

**VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores**  
**Instituto de Investigaciones Gino Germani**  
**Universidad de Buenos Aires**  
**4, 5 y 6 de Noviembre de 2015**

**Mauro Vitale**

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires // Estudiante de grado (Ciencia Política)

[mauro-vitale@outlook.com](mailto:mauro-vitale@outlook.com)

Eje 11. Estado, instituciones y políticas públicas.

**El gobierno de Juan Manuel Santos: la construcción de un nuevo liderazgo presidencial**  
(Investigación en curso)

Palabras clave: liderazgo presidencial - Santos - Colombia - presidencialismo - recurso de poder.

**Introducción**

La política colombiana actual muestra un escenario diferente del que la mayoría de los analistas podría haber imaginado años atrás, con la culminación del segundo mandato de Álvaro Uribe y la asunción de quien aparecía como la pura continuidad de su gobierno. Esta era la imagen que proyectaba Juan Manuel Santos al momento de su primera postulación a la presidencia, que contaba con el respaldo de Uribe luego del fallo de la Corte Constitucional de Colombia contra la posibilidad de una nueva reelección del antioqueño. El apoyo a Santos resultó ser la consecuencia de una cercana relación que comenzó a forjarse en 2004, cuando Santos abandonó el Partido Liberal para sumarse a las filas del uribismo y ser el organizador del Partido Social de Unidad Nacional, instrumento partidario que buscaba aglutinar a los seguidores del entonces presidente y ser el promotor de su reelección. Santos participó en la dirección de dicho órgano hasta que Uribe lo nombró Ministro de Defensa, un cargo

trascendental por ser el brazo ejecutor del proyecto más emblemático del uribismo: la Política de Seguridad Democrática. En este sentido, las opiniones preveían que la llegada de Santos a la presidencia significaría un claro alineamiento con las ideas y medidas tomadas por su antecesor, tal como lo evidenciaban el discurso de su campaña y la tarea desempeñada como funcionario en esos años. Sin embargo, las diferencias entre ambos líderes comenzaron a emerger en los primeros meses de gestión del actual mandatario, cuyas decisiones provocaron el rechazo de Uribe y el retiro de su apoyo a quien tiempo antes había proclamado como su sucesor. La independencia mostrada por Santos pareció expresar la adopción de un rumbo propio y distinto para su gobierno, con un discurso moderado y conciliador, que marcó ciertas rupturas que dieron origen a la rivalidad hoy existente. Más allá de lo que ha podido observar la opinión pública, ¿existen otros elementos subyacentes a esta relación conflictiva entre ambas figuras? ¿Se observan realmente diferencias sustanciales entre ambos gobiernos o no existen discontinuidades abruptas que hagan pensar en un cambio de modelo de país? Es necesario entonces indagar sobre las causas de este alejamiento y sobre todo, por los significados que encierra el mismo, así como dar cuenta de los cambios y continuidades entre el actual presidente y su antecesor; para poder descifrar si estamos ante dos posturas ideológicas diferenciadas o dos propuestas políticas que a pesar del tono de confrontación personal, son similares.

Pero además de estos interrogantes, hay una dimensión fundamental que este análisis se propone abordar: la consolidación de Santos en el poder. La pérdida de respaldo de quien le había brindado su capital político para llegar al Ejecutivo, la personalidad más destacada de la política colombiana de este nuevo siglo, ponía a Santos en una clara situación de fragilidad, quizás agravada por los ataques discursivos del ex presidente a través de los medios de comunicación. Uribe supo acumular durante sus presidencias importantes recursos de poder que le permitieron llevar adelante su programa de gobierno, y dejó la jefatura de Estado con más del 70 por ciento de aprobación. De hecho, el triunfo de Santos por un amplio margen en las elecciones de 2010 puede pensarse como un aval de la ciudadanía al uribismo. Pero ahora que se encontraba distanciado de su mentor, ¿cómo haría el primer mandatario para mantenerse en el poder de manera estable, pudiendo realizar sus proyectos, si ahora carecía de su soporte principal? ¿Qué tipo de capacidades tuvo que desplegar Santos para constituir una base de apoyos que le garantizara no solo la gobernabilidad, sino también su reelección? Para intentar responder estas cuestiones, es preciso explicar antes las particularidades de la dinámica política sudamericana observables en los últimos años, lo cual permitirá prestar atención a la figura de Santos y su capacidad para generar y mantener una serie de recursos de

poder: hay que referirse entonces al liderazgo presidencial, categoría de análisis que permite observar los recursos que el presidente posee o es capaz de generar en el marco de su ejercicio del poder, dando cuenta no sólo de los poderes institucionales sino también de los llamados poderes informales.

### **Liderazgo: definiciones y otras cuestiones teóricas**

En primer lugar, se debe especificar qué se entiende por liderazgo, qué visión servirá como punto de partida para establecer las relaciones teóricas posteriores. La definición de Sergio Fabbrini resulta clave entonces para introducir este concepto central: el liderazgo político es entendido como una actividad que supone “una relación que se activa para resolver determinado problema; o para poner en marcha un determinado proceso decisional (...), es una actividad que se desarrolla en un contexto institucional y en un tiempo histórico” (Fabbrini, 2009: 24). Así, se diferencia de la noción de líder que comprende a “un individuo en particular investido de un poder decisional”; en cambio, por liderazgo “debe entenderse la naturaleza de la acción decisional realizada por ese individuo”, relacionada con un contexto histórico particular. Si el líder remite a un actor, el liderazgo supone una relación; por lo tanto encierra dos palabras clave vinculadas: actividad y relación. Pero mientras la noción de Fabbrini se refiere al liderazgo político en general, María Matilde Ollier (2008) ajusta tal concepto al caso presidencial. De esta forma, expresa que “el liderazgo presidencial constituye la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que éste entabla con los partidos, con los otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de modo amplio. Esos nexos puestos en marcha a través de diversos mecanismos y circunstancias encierran, entre sus objetivos centrales, que el presidente resuelva determinados problemas, produzca resultados favorables (para la sociedad) en el contexto institucional-nacional y en el tiempo histórico que dura su mandato” (Ollier, 2008:76)

