named-innovative-city-of-the-year_n_2794425.html).
- 9 Portafolio.co, "NatGeo Traveler, la revista Forbes, recomendamos visitar Colombia", 03 de diciembre 2014, <http://www.portafolio.co/economia/colombia-favorita-destino-turistico-2015>.
- 10 Henry Ma, "La inflación, incertidumbre, y el crecimiento en Colombia", Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional, noviembre 1988.
- 11 *El Espectador*, "Bacrim, Responsables de la Mayoría de Violaciones de DD.HH. en Colombia", 26 de marzo 2014, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bacrim-responsables-de-mayoria-de-violaciones-de-ddhh-c-articulo-483096>.
- 12 Aamer Madhani, "Colombia ya no es el productor de cocaína," EE.UU. Hoy 30 de julio de 2012, <http://content.usatoday.com/communities/theoval/post/2012/07/white-house-colombia-is-no-longer-top-cocaine-producer/1#.VjJ57berSM8>.
- 13 "¿Por qué Colombia produce menos cocaína?" *The Economist*, 2 de Abril de 2013, <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/04/economist-explains-why-colombia-produces-less-cocaine>.
- 14 Edward Fox, "Colombia tasa anual de homicidios cae 7%," InSight Crime, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/colombia-yearly-homicide-rate-sees-7-drop>.
- 15 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "2015 ACNUR Perfil de Colombia," <http://www.unhcr.org/pages/49e492ad6.html>.
- 16 Amnistía Internacional, "La política de Estados Unidos en Colombia," <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/americas/colombia/us-policy-in-colombia>.
- 17 Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Construyendo sobre el Progreso en el Plan Colombia", 21 de marzo 2011, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/158620.htm>.
- 18 Santiago Levy y Norbert Schady, "Política Social desafío de América Latina: Educación, Seguro Social, redistribución," *Journal of Economic Perspectives*, Primavera 2013, <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jep.27.2.193>.
- 19 Departamento Nacional de Planeación, "Planificar Bases Nacional de Desarrollo, 2014 a 2018" <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>.
- 20 Ibid.
- 21 Diego Andrés y Mora García, "Estrategias para la Reducción de la Pobreza y Extrema Pobreza en América Latina," Erasmus Instituto Universitario de Estudios Sociales, 2010, <thesis.eur.nl/pub/8742/Mora%20Garcia.pdf>.
- 22 Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito, y Mónica Pachón, "Las instituciones políticas y resultados de políticas en Colombia: Los efectos de la Constitución de 1991," op. cit.
- 23 "Colombia: Punto de América Latina para la Inversión Global," *Colombia Today*, 8 de junio de 2015, [http://www.colombiaemb.org/sites/default/files/Colombia%20Today%20HTML%20\(Investment\)%20FINAL%2006-08-15.pdf](http://www.colombiaemb.org/sites/default/files/Colombia%20Today%20HTML%20(Investment)%20FINAL%2006-08-15.pdf).
- 24 Adriaan Alsema, "Colombia Estadísticas de IED," *Colombia Reports*, 20 de junio del 2012, <http://colombiareports.com/colombia-fdi-statistics/>.



- 25 “Colombia es ahora uno de los top 20 países que reciben las inversiones más altas: la UNCTAD,” ProColombia, <http://www.investincolombia.com.co/news/657-colombia-is-now-one-of-the-top-20-countries-receiving-the-highest-investments-unctad.html>.
- 26 “Reporte trimestral de la inversión extranjera directa en Colombia un 2014” ProColombia, enero de 2015, <http://www.slideshare.net/pasante/reporte-de-inversin-a-2014-a-ii>.
- 27 Ibid.
- 28 Ibid.
- 29 Secretaria Distrital Planeación Bogotá, “Población despertador,” <http://www.sdp.gov.co/portal/página/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/RelojDePoblacion>.
- 30 Gobierno de Colombia, “Colombia: Gobierno Invierte \$ 213 mil millones en la Recuperación de la Infraestructura Afectada por el invierno,” 31 de marzo de 2011 ReliefWeb, <http://reliefweb.int/report/colombia/colombia-gobierno-invierte-213-mil-millones-en-la-recuperación-de-la-infraestructura>.
- 31 Ibid.
- 32 Natalie Cosoy, “Por qué es tres veces más barato mandar un contenedor de Colombia a China que dentro de Colombia,” BBC World, 20 de Mayo de 2015, [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150425\\_colombia\\_economia\\_transporte\\_problemas\\_nc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150425_colombia_economia_transporte_problemas_nc).
- 33 BluRadio.com, “Imagen favorable de Santos cayó del 43% al 29%, según Gallup,” 29 de abril 2015, <http://www.bluradio.com/97836/imagen-favorable-de-santos-cayo-del-43-al-29-segun-gallup>.<sup>34</sup> Ramos López y Starobinsky, 2010.
- 34 Helen Murphy, “Colombia ve drástica caída de los ingresos del petróleo este año,” en Reuters. 18 de marzo de 2015. <http://www.reuters.com/article/2015/03/18/colombia-economy-oil-idUSL2NoWKoZI20150318>.
- 35 Ibid.
- 36 Banco Mundial, la OCDE, “La educación terciaria en Colombia, 2012,” <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/01/24/colombia-more-success-in-higher-education-more-opportunities-for-youth>.
- 37 Ibid.
- 38 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Colombia: Prioridades de Políticas para el Desarrollo Inclusivo”, Serie mejores políticas, de enero de 2015. <http://www.oecd.org/about/publishing/colombia-policy-priorities-for-inclusive-development.pdf>.