Habiendo señalado el significado de esta peculiar categoría de análisis, cabe preguntarse: ¿De dónde proviene la importancia del liderazgo presidencial para estudiar los procesos políticos sudamericanos? ¿Por qué se busca aquí analizar el gobierno de Santos desde esta perspectiva? Durante los últimos años del siglo pasado y principios del actual, tuvieron lugar en Sudamérica diversos episodios de salidas anticipadas de presidentes, a través de mecanismos como el juicio político, la declaración de incapacidad o la propia renuncia del primer mandatario. Sin embargo este fenómeno, que se denomina aquí “Inestabilidad presidencial” (Ollier, 2004: 40), no significó la caída del régimen presidencial, sino que daba cuenta que la

inestabilidad se encontraba en el presidente y no en el sistema presidencialista (Ollier, 2008, 2010). En este sentido, el diseño institucional presidencialista, que había sido señalado por algunos desarrollos teóricos clásicos de la ciencia política (Linz, 1990: 51-69) como escasamente compatible con el régimen democrático, dejaba su lugar protagónico como aparente responsable de estos hechos para que las miradas de los analistas se dirigieran a los liderazgos presidenciales; más específicamente a los recursos de poder que el presidente controlaba durante el ejercicio de su mandato.

El tema de los liderazgos presidenciales sudamericanos ha recibido poca atención por parte de investigadores y académicos; recién durante los noventa logró mayor difusión en la región a partir la crisis de representación que afectó a la mayoría de los países. Si bien durante esa época varios autores introdujeron a los liderazgos en sus análisis, mientras señalaban un nuevo vínculo entre política y sociedad caracterizado por el lazo directo entre representantes y representados, es Guillermo O'Donnell quien permite descubrir un aspecto central de este fenómeno. Según su perspectiva, el poder ejecutivo en Sudamérica se presentaba con una capacidad delegativa, en un marco de fragilidad de las reglas que colocaba al presidente como máximo responsable del proceso de toma de decisiones, frente a un contexto institucional (parlamento y poder judicial) con escasa capacidad de incidencia (Fraschini, 2014: 508). Por lo tanto, el patrón democrático contemporáneo desplegado en América del Sur se caracteriza por su bajo nivel de institucionalización, con la delegación que las demás instituciones realizan en el presidente. Como afirma Ollier (2008:76), la rutinización de las reglas y de los procedimientos se produce de manera parcial, por lo que es erróneo considerar por sí mismas a las instituciones como la variable explicativa de los fenómenos políticos, dado que numerosas reglas carecen de la potencia necesaria para restringir los parámetros de la disputa por el poder a las reglas. Es por ello que puede pensarse que la baja institucionalidad viene acompañada por la preeminencia del jefe de Estado, es decir que a menor institucionalización, existe una mayor influencia del liderazgo presidencial en la dinámica política. Por esta razón, aquí se plantea que la consolidación de Santos en el poder se encuentra relacionada con su capacidad para construir un liderazgo presidencial.

De esta manera se encuentran identificados los dos elementos principales que Ollier (2010) señala como característicos de la dinámica política de los países sudamericanos: liderazgo presidencial y baja institucionalización; conceptos que este trabajo toma como ejes teóricos centrales a partir de la sistematización que la autora de los mismos. ¿Pero cómo interactúan concretamente estas variables? Ollier observa que los antes mencionados episodios de Inestabilidad presidencial en la región fueron seguidos por varios fenómenos de

“Concentración presidencial”, la contracara de los primeros, caracterizados por la estabilidad del presidente gracias a una serie de recursos desarrollados en su contexto socioeconómico. Esta dicotomía que en principio podría causar confusión es en realidad el síntoma del patrón democrático sudamericano: el escaso grado de institucionalización deriva en “democracias presidencialistas de baja institucionalización”. Es decir que tanto la inestabilidad como la posterior estabilidad del presidente que se han visto en varios países de la región, son en verdad dos caras de una misma moneda, la de la baja institucionalización, que es la condición necesaria para estos modelos contrapuestos que hemos visto ocurrir en un período notablemente corto. Esta será la variable constante en el planteo de Ollier, mientras que la variable cambiante, el liderazgo presidencial, es aquella condición suficiente para que ocurra la Inestabilidad presidencial o la Concentración Presidencial. La condición de posibilidad de una u otra será la posición político-institucional en que se encuentra el presidente, concepto que informa sobre el partido o coalición de gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa, y los actores e instituciones sobre los que el presidente posee algún control. Son estos elementos los que se busca indagar aquí respecto del actual presidente colombiano. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo (que es resultado de una investigación en curso) será analizar el liderazgo presidencial de Juan Manuel Santos teniendo en cuenta la manera en que ha ejercido el poder en sus años al frente del Ejecutivo. Al hablar de su liderazgo se hará referencia a la posición político-institucional del presidente, o en forma concreta, a aquellos elementos que resultan de “operacionalizar” este concepto: los recursos de poder que el presidente posee o es capaz de generar. Esto es, aquellos poderes presidenciales que en principio Santos encontró al asumir su cargo, como también el uso que subjetivamente hizo de ellos y de su capacidad para crear nuevos recursos. Siguiendo la mencionada definición de Ollier, interesará saber entonces acerca del partido o coalición de gobierno que Santos maneja, así como otras instituciones y actores extrapartidarios cuyo control brinda cierto poder al primer mandatario; y el uso que Santos ha hecho de instrumentos a su favor para incrementar su popularidad y apoyo. Este análisis, entonces, sostiene la hipótesis de que la estabilidad del presidente Juan Manuel Santos en su cargo, se encuentra relacionada con su capacidad para alcanzar una posición político-institucional favorable; es decir, para construir y sostener un liderazgo mediante la acumulación de recursos de poder. A pesar de la incertidumbre que traía aparejada para Santos el alejarse de Uribe, han sido los recursos de poder que supo conservar luego de asumir y producirse dicho distanciamiento (recursos que habían estado en manos del ex presidente), y aquellos que supo generar, los que permitieron a Santos mantenerse en el poder de manera estable, logrando incluso su reelección.

## **Contexto de asunción**

En primer lugar, es preciso repasar brevemente los aspectos personales y de la carrera política de Santos, para entender cuáles eran los elementos que se destacaban de su figura al momento de ser elegido por Uribe como el candidato a sucederlo y postularse a la presidencia. Habiendo nacido en el seno de una familia poderosa de la sociedad colombiana y siendo nieto del ex presidente Santos Montejo (1938-1942), Santos estudió economía, administración de empresas y administración pública en prestigiosas universidades de Estados Unidos y Reino Unido; e ingresó al sector público como delegado de la Federación Nacional de Cafeteros en la Organización Internacional del Café, en Londres, además de ocupar también un cargo diplomático en ese tiempo. Tras ello, volvió al país para dirigir el diario “El Tiempo”, propiedad de su familia, donde además se desempeñó como periodista. Sin embargo, su carrera política comenzó recién en 1991, cuando fue Ministro de Comercio Exterior durante la presidencia de César Gaviria, hasta 1994. Luego ocupó el cargo de Ministro de Hacienda entre 2000 y 2002, mientras el conservador Andrés Pastrana era presidente. Pero el verdadero camino de Santos hacia la presidencia comenzó al abandonar el Partido Liberal del que formaba parte, para convertirse en el organizador del Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U), el instrumento partidario que aglutinó a los seguidores de Uribe y sirvió como recurso de poder para lograr la reelección del ex mandatario. Santos estuvo al frente del partido hasta llegar al cargo que sería su carta de presentación al postularse a la presidencia, la dirección del Ministerio de Defensa, puesto crucial por ser el ejecutor de uno de las políticas centrales del uribismo: la Política de Seguridad Democrática, el conjunto de medidas destinadas a fortalecer las actividades y la presencia de los órganos de seguridad en el territorio nacional, buscando restablecer el monopolio estatal de la violencia frente a los grupos armados fuera de la ley. En este sentido, el funcionario responsable del proyecto más emblemático del uribismo aparecía como un candidato que garantizaría la continuidad de los ejes de ese gobierno; tras el fallo de la Corte Constitucional de Colombia que le negó una nueva reelección a Uribe. Buscando quizás levantar la bandera de la política pública con mayores logros de su gobierno ante una elección en la que no podría participar, y teniendo en cuenta la disciplina mantenida durante el desempeño de las funciones encargadas; Uribe terminó por elegir a Santos para sucederlo. En este marco, la campaña para las elecciones presidenciales de 2010 mostró como el actual presidente planteaba continuar con los principales lineamientos del uribismo, y así lo expresó en su discurso de asunción.

¿En qué contexto llegó al poder Santos? Está claro que la política colombiana había cambiado rotundamente tras los ocho años de gobierno de Uribe, quien logró acumular durante su presidencia importantes recursos de poder para gobernar de manera estable y producir notables cambios en el campo socioeconómico. El ex presidente supo generar un liderazgo presidencial dotado de varios recursos, muchos de los cuales heredaría Santos. Entre estos, cabe mencionar el control tanto sobre el Partido de la U como de la coalición formada junto con el Partido Conservador y Cambio Radical, que le permitió obtener mayoría absoluta en ambas cámaras del Parlamento; así como la mayoría que ostentaba entre los gobernadores y alcaldías. Además, el control sobre las Fuerzas Armadas, la alianza con empresarios y medios de comunicación tradicionales, el financiamiento proveniente del apoyo brindado por Estados Unidos con el Plan Colombia, la organización de los Concejos Comunales, la posibilidad de reelección inmediata, el alto índice de popularidad; se encontraban entre sus recursos más importantes. Pero por sobre todas las cosas, los elementos centrales del uribismo fueron la Política de Seguridad Democrática y la Confianza Inversionista, dos proyectos que si bien se orientaban por carriles diferentes, eran complementarios. Santos fue protagonista precisamente en el primero de ellos, que logró la recuperación del territorio por parte del Estado, tras alejar a la guerrilla de los núcleos urbanos, de las carreteras y de los centros productivos, obligando a las FARC a refugiarse en las selvas del sur del país. Los paramilitares a su vez fueron desmovilizados en gran medida, contribuyendo a contrarrestar el clima violento que se vivía en años anteriores, lo cual se reflejó en la reducción de los homicidios a la mitad durante los dos períodos de Uribe, así como la drástica disminución de los secuestros y de los atentados. Estos avances contra la violencia permitieron llevar adelante una política económica de libre mercado y apoyo a la iniciativa privada, buscando aumentar la inversión extranjera al brindar incentivos fiscales, cambiarios, monetarios, acompañados de la previsibilidad que se buscaba ofrecer en términos de seguridad nacional con el combate a los grupos armados. Si bien el crecimiento económico fue significativo con el aumento de las inversiones, la deuda social aún persistía, con niveles de pobreza, indigencia y desigualdad cercanos a los que tenía Colombia hacia los noventa.

En este escenario, Santos realizó su campaña en 2010, teniendo que enfrentar antes de la propia contienda presidencial en mayo de ese año, las elecciones legislativas para el mes de marzo: sus resultados sin dudas, condicionarían al presidente a elegirse semanas después. Con poco menos del 45% de participación, el Partido de la U fue el más votado, y sus aliados también obtuvieron muy buenos resultados (como el caso del Partido Conservador, que terminó segundo), de modo que la coalición uribista se aseguraba nuevamente la mayoría