## Sobre el Autor

**Miguel Silva**, Senior Fellow para Colombia del Centro de América Latina Adrienne Arsht, es un periodista, abogado, y consultor político colombiano. Se desempeñó como Jefe de Gabinete del presidente de Colombia César Gaviria, y continuó en ese puesto cuando el presidente Gaviria se convirtió en Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Silva es el fundador de Galileo 6, una empresa de comunicaciones estratégicas especializada en la gestión de crisis y comunicación política. Hasta hace poco, era Director Gerente Senior para FTI Consulting.

# Junta Directiva del Atlantic Council

---

## CHAIRMAN

\*Jon M. Huntsman, Jr.

## CHAIRMAN, INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Brent Scowcroft

## PRESIDENT AND CEO

\*Frederick Kempe

## EXECUTIVE VICE CHAIRS

\*Adrienne Arsht

\*Stephen J. Hadley

## VICE CHAIRS

\*Robert J. Abernethy

\*Richard Edelman

\*C. Boyden Gray

\*George Lund

\*Virginia A. Mulberger

\*W. DeVier Pierson

\*John Studzinski

## TREASURER

\*Brian C. McK. Henderson

## SECRETARY

\*Walter B. Slocombe

## DIRECTORS

Stephane Abrial

Odeh Aburdene

Peter Ackerman

Timothy D. Adams

John Allen

Michael Andersson

Michael Ansari

Richard L. Armitage

David D. Aufhauser

Elizabeth F. Bagley

Peter Bass

\*Rafic Bizri

\*Thomas L. Blair

Francis Bouchard

Myron Brilliant

Esther Brimmer

\*R. Nicholas Burns

William J. Burns

\*Richard R. Burt

Michael Calvey

James E. Cartwright

John E. Chapoton

Ahmed Charai

Sandra Charles

Melanie Chen

George Chopivsky

Wesley K. Clark

David W. Craig

\*Ralph D. Crosby, Jr.

Nelson Cunningham

Ivo H. Daalder

\*Paula J. Dobriansky

Christopher J. Dodd

Conrado Dornier

Thomas J. Edelman

Thomas J. Egan, Jr.

\*Stuart E. Eizenstat

Thomas R. Eldridge

Julie Finley

Lawrence P. Fisher, II

Alan H. Fleischmann

\*Ronald M. Freeman

Laurie Fulton Courtney

Geduldig

\*Robert S. Gelbard

Thomas Glocer

\*Sherri W. Goodman

Mikael Hagström

Ian Hague

John D. Harris, II

Frank Haun

Michael V. Hayden

Annette Heuser

\*Karl Hopkins

Robert Hormats

Miroslav Hornak

\*Mary L. Howell

Wolfgang Ischinger

Reuben Jeffery, III

\*James L. Jones, Jr.

George A. Joulwan

Lawrence S. Kanarek

Stephen R. Kappes

Maria Pica Karp

Francis J. Kelly, Jr.

Sean Kevelighan

Zalmay M. Khalilzad

Robert M. Kimmitt

Henry A. Kissinger

Franklin D. Kramer

Philip Lader

\*Richard L. Lawson

\*Jan M. Lodal

Jane Holl Lute

William J. Lynn

Izzat Majeed

Wendy W. Makins

Mian M. Mansha

Gerardo Mato

William E. Mayer

Allan McArtor

Eric D.K. Melby

Franklin C. Miller

James N. Miller

\*Judith A. Miller

\*Alexander V. Mirtchev

Karl Moor

Obie L. Moore

Michael Morell

Georgette Mosbacher

Steve C. Nicandros

Thomas R. Nides

Franco Nuschese

Joseph S. Nye

Sean O'Keefe

Hilda Ochoa-Brillembourg

Ahmet Oren

\*Ana Palacio

Carlos Pascual

Thomas R. Pickering

Daniel B. Poneman

Daniel M. Price

Arnold L. Punaro

\*Kirk A. Radke

Robert Rangel

Charles O. Rossotti

Stanley O. Roth

Robert Rowland

Harry Sachinis

John P. Schmitz

Brent Scowcroft

Alan J. Spence

James Stavridis

Richard J.A. Steele

\*Paula Stern

Robert J. Stevens

John S. Tanner

\*Ellen O. Tauscher

Karen Tramontano

Clyde C. Tuggle

Paul Twomey

Melanne Verveer

Enzo Viscusi

Charles F. Wald

Jay Walker

Michael F. Walsh

Mark R. Warner

David A. Wilson

Maciej Witucki

Neal S. Wolin

Mary C. Yates

Dov S. Zakheim

## HONORARY DIRECTORS

David C. Acheson

Madeleine K. Albright

James A. Baker, III

Harold Brown

Frank C. Carlucci, III

Robert M. Gates

Michael G. Mullen

Leon E. Panetta

William J. Perry

Colin L. Powell

Condoleezza Rice

Edward L. Rowny

George P. Shultz

John W. Warner

William H. Webster

---

\*Executive Committee Members

List as of November 1st, 2015



The Atlantic Council is a nonpartisan organization that promotes constructive US leadership and engagement in international affairs based on the central role of the Atlantic community in meeting today's global challenges.

1030 15th Street, NW, 12th Floor, Washington, DC 20005

(202) 778-4952, [www.AtlanticCouncil.org](http://www.AtlanticCouncil.org)