absoluta en ambas cámaras. Este sería un recurso de poder de tipo institucional, que le daría control sobre el Parlamento a Santos en caso de que fuera elegido en mayo, como finalmente sucedió. En una primera vuelta en la que obtuvo más del 46% de los votos, frente a poco más del 21% del líder del Partido Verde, Antanas Mockus, Santos apeló a un “Acuerdo de Unidad Nacional”, buscando sumar el apoyo de aquellos aliados al uribismo que habían presentado sus propios candidatos a presidente. Fortalecido ya con casi la mitad de los votos (aunque con una participación del 49%), el actual jefe de Estado consiguió que al Partido de la U se adhirieran Cambio Radical, el Partido Conservador (ambos integraban ya la alianza gubernamental) y también la mayoría de los integrantes del Partido Liberal, su anterior espacio, que hasta entonces había sido opositor al gobierno de Uribe. Con esto Santos se aseguró otro importante recurso de poder institucional, que se haría realmente efectivo al obtener en la segunda vuelta el 69% de los votos, un porcentaje que a pesar de la baja participación (44 por ciento), le brindó una considerable legitimidad al inicio de su primer mandato. No puede dejar de mencionarse aquí a las Fuerzas Armadas (conducidas por él mismo durante su labor como Ministro de Defensa) como uno de los recursos que también poseía el nuevo presidente. Pero además de este respaldo, la Confederación General del Trabajo, la segunda central obrera del país, se alineó a la coalición llevando a su líder, Angelino Garzón, como vicepresidente de Santos. A dicho recurso de poder de tipo social se agregaban aquellos que Uribe supo acumular durante su gobierno, como el apoyo de las elites políticas y económicas (tradicionales y poderosas familias colombianas) y de los capitales transnacionales vinculados a la política económica de “Confianza Inversionista” (fundamentalmente de actividades financieras y del sector minero-energético). A su vez, para alguien que trabajó en el rubro periodístico, pertenece a una tradicional familia propietaria de medios y se ha movido en sus círculos de poder, no fue difícil conseguir el apoyo mediático necesario para fortalecer su presidencia. La manera de obtenerlo queda clara cuando se observa que muchos de los funcionarios nombrados por Santos en 2010 poseían vínculos directos o a través de familiares, con los principales medios de comunicación colombianos. Nunca antes en el país había habido un gabinete cuyas relaciones con los dueños o directivos de los medios tradicionales fueran tantas y tan estrechas. Además del diario El Tiempo, propiedad de la familia Santos, otras empresas como Radio Caracol, El Heraldo, RCN Radio, Telepacífico, Diners, La Patria, La Tarde, Revista Semana y Revista Dinero; mostraban también estos lazos con el gobierno.

Por otra parte, la estrecha relación con Estados Unidos continuó por los carriles trazados en los años anteriores, con la implementación del Plan Colombia, un acuerdo bilateral destinado



a lograr una revitalización social y económica en el país sudamericano, terminar con el conflicto armado y crear una estrategia contra el narcotráfico. Esto implicaba que el presidente Santos contaría, al igual que su antecesor, con un importante flujo de dinero proveniente de este programa de cooperación, es decir un recurso de poder financiero orientado a dar solución al problema central que hasta hoy afecta al país.

### **Los primeros años de gobierno**

Entre las primeras medidas de Santos al frente del Ejecutivo estuvo la conformación de su gabinete ministerial, en la que aparecieron las primeras diferencias con Uribe, en la medida que algunos de los nuevos funcionarios habían sido opositores o tenido enfrentamientos con el anterior presidente. Uno de los ministros nombrados fue Germán Vargas Lleras (actual vicepresidente), de Cambio Radical, un ex aliado del uribismo que en su momento se había negado a unirse al Partido de la U, y tras sufrir un atentado del que responsabilizó a grupos paramilitares vinculados al narcotráfico, terminó enfrentado con Uribe, que sostenía que las FARC habían sido las autoras del hecho. Otro de los nuevos ministros que también había polemizado con Uribe era Rafael Pardo, designado al frente del Ministerio de Trabajo que el propio Uribe había decidido eliminar en 2002 y que Santos volvió a crear en su presidencia. Pardo había apoyado al ex presidente durante sus dos primeros años de mandato, pero decidió regresar a su espacio de origen, el Partido Liberal, y formar parte de la oposición, debido a sus diferencias con el gobierno en temas como la negociación con los paramilitares y el proyecto de reelección presidencial. La estrategia de Santos de tender puentes con figuras y sectores que no eran afines a Uribe en su intento de conformar un Acuerdo de Unidad Nacional, le proporcionaba sin dudas una amplia base de apoyo que se convertía en un recurso de poder, pero a su vez esto empezaba a alejarlo de su precursor.

Otra de las medidas iniciales del nuevo presidente fue el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador tras el conflicto surgido por el tema de las FARC. La ruptura con Ecuador había sido resultado del bombardeo del Ejército colombiano en territorio ecuatoriano a un campamento de las FARC, en 2008, en el que murió el líder guerrillero Raúl Reyes. Tras la decisión de Correa de suspender las relaciones, Uribe se mantuvo firme en la defensa de la acción militar emprendida, lo cual derivó en el repudio no sólo de Correa sino de otros presidentes de la Unasur. En cuanto a la ruptura con Venezuela, la misma se había producido luego de innumerables roces entre Chávez y Uribe, tras la denuncia hecha por el gobierno colombiano a Venezuela en el Consejo Permanente de la OEA, por la supuesta

presencia de campamentos guerrilleros en territorio venezolano. Estos hechos habían dejado a Colombia considerablemente aislada la mayoría de los países de la región, más teniendo en cuenta que muchos gobiernos sudamericanos poseían un signo ideológico alejado del que expresaba Uribe. Pero la política de Santos de acercarse a los líderes de la región y tejer nuevos vínculos luego de las desavenencias ocurridas, contribuían a mostrar un giro de la política exterior y la formación de un liderazgo conciliador capaz de resolver un problema que arrastraba varios meses de conflicto, lo cual sin dudas tendría un impacto positivo en la opinión pública, siendo un recurso de poder que el presidente supo generar a partir de sus propias capacidades. Sin embargo, esto le valió a Santos duras críticas de Uribe, quien sostuvo que Colombia no podía tener trato con un país que albergaba terroristas, y lo calificó de hipócrita dada su acérrima oposición a Chávez cuando era ministro.

Por otro lado, las diferencias entre estas dos figuras centrales de Colombia se vieron con otra política que impulsó Santos a poco de comenzar su mandato, y que también despertó duras críticas por parte de Uribe: la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Nuevamente el jefe de Estado hizo uso de su capacidad para crear herramientas que le permitieran resolver problemas de gobierno, y en este caso las medidas tomadas se orientaron a un tema nodal para Colombia como lo es la reparación a las víctimas del conflicto armado. Dicho proyecto significaba entonces la creación de un recurso de poder por parte del presidente, en la medida en que tendría un impacto mayoritariamente positivo en la población y le permitiría consolidar su liderazgo. Esta ley preveía entre sus disposiciones la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; es decir, una retribución monetaria según los distintos hechos sufridos por las personas, así como el retorno de las tierras perdidas como consecuencia de hechos violentos del conflicto a quienes las poseían o explotaban. Sin embargo, cabe aclarar que el beneficio era para quienes habían sufrido daños a partir de 1985, y para los que habían sido desplazados de sus tierras desde 1991. No obstante, además de la ayuda económica, el reconocimiento y reparación a las víctimas incluyó ayuda psicosocial para 50.000 personas, al menos 45.000 viviendas gratuitas para población desplazada, unas 2.000 becas de educación superior y la exención de la prestación del servicio militar obligatorio para quienes sufrieron el conflicto. En este sentido, la política impulsada por Santos recibió elogios no sólo de actores al interior de Colombia, como los movimientos de víctimas del conflicto o la Iglesia Católica, sino también del secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, de la Universidad de Harvard, o de Human Rights Watch, entre otros. En definitiva, esta nueva medida gubernamental de Santos le permitía por un lado, mejorar su posición político-institucional al generar un nuevo recurso de poder, pero por el otro, se

alejaba aún más de quien había heredado muchos recursos necesarios para sostener una presidencia estable. Si la distancia se hacía más grande, ¿lograría Santos mantener esos recursos de poder o la pérdida definitiva del apoyo de Uribe significaría también la pérdida de los mismos?

Mientras tanto, el año 2011 también fue favorable para la coalición gubernamental, dado que las elecciones regionales en donde se renovaron todos los gobernadores, diputados departamentales, alcaldes y concejales municipales, dieron mayoría en todas las categorías a la Unidad Nacional, de modo tal que el primer mandatario veía fortalecida su presidencia manteniendo un importante recurso de poder. Además de esto, Santos hizo uso de sus poderes presidenciales y cumplió con una de sus promesas de campaña más controvertidas: desmantelar el servicio de inteligencia colombiano conocido como DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) que había estado involucrado en una gran cantidad de escándalos de corrupción, de intervenciones telefónicas ilegales y de represión durante los gobiernos anteriores; saliéndose del control político al punto tal de filtrar información a grupos paramilitares. Santos logró por tanto resolver un problema de gobierno importante poniendo en función las herramientas que disponía para satisfacer una demanda de diversos sectores de la sociedad, lo cual le brindó un crecimiento en su imagen positiva, que superaba el 70 por ciento. Por otra parte, Santos también consiguió la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, luego de estar algunos años en suspenso. El Congreso estadounidense se oponía al mismo no sólo por los pedidos de proteccionismo de los sindicatos, sino también porque activistas de derechos humanos creían que bajo el gobierno de Álvaro Uribe, el expediente del país en dicha materia dejaba mucho que desear y no autorizaba un cheque en blanco por parte del Congreso. Al final, Santos pudo llegar a un acuerdo con Obama y con la bancada Demócrata en la Cámara de Representantes, según el cual el cumplimiento con una serie de criterios y condiciones en materia de derechos sindicales y humanos sería monitoreado a lo largo de un año después de que el TLC fuera ratificado. Nuevamente fue su habilidad como gobernante la que le permitió el cumplimiento de un punto importante en su política económica gubernamental, afianzando aún más su liderazgo.

### **Detrás de los diálogos de paz: Santos y el bloque de poder dominante**

Sin lugar a dudas, el punto de inflexión en la relación entre Santos y Uribe, y que llevaría a ésta a una situación de no retorno, fue el inicio de las conversaciones entre el gobierno

colombiano y las FARC en búsqueda de una salida al conflicto armado. Para Uribe, que había impulsado una solución militarista a éste problema, utilizando la tesis de la amenaza terrorista de la “narco-guerrilla” y olvidando las raíces políticas y socioeconómicas del conflicto, esto era totalmente inaceptable. Según su visión, las FARC eran carteles de la droga sin ningún carácter político, que empleaban el terrorismo como instrumento de lucha. Por lo tanto, la negación de los orígenes sociopolíticos del conflicto social y armado, así como del carácter político de las guerrillas, cerraba toda posibilidad de negociación política con ellas. Con Santos en cambio, esta consideración no puede realizarse, ya que con el inicio de los diálogos de paz se supone un reconocimiento político, al menos implícito, del conflicto. Resulta difícil en principio entender la posición de Santos al respecto, debido a que fue en su momento el ejecutor de la Política de Seguridad Democrática, que se basaba en los principios anteriormente nombrados para justificar las acciones emprendidas. Por otra parte, la postura a favor de la negociación con las FARC no significó el cese de las ofensivas del Ejército Colombiano contra la guerrilla, sino que se dieron también duros golpes durante la presidencia de Santos a ésta; con la muerte de líderes como Jorge Briceño o Alfonso Cano. Entonces puede pensarse que la dicotomía que pone a Uribe como férreo defensor de la guerra contra el grupo narco-terrorista de las FARC, y a Santos como un pionero en la realización de la paz, no llega a captar todas las particularidades de este escenario. Es que contra la opinión generalizada de que Santos dio un viraje respecto de los ideales de Uribe al iniciar las conversaciones por la paz, se conoció que Uribe tuvo acercamientos secretos con la guerrilla en algunas oportunidades a través del ex comisionado para la paz, Frank Pearl. Por lo tanto, el principal punto de disputa entre los dos presidentes muestra importantes matices que hacen pensar si las diferencias entre ambos no son más que por cuestiones tácticas y en el fondo sostienen, por caminos algo disímiles, un mismo modelo de país. Y aquí entra en juego otro elemento fundamental que explica en gran medida el sostenimiento de Santos en el poder: la continuidad de la política económica de Confianza Inversionista, en la cual no se han observado variantes significativas respecto de las orientaciones que le había dado Uribe en su gobierno. Entonces la pregunta es, ¿cuál es realmente la diferencia de fondo entre estas dos figuras políticas si no es posible encontrar un contraste definido hasta aquí? La clave parece estar en las alianzas políticas y económicas de las elites colombianas, es decir que tras la confrontación Uribe-Santos se reflejan contradicciones y realineamientos en el bloque de poder dominante en Colombia.

Las diferentes facciones del capital dentro de este bloque de poder (agrario, industrial, comercial y financiero) articulan sus intereses mediante las elites políticas, que a su vez están

organizadas por complejos nexos partidarios, familiares o ideológicos. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que dentro del bloque dominante no existan coyunturas donde surjan contradicciones, fricciones e incluso luchas entre los distintos sectores. Cuando eso sucede, tales contradicciones se propagan al plano de la política donde operan las elites político-partidarias, pudiéndose producir rupturas de alianzas y realineamientos partidarios. No obstante, esta polarización que en ocasiones se produce entre los distintos partidos de la elite político-económica, son luchas entre facciones por lograr la dirección o conseguir ventajas relativas dentro del bloque de poder. Por lo tanto, más que por un proyecto ideológico definido, Santos y Uribe se distinguen por las facciones del bloque dominante a las que representan, y allí residen, en buena parte, las diferencias de fondo que se reflejan en los mencionados enfrentamientos que la opinión pública ha podido observar.

Si Santos decidió abrir las negociaciones de paz con las FARC no fue sólo porque éstas se encuentran disminuidas militarmente, sino también porque la oligarquía latifundista, que se opone a una reforma agraria en Colombia, ya no tiene el poder dominante que tenía. En los últimos decenios se ha consolidado una nueva oligarquía urbana mucho más poderosa e influyente que la oligarquía rural. Durante los años más terribles de la guerra, las grandes aglomeraciones quedaron aisladas del campo. Era imposible circular por tierra de una localidad a otra y la “Colombia útil” se convirtió en una suerte de “archipiélago de ciudades”. Estas metrópolis, en las que se acumulaban los millones de personas que huían del conflicto, desarrollaron su propia economía cada vez más pujante (industria, servicios, finanzas, importación-exportación, etc.). Hoy es ella la que domina el país y a la que, en cierta medida, representa Juan Manuel Santos; igual que Álvaro Uribe representa a los grandes terratenientes que se oponen al proceso de paz. De tal manera, las negociaciones de Santos con las FARC, no lo convierten en un traidor de su clase; por el contrario, lo erigen como el mayor garante de la seguridad jurídica exigida por los sectores inversionistas más poderosos y que le brindan su apoyo, dado que si bien puede haber crecimiento económico en tiempos de guerra, a largo plazo los costos económicos y sociales de ésta terminan siendo mayores. En este sentido, la oligarquía urbana se encuentra interesada en la paz por razones económicas; su interés no está en el suelo, sino en el subsuelo, por lo cual la pacificación le permitiría explotar los inmensos recursos mineros de Colombia. Santos entonces parece ser el mejor garante para las ganancias de estos grupos poderosos, los más beneficiados con la política económica de Confianza Inversionista, que se fundamenta en la atracción a la inversión de grandes capitales extranjeros en la exploración y explotación de los recursos minero-energéticos. Es así como la coalición entre los actores del capitalismo financiero transnacional con políticos y

empresarios locales, con el fin de extraer los recursos naturales no renovables de Colombia; terminó por convertirse en una aliada clave del presidente para sostener su gobierno; con lo cual en los diálogos de paz encontramos que nuevamente Santos hizo uso de sus poderes presidenciales para mantener y generar recursos de poder que consolidaran su liderazgo. La iniciativa en pos de terminar con el largo conflicto armado, no sólo constituía una maniobra política destinada a responder a una aspiración de amplios sectores de la sociedad colombiana, que desean la paz como un fin en sí mismo, sino también para brindar un marco de seguridad y previsibilidad al bloque de poder mencionado, y lograr su primordial apoyo.

### **Un liderazgo puesto a prueba en tiempos turbulentos**

Si bien Santos venía sosteniendo su liderazgo de manera exitosa, debería pagar el precio de su alejamiento de Uribe, sumado esto a nuevos problemas que exigían una solución si el presidente buscaba conservar la gobernabilidad y aspirar a un segundo mandato. Por un lado, Álvaro Uribe se encargó de lanzar duras críticas a su sucesor, utilizando para ello diversos medios de comunicación pero fundamentalmente las redes sociales, en especial Twitter. Los pocos caracteres que ofrece dicha plataforma para cada *tuit* no fueron un límite para el ex presidente, que podía llegar a enviar alrededor de veinte de ellos con mensajes en contra de Santos expresados con duras palabras y realizando diferentes acusaciones. Acostumbrado a hablar durante horas en los Consejos Comunales, que eran transmitidos por la televisión pública, ahora Uribe disponía de las redes sociales para comunicarse y lanzar duros ataques a Santos, que incluían también videos en You Tube. Por otra parte, el jefe de Estado debió pasar un momento difícil al ser intervenido quirúrgicamente en 2012, tras serle detectado un cáncer de próstata, del que finalmente se recuperó sin necesidad de delegar sus funciones. A pesar de estos contratiempos, ese mismo año se puso en marcha la Alianza del Pacífico, el espacio de integración regional correspondiente a los países de la región con economías abiertas y que habían suscrito acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Esto significaba otro elemento a favor de la política económica llevada adelante por el gobierno, con lo cual la decisión de Santos de ingresar en dicho espacio, constituía otra iniciativa generada a partir de sus facultades presidenciales para optimizar el modelo de desarrollo adoptado.

Pero ya llegado el año 2013, el liderazgo de Santos sufrió ciertos embates que lo pusieron a prueba. El fenómeno que comenzó con ese período turbulento para el presidente, fue la crisis sufrida por el sector cafetero (los pequeños y medianos productores) con la importante baja

del precio internacional de dicho grano, la revaluación del peso colombiano y los altos costos de producción. La falta de cumplimiento a los reclamos de los productores, que exigían incrementar los subsidios para el sector y que frenar la importación de café, derivó en protestas que incluyeron bloqueos de carreteras, disturbios con la policía, y desabastecimiento de alimentos y gasolina. Algunos meses después, varios gremios productores de alimentos del país organizaron una huelga general que sumó a cafeteros, paneleros, paperos, arroceros y cacaoteros; a quienes se unieron camioneros y mineros. El reclamo se daba por lo que consideraban el incumplimiento del gobierno para solucionar las crisis económicas provocadas por los altos costos de producción y de combustible, el contrabando de alimentos y el aumento de las importaciones. Las protestas derivaron en graves disturbios que llevaron a Santos a desplegar al ejército en Bogotá y en las rutas; mientras tanto se hacía evidente la deuda social que aún persistía en Colombia, con un campo en la informalidad y la indignancia, que fue escenario de la guerra, de la concentración de la riqueza y del desplazamiento. La falla del presidente en atender este asunto culminó con fuertes protestas sociales, bloqueos y una huelga que se extendieron por tres semanas. En este sentido, el costo que pagó fue considerable, registrando una fuerte caída de su imagen de casi 30 puntos, llegando a sólo un 21% de aprobación. Frente a estos problemas que ponían en riesgo su posición político-institucional, Santos debía mostrar que su liderazgo se hallaba con vida, por lo que necesitaba generar nuevos recursos de poder que le permitieran mantener la gobernabilidad y crear herramientas para solucionar estos problemas de gobierno. Dichos recursos fueron la creación del llamado Pacto Agrario, un mecanismo para concertar la política agropecuaria con los más importantes sectores sindicales del campo, que habían participado de las protestas. Además, realizó varios cambios en su gabinete ministerial, por lo cual estas medidas le permitieron cierto repunte en su imagen positiva, aunque no lograba en ese entonces ubicarse en los niveles anteriores. Por otro lado, también el presidente debió manejar el tema del fallo adverso de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que le quitó a Colombia cerca de 75 mil kilómetros cuadrados de mar para dárselos a Nicaragua. Santos se mostró fuerte en la defensa de la soberanía del archipiélago de San Andrés y Providencia, al tiempo que anunció que la decisión de la CIJ era inaplicable por ir en contra de la constitución colombiana, algo que le significó el apoyo de sectores de la oposición y de la mayoría de la opinión pública. En este sentido, puede decirse que obtuvo un recurso de poder de apoyo popular en lo que a este tema refería, a partir de su decisión de cómo manejar este fallo adverso. Asimismo, tras un tiempo de estancamiento en las negociaciones con las FARC, el acuerdo en los diálogos de paz en torno al punto de la participación política de los guerrilleros una vez dejadas las armas,

permitió que la sociedad colombiana recuperara el optimismo que venía perdiendo por el proceso de paz, y a su vez aumentara el apoyo y la popularidad presidencial reflejada en los estudios de opinión, de modo tal que el recurso de poder de las negociaciones con las FARC volvía a posicionar el liderazgo de Santos en una situación favorable de cara a las elecciones, aunque todavía no alcanzaba a recuperar los niveles de aceptación máximos que había logrado.

### **La hora de la verdad: las elecciones presidenciales**

El año 2014 resultaría definitivo para el liderazgo de Juan Manuel Santos, en el sentido que finalmente podría contrastarse si los recursos de poder que se han mencionado le serían realmente útiles a la hora de revalidar la confianza ciudadana para mantenerse en el poder por otro período. En esta dirección, Santos logró cosechar una serie de apoyos importantes al encarar las elecciones presidenciales (que se sumaban a los ya mencionados anteriormente), todos ellos recursos de poder sociales, en la medida en que provenían de actores sociales que respaldaban la reelección del presidente o se mostraban favorables a las políticas llevadas a cabo en su período como presidente. En principio, la Iglesia Católica se encargó de demostrar su defensa al proceso de paz iniciado por Santos y de mostrarse cercana al primer mandatario, más aún teniendo en cuenta el apoyo que el Papa Francisco había dado también a esta política emblemática. Por otra parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia también expresó su respaldo a la candidatura de Santos, por considerarlo como el indicado para cumplir con la paz, muy anhelada por el movimiento indígena. Más adelante, el escenario de ballottage trajo a Santos el apoyo de las principales centrales obreras de Colombia: la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), además de otros sindicatos independientes. En este caso, la política a favor de la paz de Santos también fue la clave para lograr su alineamiento a la candidatura del presidente. Esto significa que estos recursos de poder sociales aquí nombrados, se derivaron de un recurso de poder fundamental, los diálogos por la paz.

Pero más allá de los actores que pudieran alinearse a favor de la reelección, el veredicto final lo tendrían las elecciones. Allí se vería realmente si los recursos que Santos supo generar y mantener a pesar de su pelea con Uribe, darían resultado. Justamente el ex presidente sería el principal competidor a vencer, o mejor dicho su nuevo partido, Centro Democrático, y su nuevo delfín, Oscar Iván Zuluaga. Lo curioso es que esta vez los dos contendientes más poderosos de la batalla electoral no eran una alianza de izquierda y una de derecha, sino dos



de este último espectro ideológico, aunque una se presentaba más moderada que la otra. Y el eje fundamental en torno al cual giraba la discusión electoral no era el socioeconómico, sino el acuerdo de paz con las FARC. Pero esto sin dudas era producto de un mérito de Santos, capaz de generar con semejante política impulsada, que la deuda social que persiste fuertemente en Colombia quedara en un segundo plano.

En primer lugar, se celebraron en marzo de 2014 las elecciones legislativas; con una participación del 43 por ciento, la coalición de la Unidad Nacional obtuvo la mayoría de los votos y el Partido de la U fue el más votado. Cabe aclarar que esta vez se produjo un realineamiento en la coalición oficialista, que ahora pasaba a estar integrada por el Partido de la U, Cambio Radical y el Partido Liberal. El Partido Conservador, por su parte, decidió salir de la alianza, aunque se definió como independiente y tampoco respaldó a Uribe (sin embargo brindó luego un apoyo decisivo para la victoria de Santos). Los números de las legislativas dieron a la alianza gubernamental la mayoría en la Cámara de Representantes, aunque quedó a pocos votos de lograrla en el Senado (algo que no se presentaba como una dificultad para Santos en la medida del rol de aliado circunstancial que juega el Partido Conservador). En este escenario, Santos se aseguraba nuevamente el respaldo partidario así como el del parlamento como recursos de poder. Pero donde realmente jugarían un rol importante los recursos serían en las elecciones presidenciales. Celebradas en mayo, la primera vuelta tuvo una participación del 40% y dio al Zuluaga un 29% de los votos frente a un 25% de Santos. Luego, Santos logró revertir el resultado en segunda vuelta, obteniendo el 51 % frente al 45% de Zuluaga, con un considerable aumento de la participación., que fue del 48 por ciento. La pregunta entonces es, ¿cómo logró Santos triunfar obteniendo más de 7 millones de votos, mucho más del doble de los que obtuvo en primera vuelta? Un argumento podría ser que las maquinarias políticas de la coalición, que habían estado apagadas durante la primera vuelta, lograron movilizar un gran número de votantes en el ballotage, casi todos a favor de Juan Manuel Santos. Los resultados sugieren que aquellos lugares en los cuales disminuyó de manera notable la abstención fueron precisamente los lugares en los que Santos mejoró su resultado en la segunda vuelta en relación con la primera. Dicho de otra forma, aquellos “votantes nuevos” en la segunda vuelta resultaron ser mayoritariamente santistas. Tras la primera vuelta muchos analistas anticiparon que las maquinarias políticas serían decisivas para que Santos lograra la victoria. Se pensaba que esto era así porque la abstención en la primera vuelta fue cercana al 60%, y en los últimos años había sido cercana al 50%. Diferentes analistas políticos también argumentaron que Zuluaga no podría disminuir la abstención a su favor, ya que las maquinarias de los partidos estaban con Santos.

Lo anteriormente señalado da cuenta de manera evidente, que los recursos de poder que supo hacerse y mantener el presidente, fueron fundamentales para su victoria. La coalición gubernamental que Santos logró consolidar, incluyó el apoyo total del partido tradicional más importante (el Partido Liberal) así como el apoyo de muchos congresistas del Partido Conservador para la segunda vuelta, con lo cual las maquinarias políticas de ambos partidos resultaron decisivas para aumentar la participación y que los nuevos votantes se inclinaran en su mayoría por Santos. Pero además de esto, la imagen que Santos ha buscado construir de sí mismo en cuanto a su posicionamiento ideológico, también funcionó como un recurso de poder. Situándose mucho más hacia el centro que su antecesor y proclamando la idea de una Tercera Vía; mostrándose además prudente, conciliador y moderado, esto le permitió conseguir también muchos votos por izquierda, que prefirieron quizás, antes de la abstención, votar por el “mal menor”, ante la ausencia además de una alternativa de centro izquierda con posibilidades reales de disputar el poder.

De este modo Santos logró superar la prueba crucial a la que debía someterse su liderazgo, precisamente gracias a los recursos que supo mantener y generar durante los primeros años al frente del gobierno. Habiendo iniciado un nuevo período presidencial en el que se dedicó a seguir cosechando apoyos internacionalmente para un proceso de paz que parece encaminarse a buen puerto, cabe señalar una curiosa medida que el presidente decidió tomar : el envío del proyecto al Congreso para eliminación de la reelección presidencial, que finalmente fue aprobado. Con esta decisión cabe preguntarse si lo que Santos realmente busca es evitar el surgimiento de un nuevo liderazgo que, quizás repitiendo lo ocurrido entre Uribe y el actual mandatario, termine por eclipsar su figura una vez que abandone el poder, tal como él logró hacerlo con Álvaro Uribe.

### **Conclusiones tentativas**

A pesar de ser considerado un mero delfín del político que produjo grandes transformaciones en Colombia a comienzos del nuevo siglo, Santos demostró que no sólo tenía capacidad para mantener los recursos de poder heredados de un liderazgo previo, sino que supo utilizar sus poderes presidenciales para generar nuevos recursos que le permitieran dar solución a los problemas de gobierno y tener una presidencia estable. Pero quizás lo más notable del liderazgo de Santos reside en su fortaleza para sobreponerse ante escenarios difíciles, siendo el más tormentoso de ellos la pérdida de apoyo y posterior enfrentamiento con Uribe. Ante tal panorama, los analistas no vislumbraban un buen futuro para el presidente, que sin embargo,

supo consolidarse siendo independiente de su antecesor y probando que no era su apoyo el que lo mantenía en el cargo, sino los propios recursos de poder que constituían su liderazgo. Esto quedó demostrado en las últimas elecciones presidenciales, en las que ambos adversarios finalmente se midieron, aunque la contienda electoral no expresaba diferencias sustanciales en cuanto a concepciones políticas o perfiles ideológicos, ni respecto de modelos de país, sino más bien un realineamiento en el bloque de poder dominante, donde ambas figuras representaban una facción del capital en pugna. Es por eso que el principal eje de discusión en la política colombiana fue, durante las últimas elecciones presidenciales, y aún lo es al día de hoy, el acuerdo o no de la paz con las FARC, y no el aspecto socioeconómico, que todavía registra grandes deudas.

## **Bibliografía**

Fabbrini, Sergio (2009): “El Ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias”, Buenos Aires, FCE.

Fraschini, Mariano (2014): “Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe. Dos caras de una misma forma de gobernar” Revista Post Data, volumen 19. Buenos Aires

Linz, Juan J. (1996): "Los peligros del presidencialismo", en Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. El resurgimiento global de la democracia, México D.F.:IIS-UNAM.

Ollier, María Matilde (2008): “La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)”, América Latina Hoy Ediciones Universidad de Salamanca.

Ollier, María Matilde (2010): “El liderazgo presidencial: Síntoma de un patrón sudamericano (el caso argentino, 2003- 2007)”, Paper presentado a XXIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA), Toronto, Canada.